

Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Tema 14

El dominio público y el patrimonio de los entes públicos. La AEAT

Cuerpo Técnico de Hacienda

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

perseveraoposiciones.com

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Cada año, mucha gente perfectamente capaz de aprobar una oposición no llega a intentarlo en serio. Y casi nunca es por falta de cabeza: es por la vida. El trabajo que te deja sin fuerzas justo cuando ibas a ponerte, las cargas familiares, no saber bien por dónde empezar o, simplemente, no poder dedicarle el día entero ni pagar una buena academia. Cosas que poco tienen que ver con lo que uno valdría sentado delante del examen.

Persevera nace de ahí: de la idea de que opositar debería depender de que estudies, y de nada más.

Prepararse bien no debería depender de cosas ajenas a tu esfuerzo. Hay muchísima gente que sacaría la plaza por su cuenta si tuviera las herramientas adecuadas a mano. El problema es que casi siempre se ven solo dos caminos: una academia, con sus horarios y su ritmo, o hacerlo del todo en solitario, sin nada ni nadie que te guíe. Persevera quiere ser un tercer camino: la libertad de ir por tu cuenta, pero con herramientas de verdad para hacerlo en serio.

Ese tercer camino empieza por lo esencial: el temario, completo y gratuito, sin registrarte. Descárgalo, guárdalo, imprímelo, compártelo con quien quieras: es tuyo, sin compromisos y para siempre.

Y las herramientas de verdad están en nuestra app. Porque, como quienes hemos pasado por ahí, sabemos que tener el temario es solo el principio: en la app el temario cobra vida, con tests para ponerte a prueba, fichas de repaso, esquemas y un seguimiento que te muestra por dónde vas y dónde flojeas. Todo pensado para exprimir cada hora de estudio. Y da lo mismo cómo te prepares: por tu cuenta o como refuerzo de una academia, aquí siempre tienes con qué practicar más.

Opositar es, sobre todo, perseverar: madrugones, días en que no entra nada, semanas en que dudas de si merece la pena. Y es en esa parte —la de aguantar— donde queremos estar a tu lado, dándote las herramientas que a nosotros nos habrían hecho el camino más fácil.

— *El equipo de Persevera*

ÍNDICE

Epígrafe 1 — El dominio público	4
1. El fundamento constitucional: el artículo 132 de la Constitución	4
2. La Ley 33/2003 y el objeto que desarrolla el mandato constitucional	5
3. La clasificación de los bienes: demaniales y patrimoniales	6
4. Las tres notas del dominio público: inalienable, imprescriptible e inembargable	9
5. Afectación, desafectación y mutación demanial	10
6. Los usos del dominio público: común general, común especial y privativo	11
Epígrafe 2 — El patrimonio de los entes públicos	16
1. Concepto y clasificación: demaniales frente a patrimoniales	16
2. Los principios de gestión patrimonial	18
3. Régimen de adquisición	18
4. Administración y explotación	22
5. La enajenación de los bienes patrimoniales	23
6. El inventario y el régimen registral	25
7. La defensa del patrimonio: las prerrogativas de autotutela	27
Epígrafe 3 — La Agencia Estatal de Administración Tributaria	30
1. Naturaleza y creación	30
2. Régimen jurídico	31
3. Funciones	33
4. Organización	35

TEMA 14

Epígrafe 1 — El dominio público

1. El fundamento constitucional: el artículo 132 de la Constitución

El régimen de los bienes públicos no arranca de una ley ordinaria, sino de la propia **Constitución**. El art. 132 CE, situado en el Título VII («Economía y Hacienda»), cumple tres cometidos en tres apartados: fija los **principios** a los que ha de someterse el dominio público, enumera un **núcleo de bienes** que son demaniales del Estado por mandato constitucional, y remite a la ley la ordenación del **Patrimonio del Estado** y del **Patrimonio Nacional**. Léase entero: cada apartado anticipa un contenido que desarrolla la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Artículo 132 de la Constitución · Bienes de dominio público y Patrimonio del Estado

1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de **inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad**, así como su **desafectación**.
2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la **zona marítimo-terrestre**, las **playas**, el **mar territorial** y los **recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental**.
3. Por ley se regularán el **Patrimonio del Estado** y el **Patrimonio Nacional**, su administración, defensa y conservación.

El apartado 1 se dirige al legislador: le fija cómo debe tratar estos bienes. Le impone tres notas —inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad— y le ordena regular también la salida del régimen demanial, la desafectación. Es una **reserva de ley** con contenido predeterminado: el legislador puede concretar, pero no puede prescindir de esas tres garantías.

El apartado 2 hace algo distinto. Reconoce que la ley decidirá qué bienes son demaniales, pero blinda un elenco mínimo que lo será **«en todo caso»**: la franja donde la tierra se encuentra con el mar (zona marítimo-terrestre y playas), el mar territorial, y los recursos naturales de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental. Son los llamados **bienes demaniales por naturaleza** o de titularidad constitucional: ninguna ley puede privatizarlos ni degradarlos a patrimoniales, porque su demanialidad no la crea la ley, la reconoce la Constitución. Este listado es la base de leyes sectoriales como la Ley de Costas, que desarrolla precisamente el dominio público marítimo-terrestre.

El apartado 3 remite a la ley dos masas patrimoniales de nombre parecido pero naturaleza diferente. El **Patrimonio del Estado** —regulado hoy por la Ley 33/2003— es el conjunto de bienes y derechos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. El **Patrimonio Nacional** —regulado por la Ley 23/1982— es algo mucho más acotado: los bienes de titularidad estatal afectados al uso y servicio del Rey y de la Familia Real para el ejercicio de la alta representación (los Reales Sitios: Palacio Real de Madrid, El Escorial, Aranjuez, La Granja, entre otros), gestionados por el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional. Que la Constitución los cite en el mismo apartado no los confunde: son regímenes separados con leyes separadas.

[!RECUERDA] El art. 132 CE ordena tres notas del dominio público (**inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad**) y menciona la **desafectación**. Los cuatro bienes demaniales «en todo caso» son **zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial y recursos de la zona económica y la plataforma continental**. No confunda **Patrimonio del Estado** (Ley 33/2003) con **Patrimonio Nacional** (Ley 23/1982, Reales Sitios).

2. La Ley 33/2003 y el objeto que desarrolla el mandato constitucional

La ley que baja al terreno lo dicho por la Constitución es la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Su art. 1 se remite expresamente al art. 132 CE, enlazando la norma fundamental con la de desarrollo.

Artículo 1 de la Ley 33/2003 · Objeto de la ley

Esta ley tiene por objeto establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 132 de la Constitución**, la administración, defensa y conservación del **Patrimonio del Estado**.

Antes de clasificar los bienes, la ley define qué es el patrimonio. El art. 3 lo describe como el conjunto de bienes y derechos de la Administración, con una exclusión importante: el dinero y los recursos financieros no forman parte de él.

Artículo 3 de la Ley 33/2003 · Concepto de patrimonio

1. El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos.
2. 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 [...].

La razón de la exclusión es de sistemática: el dinero público se rige por el Derecho presupuestario y por la Ley General Presupuestaria, no por el Derecho patrimonial. El patrimonio, a estos efectos, son las cosas y los derechos sobre cosas, no la tesorería.

3. La clasificación de los bienes: demaniales y patrimoniales

Aquí está la distinción capital de todo el tema. Los bienes de las Administraciones públicas no forman una masa uniforme: se parten en dos grandes categorías según el **régimen jurídico** al que quedan sujetos. El criterio de distinción es el **destino** del bien y su régimen jurídico; la titularidad es común (pública) a ambos.

Artículo 4 de la Ley 33/2003 · Clasificación

Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de **dominio público o demaniales** y de **dominio privado o patrimoniales**.

«Dominio público» y «demanial» son sinónimos; «dominio privado» y «patrimonial» también. Lo que separa a unos de otros lo aclara el art. 5, que aporta la **definición** de bien demanial y, sobre todo, un criterio material: el bien es demanial cuando está **afectado** a un fin público, ya sea el uso general (una carretera, una playa, un río) o un servicio público (un cuartel, un hospital, un edificio administrativo).

Artículo 5 de la Ley 33/2003 · Bienes y derechos de dominio público o demaniales

1. Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren **afectados al uso general o al servicio público**, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.
2. Son bienes de dominio público estatal, en todo caso, los mencionados en el **artículo 132.2 de la Constitución**.
3. Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos [...] en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, **en todo caso**, bienes de dominio público.

Tres son, por tanto, las vías por las que un bien llega a ser demanial. La primera y principal, la **afectación** a un uso general o a un servicio público (apartado 1). La segunda, la **declaración legal** expresa: hay bienes que una ley califica de demaniales sin necesidad de acto de afectación (apartado 1 in fine, y apartado 2, que recoge los del art. 132.2 CE). La tercera, una presunción cerrada del apartado 3: todo inmueble estatal donde se alojen servicios u oficinas administrativas es demanial «en todo caso», sin que quepa prueba en contrario.

Los bienes patrimoniales se definen por exclusión: es patrimonial lo que, siendo público, no es demanial.

Artículo 7 de la Ley 33/2003 · Bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales

1. Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, **no tengan el carácter de demaniales**.
2. En todo caso, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos los **derechos de arrendamiento**, los **valores y títulos** representativos de acciones y participaciones [...], los **derechos de propiedad incorporal**, y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

Los bienes patrimoniales se rigen «como derecho supletorio» por las normas del Derecho privado y son objeto de tráfico jurídico ordinario: pueden venderse, arrendarse, permutarse. Un solar municipal sin uso, un piso heredado por el Estado en una herencia sin herederos, una acción de una sociedad mercantil de titularidad pública: todos son patrimoniales, y sobre ellos la Administración actúa, en buena medida, como un propietario privado.

[!EJEMPLO] El edificio de una **Delegación de la AEAT** es demanial: es un inmueble estatal donde se alojan oficinas de un órgano administrativo, y el art. 5.3 lo declara dominio público «en todo caso». En cambio, un **piso** que el Estado recibe como heredero *abintestato* (herencia sin herederos, art. 20.6 de la ley) y que decide vender es **patrimonial**: no está afectado a ningún fin público, la Administración solo quiere realizar su valor, y por eso puede enajenarlo con las reglas del Título V de la ley. El mismo titular —el Estado— tiene, según el destino del bien, dos regímenes radicalmente distintos.

4. Las tres notas del dominio público: inalienable, imprescriptible e inembargable

Lo que hace singular al bien demanial no es su titularidad, sino su **régimen de protección reforzado**. El art. 132.1 CE lo ordena y el art. 6 de la Ley 33/2003 lo recoge como el primero de los principios de gestión de estos bienes.

Artículo 6 de la Ley 33/2003 · Principios relativos a los bienes de dominio público

La gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

- a) **Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.**
- b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.
- c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público [...].
- d) Dedicación preferente al **uso común** frente a su uso privativo.
- e) Ejercicio diligente de las prerrogativas [...].
- f) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- g) Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas [...].

Las tres notas del apartado a) constituyen el núcleo del régimen demanial y se desglosan a continuación.

La **inalienabilidad** significa que el bien demanial está **fuera del comercio** (*extra commercium*): no puede venderse, permutarse, donarse ni gravarse mientras conserve su condición demanial. No cabe hipotecarlo ni constituir sobre él derechos reales de garantía. Es la garantía más intensa: preserva el bien para el fin público al que sirve. Si la Administración quiere venderlo, primero ha de **desafectarlo** —convertirlo en patrimonial— y solo entonces podrá enajenarlo.

La **imprescriptibilidad** impide que un tercero adquiera el bien por **usucapión** (prescripción adquisitiva), por muy prolongada e ininterrumpida que sea su posesión. Quien ocupa una playa o un camino público durante décadas no gana por ello ningún derecho de

propiedad: el transcurso del tiempo no sana la ocupación ilegítima de un bien demanial. Esta nota protege al dominio público frente al despojo silencioso.

La **inembargabilidad** sustrae el bien demanial a la ejecución forzosa: no puede ser embargado ni rematado en un procedimiento de apremio o en una ejecución judicial para satisfacer deudas de la Administración. Un acreedor del Estado no puede trabar embargo sobre una carretera o un puerto. Esta garantía se extiende, con matices que fija la Ley General Presupuestaria, a buena parte de los bienes y derechos de la Hacienda pública.

Estas tres notas son **exclusivas de los bienes demaniales**. Los bienes patrimoniales sí son, en principio, alienables (pueden venderse) y prescriptibles (pueden usucapirse por terceros); su régimen de embargabilidad es más matizado, porque la Ley General Presupuestaria protege determinados bienes patrimoniales afectos a un servicio público, pero la regla general los aproxima al tráfico privado. El art. 8 de la ley sujeta su gestión a principios bien distintos —eficiencia, rentabilidad, publicidad, concurrencia— porque de lo que se trata con ellos es de administrarlos con criterio económico, no de blindarlos.

[!MATIZ] El art. 132.1 CE enuncia las notas en el orden **inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad**, mientras que el art. 6.a) de la Ley 33/2003 las lista como **inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad**. El contenido es idéntico; solo cambia el orden de las dos últimas. En un examen, fíjese en qué norma se le cita para no dar por errónea una alternativa que simplemente reproduce el orden de la otra.

5. Afectación, desafectación y mutación demanial

Si la afectación a un fin público es lo que convierte un bien en demanial (art. 5.1), entonces el paso de un régimen a otro se produce mediante actos formales que la ley regula con cuidado. Son tres instituciones que hay que distinguir con nitidez.

La **afectación** es el acto por el que un bien o derecho se destina a un uso general o a un servicio público y, con ello, adquiere la condición de demanial. Puede ser **expresa** (un acto administrativo formal que declara el destino), **implícita** (derivada de actos que presuponen ese destino, como la adquisición de un inmueble para sede de un servicio) o **presunta/por uso** (cuando el bien viene utilizándose de hecho para un fin público). La afectación es constitutiva: es el momento en que nacen para el bien las tres notas de protección.

La **desafectación** es la operación inversa: el acto por el que un bien demanial pierde su condición de dominio público y pasa a ser **patrimonial**. Solo tras desafectarse queda el bien dentro del comercio y puede la Administración enajenarlo. La desafectación exige, como regla, la constatación de que el bien ha dejado de servir al fin público y un acto formal que así lo declare. El art. 132.1 CE la menciona expresamente entre las materias que la ley debe regular, por ser la vía de salida del régimen demanial protegido. Su relevancia se aprecia en el régimen de las concesiones: el art. 100.h) de la ley cita entre las causas de extinción la «**desafectación del bien**», momento en que la relación pierde su base demanial y se liquida conforme al art. 102.

La **mutación demanial** es una figura intermedia y a menudo confundida con las anteriores. Consiste en el **cambio de la afectación** de un bien que **sigue siendo demanial**: no sale del dominio público, simplemente cambia el fin público al que sirve o la Administración o el órgano al que queda adscrito. Un edificio afectado a un servicio educativo que pasa a afectarse a un servicio sanitario experimenta una mutación demanial: en ningún momento deja de ser dominio público, y por tanto en ningún momento pierde sus notas de protección. La diferencia esencial con la desafectación es esa continuidad: la mutación conserva la demanialidad, la desafectación la extingue.

[!RECUERDA] Tres verbos, tres efectos. **Afectar** = entrar en el dominio público (nace la protección). **Desafectar** = salir del dominio público hacia lo patrimonial (se puede vender). **Mutación demanial** = cambiar de fin o de titular sin salir del dominio público (sigue protegido). Solo la desafectación permite enajenar; para ello el bien debe dejar de ser demanial.

6. Los usos del dominio público: común general, común especial y privativo

Definido y protegido el bien demanial, queda la cuestión práctica: ¿cómo se usa? El Título IV de la ley, «Uso y explotación de los bienes y derechos», ordena esta materia. La regla de partida es que nadie puede ocupar un bien de dominio público sin un **título** que lo habilite.

Artículo 84 de la Ley 33/2003 · Necesidad de título habilitante

1. Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, **ocupar** bienes de dominio público o **utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso** que, en su caso, corresponde a todos.

De ese precepto se deduce ya la lógica del sistema: hay un uso que corresponde a todos y no necesita título, y hay usos que exceden de ese común y sí lo requieren. El art. 85 clasifica los tres tipos de uso.

Artículo 85 de la Ley 33/2003 · Tipos de uso de los bienes de dominio público

1. 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.
2. Es uso que implica un **aprovechamiento especial** del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la **peligrosidad o intensidad** del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.
3. Es **uso privativo** el que determina la **ocupación de una porción del dominio público**, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados.

Tenemos, pues, tres intensidades. El **uso común general** es el paseo por una playa, circular por una carretera, beber de una fuente pública: todos lo disfrutan por igual y el uso de uno no estorba al de los demás. El **uso común especial** (el «aprovechamiento especial» del apartado 2) sigue sin impedir que los demás usen el bien, pero introduce una nota de intensidad, peligrosidad, escasez o rentabilidad singular que lo distingue del uso ordinario. El **uso privativo** es el más intenso: ocupa una porción del bien y excluye a los demás de esa porción, como una terraza de bar sobre la acera o un quiosco en un paseo marítimo.

A cada tipo de uso le corresponde un **título habilitante** distinto. La regla la fija el art. 86.

Artículo 86 de la Ley 33/2003 · Títulos habilitantes

1. 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.
2. El **aprovechamiento especial** de los bienes de dominio público, así como su **uso privativo**, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a **autorización** o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de **cuatro años**, a **concesión**.
3. 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.

El esquema resultante es limpio y hay que memorizarlo. El uso común general se ejerce **libremente**, sin título. El aprovechamiento especial y el uso privativo con bienes muebles o instalaciones desmontables se someten a **autorización** si no exceden de cuatro años, y a **concesión** si los exceden. Y el uso privativo con obras o instalaciones fijas exige siempre **concesión**. La frontera entre autorización y concesión combina, pues, dos criterios: la **duración** (cuatro años) y el tipo de ocupación (desmontable frente a fija).

Los plazos máximos de ambos títulos difieren. Las **autorizaciones** son de plazo corto.

Artículo 92.3 y 92.4 de la Ley 33/2003 · Plazo y revocación de las autorizaciones

3. Las autorizaciones habrán de otorgarse por tiempo determinado. Su **plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, será de cuatro años**.

4. Las autorizaciones podrán ser **revocadas unilateralmente** por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, **sin generar derecho a indemnización [...]**.

Las **concesiones**, en cambio, son de plazo largo y régimen más estable.

Artículo 93.3 de la Ley 33/2003 · Plazo de las concesiones demaniales

3. 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.

La contraposición es nítida: **autorización**, hasta **4 años** y revocable sin indemnización; **concesión**, hasta **75 años**, otorgada en régimen de concurrencia (art. 93.1) y que confiere a su titular un **derecho real** sobre las obras que construya (art. 97). Por eso la concesión es el título de las ocupaciones importantes y duraderas —un chiringuito de obra fija en la playa, una instalación portuaria—, mientras que la autorización sirve para usos menores y transitorios —una terraza de temporada, un puesto de feria—.

[!EJEMPLO] Compare tres situaciones sobre una misma playa, bien demanial por mandato del art. 132.2 CE. Un bañista que se tumba en la arena hace **uso común general**: libre, sin título (art. 86.1). Una empresa de hamacas que instala tumbonas y sombrillas desmontables durante el verano necesita **autorización**, porque hay aprovechamiento especial con bienes muebles y por menos de cuatro años (art. 86.2). Y quien quiera levantar un **chiringuito de obra fija** con cimentación necesita **concesión**, porque es uso privativo con instalación fija (art. 86.3), con un plazo que puede llegar a los 75 años (art. 93.3). El mismo bien, tres títulos, según la intensidad del uso.

Cerramos con la idea que enhebra todo el epígrafe. El dominio público es una categoría que la Constitución impone (art. 132), que la Ley 33/2003 clasifica frente a lo patrimonial (art. 4), que protege con tres notas irrenunciables —inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad— (art. 6.a y art. 132.1), que se gana y se pierde mediante afectación

y desafectación, y que se usa de tres maneras crecientes en intensidad, cada una con su título: libertad para el uso común, autorización para lo especial y temporal, concesión para lo privativo y duradero. Dominar ese recorrido —del mandato constitucional al título habilitante concreto— es dominar el epígrafe.

TEMA 14

Epígrafe 2 — El patrimonio de los entes públicos

La norma cabecera de esta materia es la **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas** (en adelante, LPAP). Su art. 1 declara que la ley tiene por objeto *«establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular [...] la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado»*, lo que la conecta directamente con el mandato del **art. 132 de la Constitución**. Este epígrafe se centra en la categoría de bienes que interesa al gestor de Hacienda: los **bienes patrimoniales o de dominio privado**, cuyo régimen de adquisición, administración y, sobre todo, **enajenación** constituye el núcleo de la actividad de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

1. Concepto y clasificación: demaniales frente a patrimoniales

Antes de aislar los bienes patrimoniales hay que fijar el concepto general de patrimonio y la línea que separa las dos grandes categorías. El art. 3 define qué integra el patrimonio y, en su apartado 2, qué queda **fuera** de él.

Artículo 3 de la Ley 33/2003 · Concepto

1. El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos.
2. 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 [...].

La clave está en el art. 4, que traza una **clasificación dual** por razón del régimen jurídico aplicable: *«los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales»*. El criterio para adscribir un bien a una u otra categoría es la **afectación**.

Artículo 7.1 de la Ley 33/2003 · Bienes y derechos patrimoniales

Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales.

Se trata, pues, de una definición **por exclusión**: es patrimonial todo lo que no es demanial. Los demaniales son los afectados al uso general o al servicio público, o los que una ley declara expresamente demaniales (art. 5.1). Los patrimoniales, en cambio, no están afectados y funcionan como un **patrimonio de rendimiento**, capaz de explotarse económicamente o venderse. El art. 7.2 enumera bienes que **en todo caso** son patrimoniales de la AGE y sus organismos: los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en sociedades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal, etc.

[!MATIZ] La frontera no es rígida: un bien patrimonial puede **afectarse** después y convertirse en demanial, y a la inversa, un demanial que deja de servir a su fin se **desafecta** y pasa a patrimonial. De hecho, el art. 16 sienta la regla general de que los bienes adquiridos por la AGE se entienden adquiridos *«con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público»*. El patrimonial es, así, el estado «por defecto» de un bien público.

La diferencia práctica es enorme, porque los demaniales gozan de tres notas del art. 6.a) — **inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad**— de las que los patrimoniales carecen: estos **sí pueden venderse, embargarse y adquirirse por prescripción**. Su régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación es el de la propia LPAP y, supletoriamente, las normas de derecho administrativo (competencia y procedimiento) y de derecho privado (los demás aspectos), según el art. 7.3.

2. Los principios de gestión patrimonial

La gestión de los bienes patrimoniales no es libre: se sujeta a los principios que el art. 8 enuncia, distintos de los que rigen el demanio (art. 6). Mientras los demaniales priorizan la conservación y el uso general, los patrimoniales miran a la **rentabilidad**.

Artículo 8.1 de la Ley 33/2003 · Principios relativos a los bienes y derechos patrimoniales

La gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

- a) Eficiencia y economía en su gestión.
- b) Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.
- c) Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.
- d) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- e) Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.

El apartado 2 añade un mandato finalista de política pública: la gestión patrimonial *«deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda»*.

[!RECUERDA] Para no confundir las dos listas: solo el demanio (art. 6.a) tiene las «tres íes» —inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad—. Los patrimoniales (art. 8) giran en torno a **rentabilidad, publicidad, concurrencia y objetividad**. El único principio común a ambas listas es la **identificación y control a través de inventarios o registros** (art. 6.f y art. 8.1.d).

3. Régimen de adquisición

El art. 15 abre el catálogo de **modos de adquirir**, que no es cerrado (*«por cualquiera de los modos previstos en el ordenamiento jurídico»*), pero enumera los principales.

Artículo 15 de la Ley 33/2003 · Modos de adquirir

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.

El encargo pide detenerse en tres vías.

a) Adquisición a título oneroso. Es la vía voluntaria y ordinaria (compraventa, permuta). El art. 19 la sujeta a la LPAP y, supletoriamente, al derecho privado. Para **inmuebles**, el art. 116 atribuye la competencia al **Ministro de Hacienda** (y, en los organismos públicos, a su presidente o director previo informe favorable del Ministro). El procedimiento, según el art. 116.4, es en principio el **concurso público** (o la licitación restringida de la DA 15.^a), salvo que proceda la **adquisición directa** por las peculiaridades de la necesidad, las condiciones del mercado, la urgencia o la especial idoneidad del bien, o en los supuestos tasados de su lista (venta por otra Administración, concurso desierto, adquisición a un copropietario, ejercicio de un derecho de adquisición preferente).

b) Adquisición a título oneroso con ejercicio de la potestad de expropiación. El propio art. 15.b) contempla la adquisición onerosa «con ejercicio o no de la potestad de expropiación». La expropiación forzosa es una adquisición coactiva, previo pago del justiprecio, regida por su legislación específica; la LPAP se limita a reconocerla como uno de los modos onerosos y precisa (art. 113.4) que los actos de formalización de las adquisiciones «derivadas del ejercicio de la potestad de expropiación y del derecho de reversión, serán efectuados por el ministerio u organismo que los inste».

c) Adquisición por herencia, legado o donación. Es la vía gratuita. El art. 20.1 impone una cautela esencial: «La aceptación de las herencias, ya hayan sido deferidas testamentariamente

*o en virtud de ley, se entenderá hecha siempre a beneficio de inventario», de modo que la Administración nunca responde de las deudas del causante más allá de los bienes heredados. Un caso particular es la **sucesión legítima o intestada** a favor del Estado.*

Artículo 20.6 de la Ley 33/2003 · Sucesión legítima de la Administración

La sucesión legítima de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley, el Código Civil y sus normas complementarias [...].

Cuando a falta de otros herederos legítimos con arreglo al Derecho civil común o foral sea llamada la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, corresponderá a la Administración llamada a suceder en cada caso efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato [...].

[!EJEMPLO] Fallece en Girona una persona sin cónyuge, descendientes, ascendientes ni parientes colaterales dentro del cuarto grado, y sin testamento. Se abre la sucesión intestada y, agotados los llamamientos del Código Civil, procede el llamamiento a la Administración. La AGE (o la Comunidad Autónoma que corresponda) dicta en **vía administrativa** la declaración de heredero abintestato, acepta la herencia a **beneficio de inventario** (art. 20.1) —así, si el caudal arrastra un préstamo, el Estado no pone dinero propio— e incorpora los bienes netos a su patrimonio con carácter **patrimonial**. Ese piso heredado podrá después explotarse en arrendamiento o enajenarse conforme a los arts. 105 y ss. y 131 y ss.

d) Adquisición por atribución de la ley. El art. 15.a) menciona, como primer modo de adquirir, la **atribución de la ley**. Es la vía más singular, porque el bien entra en el patrimonio del Estado **sin necesidad de acto, declaración ni voluntad** de la Administración: es la propia ley la que opera la adquisición. Dos supuestos clásicos —ambos herederos de la vieja **Ley de Mostrencos** decimonónica— la ilustran: los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados.

El primero, los **inmuebles vacantes**, está en el art. 17.

Artículo 17 de la Ley 33/2003 · Inmuebles vacantes

1. Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño.
2. La adquisición de estos bienes se producirá **por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna** por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley.

De su tenor se extraen las notas del régimen. La adquisición se produce **«por ministerio de la ley»**, de forma automática: no hace falta un acto expreso que la declare (apartado 2). Ahora bien, esa titularidad *ope legis* no arrastra cargas: de ella **no se derivan obligaciones tributarias ni responsabilidades** para el Estado mientras el inmueble no se incorpore efectivamente a su patrimonio por los trámites del art. 47.d) —de modo que el Estado no responde del IBI ni de las deudas de la finca por el mero hecho de que la ley lo haya hecho suyo—. Para tomar posesión, la ley distingue: si nadie lo posee a título de dueño, la AGE puede hacerlo **en vía administrativa** (apartado 3); si hay un poseedor en concepto de dueño, ha de acudir a los **tribunales civiles** (apartado 4), porque ahí ya no cabe la autotutela.

El segundo supuesto son los **saldos y depósitos abandonados** (art. 18): los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros depósitos en entidades financieras, y en general los valores y bienes muebles depositados, respecto de los cuales no se haya practicado **gestión alguna por sus titulares durante 20 años**, se presumen abandonados y **corresponden al Estado**. La ley anuda a estos recursos un destino finalista: se aplican a **finés de atención a personas con discapacidad y de accesibilidad**. Reproduce el viejo principio de que los bienes sin dueño conocido revierten al Estado.

[!EJEMPLO] Una libreta de ahorro con un saldo de **4.000 €** permanece sin ningún movimiento ni reclamación de su titular durante más de **20 años**. Cumplido ese plazo, el saldo se reputa abandonado (art. 18) y debe ponerse a disposición del Estado, que lo destinará a los fines de discapacidad y accesibilidad legalmente previstos. Si esa misma persona hubiera fallecido dejando además un piso sin herederos, el inmueble sería **vacante** y pertenecería a la AGE **por ministerio de la ley** (art. 17), sin necesidad de declaración alguna. En ambos casos la adquisición nace de la ley, no de un contrato ni de un acto administrativo.

4. Administración y explotación

Los bienes patrimoniales que **no** están destinados a ser vendidos y son susceptibles de aprovechamiento rentable se **explotan**. El art. 105 reparte la competencia en función del plazo.

Artículo 105.1 de la Ley 33/2003 · Órganos competentes

La explotación de los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado que no estén destinados a ser enajenados y sean susceptibles de aprovechamiento rentable será acordada por el **Ministro de Hacienda**, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, cuando el plazo por el que se concede dicha explotación sea superior a un año. Si el plazo inicial de explotación no excede de un año, la referida competencia corresponderá al **Director General del Patrimonio del Estado**.

La explotación puede articularse «a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico» (art. 106.1), con un límite temporal: los contratos **no podrán superar los 20 años**, incluidas prórrogas, salvo causas excepcionales justificadas (art. 106.3). En cuanto al procedimiento, el art. 107.1 fija la regla general del **concurso**, con adjudicación directa excepcional y motivada:

Artículo 107.1 de la Ley 33/2003 · Procedimiento de adjudicación

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.

Los frutos y rentas producidos por estos bienes se **ingresan en el Tesoro Público** con aplicación a los conceptos del presupuesto de ingresos (art. 108.1). Sobre todos los negocios patrimoniales planea el principio de **libertad de pactos** del art. 111.1, que permite a la Administración *«concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración»*.

5. La enajenación de los bienes patrimoniales

La enajenación es el principal negocio dispositivo sobre los bienes patrimoniales. Solo pueden enajenarse los bienes patrimoniales **innecesarios**.

Artículo 131.1 de la Ley 33/2003 · Bienes y derechos enajenables

Los bienes y derechos patrimoniales del Patrimonio del Estado que no sean necesarios para el ejercicio de las competencias y funciones propias de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos podrán ser enajenados conforme a las normas establecidas en este capítulo.

La enajenación puede hacerse mediante *«cualquier negocio jurídico traslativo, típico o atípico, de carácter oneroso»*. La gratuita solo cabe por la vía de la **cesión** (art. 132.1). Antes de vender hay que **depurar la situación física y jurídica** del inmueble e inscribirlo en el Registro si no lo estuviera (art. 136.1).

La **cesión gratuita** (art. 145) es la única vía por la que un bien patrimonial abandona el patrimonio del Estado sin contraprestación, y solo para un fin de utilidad pública o interés

social. El círculo de posibles cesionarios es cerrado: **comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública**, y también **Estados extranjeros y organizaciones internacionales**. La cesión puede alcanzar la **propiedad** del bien o limitarse a su **uso**. La competencia corresponde al **Ministro de Hacienda**, salvo cuando el cesionario sea una fundación pública o una asociación declarada de utilidad pública, supuesto en que la acuerda el **Consejo de Ministros**.

Competencia (inmuebles, art. 135). Corresponde al **Ministro de Hacienda** (y a los presidentes o directores en los organismos públicos), con incoación y tramitación por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Cuando el valor de tasación **exceda de 20 millones de euros**, la enajenación debe **autorizarse por el Consejo de Ministros**, a propuesta del Ministro de Hacienda (art. 135.3).

Formas de enajenación (art. 137). Son tres.

Artículo 137.1 de la Ley 33/2003 · Formas de enajenación

La enajenación de los inmuebles podrá realizarse mediante **subasta, concurso o adjudicación directa**.

La **subasta** es la regla general: adjudica «a favor de quien presente la oferta económica más ventajosa» (art. 137.2). El **concurso** se reserva a bienes cuya venta coadyuve a políticas públicas específicas (art. 137.3). La **adjudicación directa** solo procede en los supuestos tasados del art. 137.4 (adquirente que sea otra Administración o entidad del sector público; entidad sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública, iglesia o confesión religiosa reconocida; inmueble necesario para un servicio público; subasta o concurso desiertos o fallidos dentro del año; solares inedificables o fincas rústicas no explotables vendidos a un colindante; venta a un copropietario; titular de un derecho de adquisición preferente; y, excepcionalmente, venta al ocupante).

[!MATIZ] No confundir la **garantía** para participar (art. 137.6: con carácter general, un **5 %** del valor de tasación o del tipo de salida, elevable hasta el **10 %** en casos especiales) con el **aplazamiento del precio** (art. 134: hasta **10 años**, con garantía suficiente e interés no inferior al legal del dinero). Y ojo con dos umbrales cuantitativos distintos: los **20 millones** que disparan la autorización del Consejo de Ministros (art. 135.3) y el **1.000.000**

de euros que obliga a informe previo de la IGAE en enajenaciones directas y permutas (art. 112.3).

[!EJEMPLO] La Delegación de Economía y Hacienda de Girona tiene un antiguo edificio administrativo, ya desafectado, tasado en 3,5 millones de euros. Como no supera los 20 millones, la enajenación la acuerda el **Ministro de Hacienda** sin autorización del Consejo de Ministros (art. 135.3). La DGPE incoa el expediente —cuyo acuerdo «*llevará implícita la declaración de alienabilidad*» (art. 138.1)—, depura la finca (art. 136.1), aprueba la tasación (válida un año, art. 114.5) y saca el inmueble a **subasta**, publicando la convocatoria **gratuitamente en el BOE** y en el boletín provincial (art. 138.3). Para pujar, cada interesado deposita el **5 %** del tipo de salida (art. 137.6). Si la subasta queda desierta, dentro del año siguiente podrá acudir a la **adjudicación directa** en condiciones no inferiores a las anunciadas (art. 137.4.d).

La permuta. Junto a la venta, la ley admite permutar inmuebles y derechos patrimoniales por otros bienes ajenos. El art. 153 la condiciona a un límite de equilibrio: la diferencia de valor entre los bienes que se intercambian no puede superar el **50 %** del que lo tenga mayor; rebasado ese umbral, la operación deja de ser permuta y se tramita como enajenación con parte del precio satisfecho mediante entrega de otro bien. La permuta puede recaer sobre **edificios por construir**, siempre que a la firma esté determinado el inmueble que la Administración recibirá, y **no exige subasta ni concurso**, porque la propia naturaleza del negocio predetermina la contraparte con la que se conviene.

El **producto de la enajenación se ingresa en el Tesoro** (art. 133) y, para **muebles**, la competencia es del titular del departamento u organismo que los tuviera afectados, cuyo acuerdo de venta «*implicará la desafectación de los bienes y su baja en inventario*» (art. 142.2), con enajenación por subasta pública salvo bienes obsoletos o deteriorados, en cuyo caso cabe la venta directa (art. 143.1).

6. El inventario y el régimen registral

El principio de identificación y control (art. 8.1.d) se instrumenta a través de dos herramientas complementarias: un **inventario interno** de gestión y la **inscripción registral** con efectos frente a terceros.

El Inventario General. El art. 32.1 impone la «*obligación de formar inventario*»: las Administraciones deben inventariar sus bienes y derechos «*haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación*» y para reflejar su situación jurídica y su uso. El **Inventario General de Bienes y Derechos del Estado** está a cargo del **Ministerio de Hacienda**, y su llevanza corresponde a la **Dirección General del Patrimonio del Estado** y a las unidades patrimoniales de los departamentos y organismos como órganos auxiliares (art. 33.1). Una nota decisiva para el examen fija su naturaleza jurídica.

Artículo 33.4 de la Ley 33/2003 · Naturaleza del Inventario General

El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado **no tiene la consideración de registro público** y los datos reflejados en el mismo, así como los resultados de su agregación o explotación estadística, constituyen información de apoyo para la gestión interna y la definición de políticas [...]. Estos datos no surtirán efectos frente a terceros ni podrán ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

Además, el art. 35.1 anuda una consecuencia práctica: «*No se podrán realizar actos de gestión o disposición sobre los bienes y derechos del Patrimonio del Estado si éstos no se encuentran debidamente inscritos en el Inventario General*».

El régimen registral. Frente al inventario, que es interno, la inscripción en el **Registro de la Propiedad** sí produce efectos frente a terceros. El art. 36.1 la configura como obligatoria.

Artículo 36.1 de la Ley 33/2003 · Obligatoriedad de la inscripción

Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones públicas

en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.

La inscripción se practica conforme a la legislación hipotecaria y a la propia LPAP (art. 37.1), y goza de un instrumento propio: la **certificación administrativa** expedida por órgano competente sirve como título inscribible y permite reanudar el tracto sucesivo interrumpido o cancelar y rectificar inscripciones en los supuestos del art. 37 (por ejemplo, cuando se acredite la inexistencia o imposibilidad de localización física de la finca).

[!RECUERDA] Distingue las dos herramientas de control: el **Inventario General** es interno, **no es registro público** y no surte efectos frente a terceros (art. 33.4), pero sin la inscripción en él no cabe disponer del bien (art. 35.1); el **Registro de la Propiedad** es el que dota de publicidad y oponibilidad frente a terceros, y la inscripción en él es **obligatoria** para los bienes susceptibles de ella (art. 36.1), salvo los arrendamientos, donde es potestativa.

7. La defensa del patrimonio: las prerrogativas de autotutela

El art. 1 de la LPAP encomienda a la Administración no solo administrar y conservar su patrimonio, sino **defenderlo**. Y lo hace dotándola de un privilegio del que carece cualquier propietario privado: la **autotutela**. Mientras el particular que sufre la usurpación de una finca ha de demandar ante los tribunales, la Administración puede investigar, deslindar y recuperar sus bienes **por sí misma, en vía administrativa**, sin pedir venia al juez. El catálogo de estas prerrogativas lo abre el art. 41.

Artículo 41 de la Ley 33/2003 · Facultades y prerrogativas

1. Para la defensa de su patrimonio, las Administraciones públicas 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.

Son, pues, cuatro las prerrogativas, que se desglosan a continuación.

La **investigación** (letra a) es la potestad de averiguar la situación de los bienes que se presume pertenecen al patrimonio pero cuya titularidad no consta con claridad. El procedimiento puede iniciarse de oficio o por **denuncia** de un particular, y aquí la ley introduce un incentivo llamativo: el art. 48 reconoce a quien promueva la investigación —cuando esta concluya con la efectiva incorporación del bien— un **premio equivalente al 10 %** del valor del bien investigado. Es un caso poco frecuente de recompensa legal al denunciante.

El **deslinde** (letra b) permite fijar los límites de un inmueble público cuando aparecen confundidos con los de fincas colindantes. Se tramita en vía administrativa y tiene un plazo tasado: el art. 52 fija en **18 meses**, desde la fecha del acuerdo de iniciación, el plazo máximo para resolver y notificar; transcurrido sin resolución, el procedimiento **caduca**. Una vez firme y ejecutado, el deslinde abre la puerta a la inscripción registral y al amojonamiento.

El alcance de la **recuperación de oficio** (letra c) depende de la naturaleza del bien. El art. 55 distingue: tratándose de bienes **demaniales**, la Administración puede recuperar la posesión **en cualquier tiempo** tratándose de bienes **patrimoniales**, solo dentro del **plazo de un año**, contado desde el día siguiente al de la usurpación, y pasado ese año habrá de acudir al juicio civil ordinario. La imprescriptibilidad del demanio explica la diferencia: sobre lo demanial el tiempo no corre; sobre lo patrimonial, sí.

El **desahucio administrativo** (letra d) permite recuperar la posesión de los inmuebles **demaniales** cuando se extingue el título que amparaba la ocupación —por ejemplo, caducada una concesión—, con indemnización de las mejoras si procede (arts. 58 y 59). Un último matiz del propio art. 41.3: las **entidades públicas empresariales** solo pueden ejercer estas potestades para defender bienes **demaniales**, no los patrimoniales.

[!RECUERDA] Cuatro prerrogativas de autotutela: **investigar** (premio del 10 % al denunciante, art. 48), **deslindar** (plazo máximo 18 meses, art. 52), **recuperar de oficio**

(demaniales en **cualquier tiempo** patrimoniales solo dentro del **año** siguiente a la usurpación, luego juicio civil, art. 55) y **desahuciar** (solo inmuebles demaniales, art. 41.d). Las cuestiones de naturaleza civil que surjan al ejercerlas corresponden a la jurisdicción civil (art. 41.2).

TEMA 14

Epígrafe 3 — La Agencia Estatal de Administración Tributaria

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT, o «la Agencia Tributaria») es el organismo que **aplica** en España el sistema tributario estatal y el aduanero. Nació para separar dos tareas que hasta 1992 convivían en la misma casa: **diseñar** la política tributaria —que sigue en manos del Ministerio— y **aplicarla** a los contribuyentes, cometido que pasó a la Agencia. Toda su arquitectura fundacional está en un único precepto, el **artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre**, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, desarrollado después por normas de organización. El reparto de fuentes vertebró el epígrafe: lo esencial —creación, naturaleza, régimen, funciones y órganos rectores— está en la **Ley** (art. 103), mientras que la estructura concreta —Departamentos y organización territorial— vive en **Órdenes** y **Resoluciones** que cambian con el tiempo.

1. Naturaleza y creación

La AEAT no se creó por una ley propia, sino dentro de una Ley de Presupuestos, en su artículo 103. De su primer párrafo nacen ya los rasgos que definen qué clase de ente es.

Artículo 103.Uno.1 de la Ley 31/1990 · Creación, adscripción y naturaleza

Se crea, integrado en las **Administraciones Públicas Centrales** y adscrito al **Ministerio de Economía y Hacienda** a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, y con la denominación de «**Agencia Estatal de Administración Tributaria**», un **Ente de Derecho Público** de los previstos en el **artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria**, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada.

De este párrafo nacen tres notas. Primera, la AEAT se **integra** en la Administración Central del Estado. Segunda, se **adscribe** a un Ministerio —el de Economía y Hacienda en 1990 y hoy el **Ministerio de Hacienda**, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda—. Tercera, y decisiva, se configura como un **ente de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada**. Es, por tanto, un **organismo público** dotado de personalidad diferenciada, distinto de la Administración General del Estado aunque integrado en ella. Esa personalidad propia es la que le confiere una **autonomía de gestión** —presupuestaria, de contratación y de personal— que la separa de un órgano ministerial ordinario.

La Ley creó la Agencia sobre el papel, pero difirió su puesta en marcha a una **Orden** del Ministro (art. 103.Once.2). Esa Orden fue la de **25 de septiembre de 1991**, que fijó la constitución efectiva el **1 de enero de 1992**. Desde ese día la Agencia **sucedió** a la antigua Secretaría General de Hacienda y a la Administración Territorial de la Hacienda Pública, que quedaron suprimidas.

MATIZ

La autonomía de la AEAT es **de gestión**, no política. La Agencia **no diseña** la política tributaria —no decide crear un impuesto ni subir un tipo: eso corresponde al legislador y, en el plano normativo, a la Dirección General de Tributos del Ministerio—. La AEAT **aplica** el sistema tributario que otros han diseñado. Esta distinción entre diseñar y aplicar es la que vertebra todo el estudio de la Agencia.

2. Régimen jurídico

El régimen de la AEAT es **peculiar**: no se rige en primer término por las normas comunes del sector público, sino por su propia legislación específica. Así lo confirma la norma general de organización administrativa hoy vigente.

Disposición adicional decimoséptima de la Ley 40/2015 · Régimen jurídico de la AEAT

La Agencia Estatal de Administración Tributaria se regirá por su legislación específica y únicamente de forma supletoria y en tanto resulte compatible con su legislación específica por lo previsto en esta Ley.

El acceso, la cesión o la comunicación de información de naturaleza tributaria se regirán en todo caso por su legislación específica.

Es decir: la AEAT se rige **primero por su legislación específica** —el art. 103 y sus normas de desarrollo— y solo de forma **supletoria** por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y aun así únicamente en lo que resulte compatible. El propio artículo 103 lo confirma para el día a día del ejercicio de sus funciones públicas.

Artículo 103.Dos.1 de la Ley 31/1990 · Régimen jurídico

La Agencia se regirá por lo dispuesto en la **presente Ley** y en sus **normas de desarrollo**.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la **Agencia Estatal de Administración Tributaria** se regirá en el desarrollo de las funciones de **gestión, inspección, recaudación** y demás funciones públicas que se le atribuyen por el presente artículo, por lo dispuesto en la **Ley General Tributaria**, en la **Ley de Procedimiento Administrativo** y en las demás normas que resulten de aplicación al desempeño de tales funciones.

Este régimen propio presenta rasgos singulares. Su **contratación** se desarrolla en régimen de Derecho privado, con los principios de publicidad y concurrencia del sector público. Goza del **mismo tratamiento fiscal** que la Administración del Estado. Y está sometida de forma exclusiva a **control financiero permanente** de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), **sin fiscalización previa** de sus actos de gestión tributaria, sin perjuicio de las comprobaciones posteriores (art. 103.Siete). El control a posteriori

es coherente con su trabajo: someter cada liquidación a intervención previa paralizaría la aplicación «de masas» del sistema tributario.

En cuanto a su **financiación**, la AEAT no se sostiene solo con transferencias del Presupuesto: se financia también con **un porcentaje de la recaudación** derivada de su propia actividad de control, fijado cada año en la Ley de Presupuestos (art. 103.Cinco). Ese porcentaje es su seña de identidad financiera.

RECUERDA

La recaudación de los tributos del Estado **no es de la Agencia**: forma parte del **Tesoro Público**. La AEAT solo se financia con las **transferencias** del Presupuesto y con **un porcentaje** de la recaudación derivada de su actividad, fijado cada año en la Ley de Presupuestos. Y su régimen es propio: legislación específica primero, Ley 40/2015 solo de forma supletoria.

3. Funciones

El artículo 103 fija primero la **misión** de la Agencia —el enunciado del que arrancan todas sus funciones—.

Artículo 103.Uno.2 de la Ley 31/1990 · Misión: la aplicación efectiva del sistema

La **Agencia Estatal de Administración Tributaria** es la **organización administrativa responsable**, en nombre y por cuenta del **Estado**, de la **aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero** y de aquellos recursos de otras Administraciones y Entes Públicos nacionales o de las Comunidades Europeas *cuya* gestión se le encomienda por **Ley** o por **Convenio**.

La clave es la **aplicación efectiva** del sistema tributario estatal y aduanero. Además, la Agencia aplica los **recursos de otras Administraciones y Entes públicos** nacionales o de la Unión Europea cuando así se le encomienda por Ley o por Convenio. Sobre esa misión legal, la Agencia sintetiza tradicionalmente dos objetivos operativos: **reducir el fraude**

fiscal, para que la carga se reparta con justicia, y **favorecer el cumplimiento voluntario** de las obligaciones tributarias, mejorando la información y la asistencia al contribuyente. Esa misión se despliega, en primer término, en la función nuclear de aplicar el sistema mediante los tres grandes bloques de procedimientos.

Artículo 103.Uno.3 de la Ley 31/1990 · Gestión, inspección y recaudación

Corresponde a la **Agencia Estatal de Administración Tributaria** desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para que el **sistema tributario estatal y el aduanero** se apliquen con **generalidad y eficacia** a todos los **obligados tributarios**, mediante los procedimientos de **gestión, inspección y recaudación** tanto formal como material, que minimicen los costes indirectos derivados de las exigencias formales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La aplicación del sistema se concreta, pues, en tres grandes bloques de procedimientos: **gestión, inspección y recaudación**. Junto a esa función nuclear, el art. 103.Uno añade otras tres funciones complementarias:

- **Tributos cedidos** a las Comunidades Autónomas (Uno.4): la AEAT los gestiona cuando la competencia se atribuye al Estado por las leyes de cesión, y **entrega la recaudación** a la Hacienda autonómica titular del rendimiento.
- **Coordinación** con las instituciones de la Unión Europea y con otras Administraciones tributarias (Uno.5).
- **Auxilio** a los Juzgados y Tribunales de Justicia y al Ministerio Fiscal en la investigación y represión de delitos públicos, en el marco de los convenios de colaboración (Uno.6).

EJEMPLO

① **Un tributo cedido: quién gestiona y quién cobra.** El IRPF está parcialmente cedido a las Comunidades Autónomas de régimen común, de modo que una parte de su recaudación es de la Comunidad. Pero quien lo **gestiona** es la AEAT.

Tarea	Quién
Diseñar el IRPF (ley del impuesto, tramo autonómico)	Estado y Comunidad Autónoma (legislador)
Gestionar, inspeccionar y recaudar	AEAT (art. 103.Uno.4)
Destino de la parte cedida de la recaudación	La Hacienda autonómica titular del rendimiento

La Agencia hace el trabajo de aplicación y «entrega» a la Comunidad lo que le corresponde: gestiona para otro sin ser la dueña del rendimiento. Es la traducción práctica del binomio *aplicar / no diseñar*.

4. Organización

La AEAT se organiza en dos planos: una **organización central** —los servicios con sede única, que dirigen y coordinan para todo el Estado— y una **organización territorial** —la red de oficinas repartida por el país—. Por encima de ambos planos están sus **órganos rectores**. Se mantiene la regla de fuentes: los órganos rectores están en la **Ley** (art. 103); los Departamentos, en una **Orden**, y la estructura territorial, en una **Resolución** de la Presidencia.

Artículo 103.Tres.1 de la Ley 31/1990 · Órganos rectores

Los **Organos rectores** de la Agencia serán el **Presidente** y el **Director General**.

El **Presidente** será el **Secretario de Estado de Hacienda** o la persona que al efecto designe el **Gobierno** a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, y que tendrá **rango de Secretario de Estado**.

El **Director General**, que tendrá **rango de Subsecretario**, será asimismo nombrado por el **Gobierno** a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda.

Los dos órganos rectores son, pues, el **Presidente** y el **Director General**. Al **Presidente** —Secretario de Estado de Hacienda, con rango de Secretario de Estado— le corresponden la superior dirección de la Agencia, su representación legal y facultades como aprobar la relación de puestos de trabajo, el Plan de Actuaciones y la estructura orgánica. El **Director General** —con rango de Subsecretario— dirige la ejecución del Plan, el funcionamiento ordinario de los servicios y ostenta la superior jefatura del personal. Ambos son nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministro.

RECUERDA

Dos órganos rectores, dos rangos: **Presidente** (= Secretario de Estado de Hacienda, con **rango de Secretario de Estado**) y **Director General** (con **rango de Subsecretario**). De ellos cuelga, en cascada, todo el organigrama: por debajo del Director General están los **Departamentos** (rango de dirección general) y, un escalón más abajo, la **Delegación Central de Grandes Contribuyentes** y los Servicios centrales (rango de dirección adjunta).

La organización central: los Departamentos

De la Dirección General dependen los **Departamentos**, los grandes centros directivos por áreas funcionales. Su número y denominación no están en la Ley, sino en una Orden ministerial: la **Orden PRE/3581/2007**.

Artículo 1 de la Orden PRE/3581/2007 · Los Departamentos

Se integran en la **organización central** de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con **dependencia directa de la Dirección General** de la Agencia, los siguientes Departamentos, todos ellos con **rango de dirección general**:

- a) **Departamento de Gestión Tributaria.**
- b) **Departamento de Inspección Financiera y Tributaria.**
- c) **Departamento de Recaudación.**

- d) **Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.**
- e) **Departamento de Informática Tributaria.**
- f) **Departamento de Recursos Humanos.**

Son **seis Departamentos**, todos con **rango de dirección general** y dependientes del Director General. Lo importante no es solo memorizar la lista, sino asociar cada Departamento con la materia que dirige:

Departamento	Qué dirige, planifica y coordina
Gestión Tributaria	Los procedimientos de gestión (recepción de declaraciones, control «de masas», comprobaciones de gestión)
Inspección Financiera y Tributaria	La inspección tributaria y la potestad sancionadora vinculada a ella
Recaudación	El cobro de los créditos del Estado, incluida la vía ejecutiva (apremio)
Aduanas e Impuestos Especiales	El tráfico exterior , los recursos propios tradicionales de la UE y el contrabando
Informática Tributaria	Los sistemas informáticos que sostienen toda la aplicación de los tributos
Recursos Humanos	La política de personal de la Agencia

La organización central se completa con la **Delegación Central de Grandes Contribuyentes (DCGC)** —órgano central, con rango de dirección adjunta, dependiente del Director General y con competencia en todo el territorio nacional, que concentra el control de las grandes empresas y grupos—, con los **Servicios centrales** (entre ellos el **Servicio Jurídico**, integrado por Abogados del Estado, y el **Servicio de Auditoría Interna**, único órgano central que depende directamente del **Presidente**) y con órganos colegiados de coordinación como el **Comité Permanente de Dirección**.

La organización territorial

La estructura sobre el territorio la fija una **Resolución** de la Presidencia de la AEAT: la Resolución de 13 de enero de 2021.

Apartado Primero de la Resolución de 13 de enero de 2021 · Órganos territoriales

Son órganos territoriales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria:

- a) Las Delegaciones Especiales de la Agencia Tributaria.
- b) Las Delegaciones de la Agencia Tributaria.
- c) Las Administraciones de la Agencia Tributaria.
- d) Las Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales.
- e) Las Administraciones de asistencia Digital Integral.

En la cúspide territorial están las **Delegaciones Especiales**: existen 17, una por comunidad autónoma —con la salvedad de que Ceuta y Melilla no tienen Delegación Especial propia, sino que se integran en la Delegación Especial de Andalucía, Ceuta y Melilla—. De cada Delegación Especial dependen las **Delegaciones** (de ámbito, por lo general, **provincial** cuando su sede está en una capital de provincia) y, de estas, las **Administraciones**. Junto a ellas hay dos piezas específicas: las **Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales**, para el tráfico exterior, y las **Administraciones de Asistencia Digital Integral (ADI)**, la incorporación más reciente, que atienden por medios **no presenciales** a todo el territorio. Internamente, cada Delegación Especial se estructura en **Dependencias Regionales** (Inspección, Gestión, Recaudación, Aduanas e IIEE, etc.), que reproducen en el territorio el reparto de los Departamentos centrales.

EJEMPLO

② **La pirámide territorial.** Un contribuyente de Albacete que recibe una comprobación no trata con «la AEAT» en abstracto, sino con una oficina concreta dentro de una jerarquía:

Nivel	Órgano	Ámbito
Cúspide central	Director General + Departamentos	Todo el Estado

Cúspide territorial	Delegación Especial de Castilla-La Mancha (sede en Toledo)	Comunidad autónoma
Nivel intermedio	Delegación de Albacete	Provincia
Base	Administración de la AEAT	Localidad / demarcación

Dentro de la Delegación Especial, el expediente lo lleva la **Dependencia Regional** que corresponda según la materia (Inspección, Gestión, Recaudación...). Y, en paralelo, las **Administraciones de Asistencia Digital Integral** atienden por vía no presencial sin importar dónde viva el contribuyente: la red física y la digital conviven.

TU OPOSICIÓN, EN UNA APP



El temario que tienes en las manos cobra vida en la app Persevera, con todo para estudiarlo:

tests · psicotécnicos · flashcards con repaso espaciado · supuestos
cursos · simulacros · mapas mentales · tutor IA · planificador

7 días de prueba · Suscripción sin permanencia: cancelas cuando quieras.



APP STORE

para iPhone y iPad



GOOGLE PLAY

para Android



EN LA WEB

app.perseveraoposiciones.com

DEL MISMO EQUIPO



Eroodite — Estudia cualquier cosa con IA

Persevera es para tu oposición. **Eroodite, para todo lo demás:** tu carrera universitaria, otras oposiciones o cualquier material que caiga en tus manos. Sube tus apuntes, PDFs, vídeos de YouTube o fotos y su inteligencia artificial te crea al momento exámenes, fichas de repaso, resúmenes y mapas mentales. Con un tutor con IA que resuelve dudas —hasta las que le haces una foto—, repaso espaciado y modo concentración.

Tus apuntes, listos para estudiar en segundos. Empieza gratis.



APP STORE

para iPhone y iPad



GOOGLE PLAY

para Android