

# LA NUEVA PRIVATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS<sup>1</sup>

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ\*

SUMARIO: I. La información patrimonial y el desarrollo legislativo del mandato constitucional de acceso a archivos y registros administrativos. II. Delimitaciones conceptuales en la nueva Ley patrimonial. III. La originaria naturaleza ambigua del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado. IV. La nueva privatización del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. V. La limitada publicidad registral de los bienes patrimoniales en la Ley 33/2003. VI. Conclusiones.

## I. LA INFORMACIÓN PATRIMONIAL Y EL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A ARCHIVOS Y REGISTROS ADMINISTRATIVOS

La información patrimonial constituye la columna vertebral en el conocimiento del servicio o uso público. De tal manera que mediante el acceso a la misma, el ciudadano puede conocer qué bienes o derechos están afectos o no a ese uso y, en definitiva, qué Administración es su titular y cuáles son sus características. En este sentido la naturaleza pública de esa información en cuanto al derecho de cualquier ciudadano a conocerla por formar parte de archivos o registros administrativos, resulta vital para conocer el servicio público.

---

\* Profesora Titular de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

<sup>1</sup> Esta ponencia fue ofrecida por la autora el día 13 de mayo de 2004 dentro del congreso «Los servicios públicos, privatizaciones y liberalizaciones en la Unión Europea y Proceso de Globalización», celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a distancia.

Cuando el artículo 105 b) de nuestro texto constitucional prescribe el mandato de desarrollo legislativo del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, limitando dicho acceso únicamente en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas, es obvio que con ello y salvo estas excepciones, está concediendo naturaleza pública a toda la información de la que disponga la Administración, obligando a que ésta la haga constar en los archivos y registros administrativos.

Se prescribe, en definitiva la obligación de las Administraciones Públicas de permitir el acceso a toda la información que conste en archivos y registros administrativos, con independencia de la denominación que reciba ese conjunto informativo que, según el sector o ámbito de que se trate, puede hasta parecer algo diferente a lo que constituye mera información de naturaleza pública. Es el caso de fondos documentales, inventarios patrimoniales o cualquier tipo de documentación administrativa, reciba el nombre que reciba en la legislación correspondiente. En ese sentido tanto los archivos como los registros administrativos son instrumentos de los que se vale la Administración para prestar el servicio público informativo. Servicio que, en todo caso, constituye una función transversal que afecta a todos y cada uno de los sectores en los que las Administraciones Públicas intervienen.

Pues bien, va a ser la propia Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, la Ley 30/1992 –LRJPAC– la que en sus artículos 35 y 37 desarrolle ese derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, en términos muy concretos que constituyen el marco del acceso y la naturaleza de la información relacionada con el patrimonio de las Administraciones Públicas, como vamos a ver.

El artículo 35 h) de la Ley 30/92 apunta como derecho de los ciudadanos el acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes. Derecho que se desarrolla con todo lujo de detalles en el artículo 37 del mismo texto legal.

El alcance amplio del derecho de acceso se advierte en la formulación general del artículo 37.1: «Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud».

Sin embargo y, a pesar de que esta formulación nos parece suficientemente amplia, lo cierto es que ha quedado superada en determinados contextos informativos por obra de la legislación comunitaria. Tal es el caso de la Directiva comunitaria 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, que fue objeto de trasposición a nuestro ordenamiento mediante la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, en la que se establece el derecho de todos los nacionales de los Estados que integran el espacio económico europeo a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administra-

ciones Públicas. Se trata de un derecho que tiene cualquier ciudadano, que afecta a cualquier información y a toda Administración Pública en cuyo poder se encuentre información de trascendencia medioambiental. Acoge pues un planteamiento más amplio en la concreción del acceso que el propio del artículo 37.1 de la LRJPAC.

En el mismo y aun con más amplio sentido se pronuncia el artículo 49.3 del texto constitucional europeo al señalar que: «Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, organismos y agencias de la Unión, en las condiciones establecidas en la Parte III, cualquiera que sea la forma en que estén elaborados dichos documentos»<sup>2</sup>.

A partir de la formulación genérica de ese acceso en nuestro ordenamiento, el propio artículo 37 lo limita o concreta en los supuestos en que los documentos contengan datos referentes a la intimidad –art. 37.2–, en los documentos de carácter nominativo que puedan hacerse valer para el ejercicio de derechos –art. 37.3– e incluso se matiza el acceso cuando prevalezcan razones de interés público o intereses de terceros más dignos de protección –art. 37.4–.

En segundo lugar, el artículo 37 de la LRJPAC niega la formulación originaria de dicho acceso a expedientes en determinados supuestos:

- Los que contengan información sobre actuaciones del gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales, no sujetas a derecho administrativo.
- Los que contengan información sobre la defensa nacional o seguridad del Estado.
- Los tramitados para la investigación de delitos cuando pueda ponerse en peligro la protección de derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones.
- Los relativos a secretos comerciales o industriales.
- Los relativos a la política monetaria.

De otro lado hay supuestos en que dicho acceso se rige por sus normas específicas. Estos supuestos también son tasados aunque se formulan con cierta amplitud. Y para público conocimiento del ciudadano en cuanto a qué documentos tienen condiciones de acceso diferentes, señala el artículo 37.7 que «será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares».

Se rigen pues por su regulación específica:

- Los archivos relativos a materias clasificadas.
- Archivos relativos a datos sanitarios.

---

<sup>2</sup> La Parte III del texto constitucional europeo en su artículo 342 se refiere a los límites en el acceso por razones de seguridad, producción o comercio de armas; el artículo 336 por su parte contiene el límite del secreto profesional.

- Archivos regulados por la legislación del régimen electoral.
- Archivos que sirvan exclusivamente a fines estadísticos.
- Registro civil y registro central de penados y rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una ley.
- El acceso a los documentos obrantes en archivos administrativos por parte de determinadas personas: diputados, senadores o similares.
- Archivos históricos.

Finalmente se apuntan las condiciones en que dicho acceso ha de tener lugar, en cuanto que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos y por tanto la petición ha de ser individualizada, señalándose los documentos que se deseen consultar. No caben pues las solicitudes genéricas. Dicho acceso, en cualquier caso permite obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado.

En este contexto la información relativa al patrimonio de las Administraciones Públicas, ya se trate de bienes demaniales o de bienes patrimoniales, no consta en la Ley 30/1992, ni como información inaccesible ni tampoco como información cuyo acceso esté limitado o regulado por su normativa específica de forma explícita<sup>3</sup>. Ciertamente es que cuando se refiere a que se han de regir por sus disposiciones específicas «los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley», con ello se deja la puerta abierta para que una Ley regule el régimen de acceso a determinada información como pudiera ser la patrimonial, aunque en este caso ya no estemos ante un registro administrativo. No obstante, de lo que se trata es de regular el acceso, no de hacer inaccesible la información patrimonial, ya que los supuestos de inaccesibilidad están tasados y en ellos, como es lógico, no hay referencia alguna al patrimonio de las Administraciones. Tampoco parece que estemos en el supuesto específico de acceso regulado por una ley, al que se refiere el artículo 37.6 d): «archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública», pues aunque la información patrimonial sirve sin duda a este objetivo, no lo hace de forma exclusiva como vamos a analizar a continuación.

## **II. DELIMITACIONES CONCEPTUALES EN LA NUEVA LEY PATRIMONIAL**

Es la Ley patrimonial la que, de un lado, define las modalidades de patrimonio de las Administraciones Públicas y, de otro, los instrumentos informativos para conocimiento de la propia Administración y de los ciudadanos. El alcance extremadamente finalista de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales acogido en la

---

<sup>3</sup> Salvo que en esa información, lógicamente concurriera alguna o algunas de las circunstancias a las que se refiere el artículo 37.6, como puede ser, por ejemplo, la de que a su vez esa información constituya fondo documental existente en los archivos históricos –art. 37.6 g)–.

nueva ley, resulta definitivo para concluir sobre la necesidad de que existan instrumentos suficientes de conocimiento de la naturaleza del patrimonio administrativo.

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>4</sup> regula el conjunto del patrimonio de las Administraciones Públicas, entendiéndose por tal, el conjunto de los bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos –art. 3.1–. Y dentro de este concepto clasifica dos tipos de bienes que constituyen dicho patrimonio, a saber, los bienes de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales –art. 4–. Los primeros –los bienes demaniales– son los que siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales. Mientras que los bienes patrimoniales o de dominio privado de las Administraciones Públicas son los que siendo de titularidad pública no tienen el carácter de demaniales por no estar afectados al uso general o al servicio público –art. 7.1–.

Entre los bienes que en todo caso han de tener este último carácter, esto es, el de ser bienes patrimoniales, la nueva Ley señala que siempre habrán de ser bienes patrimoniales los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporea, y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales –art. 7.2–.

Pues bien, lo característico de la nueva regulación del patrimonio de las Administraciones Públicas en lo que a las técnicas informativas se refiere, es el diferente régimen que otorga a los instrumentos de información sobre su patrimonio. Así como el instrumento informativo patrimonial que es el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado va a considerarse, como vamos a ver, una mera información de apoyo de carácter interno, el otro instrumento que es el Registro de la Propiedad respecto a los bienes inmuebles de la Administración trata de ampliar mediante diferentes técnicas de acceso, la información que el administrado puede conocer de los mismos, aunque difícilmente su tratamiento puede hacerse extensivo a otros bienes o derechos patrimonio de la Administración que sean diferentes a los inmuebles.

La Ley no es explícita en cuanto a la naturaleza de registro público o de información interna del conjunto de los inventarios patrimoniales. La novedosa naturaleza interna de esa información únicamente se predica respecto al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

La cuestión por tanto está, al margen de la naturaleza de los bienes o derechos que han de contenerse en ese inventario –que no es objeto de este análisis– acercarnos a conocer cuál es el verdadero objetivo del legislador cuando decide otorgar de forma explícita, naturaleza interna al Inventario General al que se refiere en concreto

---

<sup>4</sup> BOE núm. 264, de 4 de noviembre.

el artículo 33.2 de la ley, señalando que: «La Dirección General del Patrimonio del Estado llevará directamente el inventario correspondiente a los siguientes bienes y derechos del Patrimonio del Estado, ya sean demaniales o patrimoniales...».

### III. LA ORIGINARIA NATURALEZA AMBIGUA DEL INVENTARIO GENERAL DE BIENES Y DERECHOS DEL ESTADO

Nunca ha sido un objetivo claro que el inventario fuera un instrumento de la Administración para que los administrados pudieran informarse ilimitadamente sobre cuáles eran tales bienes y, por tanto que la inclusión o no de un determinado bien en dicho inventario generase algún efecto a su favor. En este sentido, nunca ha estado claro si el inventario era un instrumento vinculado al servicio público informativo patrimonial. Si desde sus orígenes esta última hubiera sido la principal razón para el nacimiento de esta peculiar técnica informativa, muy probablemente se habría creado un archivo o registro administrativo y, por tanto, muy probablemente hubiera entrado en el régimen general del derecho de acceso a las informaciones en él contenidas.

Y es que ese carácter ambiguo que, desde sus orígenes, ha tenido el instrumento inventarial, ha hecho que nunca haya resultado fácil el acceso y el conocimiento de su contenido y naturaleza para quien no resultara ser Administración Pública. Algunos autores de tan reconocido prestigio en el análisis doctrinal de los bienes patrimoniales como ha sido BAYONA<sup>5</sup> no se han referido sino de forma muy indirecta al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado. Otros han reconocido desde la aparición de las primeras leyes patrimoniales, su carácter inabarcable, así como la desigualdad en la utilización de sus términos, aunque se pudiera acceder al mismo para conocer su contenido y efectos<sup>6</sup>.

Tampoco la normativa local añadía ningún elemento que permitiera aclarar la verdadera naturaleza del inventario, ni del general, ni de los otros inventarios patrimoniales locales. Ante este vacío legislativo, durante todo el período que transcurre desde la aprobación de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado de 24 de diciembre de 1962, hasta la actualidad, la doctrina científica ha venido en ocasiones otorgando al Inventario General de Bienes y Derechos, la naturaleza jurídica de los documentos intervenidos por cualquier funcionario. Esto es, la de los documentos públicos –art. 1216 del Código Civil<sup>7</sup>– y, por tanto, por su propia naturaleza, el inventario y su contenido haría prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste. Asimismo, como cualquier documento público,

---

<sup>5</sup> Vid. BAYONA DE PEROGORDO, J.J. *El patrimonio del Estado*. Madrid, 1977.

<sup>6</sup> Vid. CHINCHILLA MARÍN, C. *Bienes patrimoniales del Estado*. Madrid-Barcelona, 2001, págs. 169 y ss.

<sup>7</sup> «Son documentos públicos los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley» –art. 1216 del Código Civil–.

el Inventario General de Bienes y Derechos, haría prueba contra los contratantes y sus causahabientes, en cuanto a las declaraciones que en ellos hubiesen hecho los primeros –art. 1218 del Código Civil–.

No obstante, con esa posible naturaleza de documento público, el inventario no sería sino la relación de bienes y derechos que cada Administración elabora para su propio conocimiento y, en tal sentido, su naturaleza sería la de ser un bien privativo de la Administración, al tener un alcance puramente interno, no afecto a ningún uso general ni servicio público en particular. Sin embargo tampoco ha sido ésta la opinión mayoritaria ni aún siquiera la del legislador, como vamos a ver<sup>8</sup>.

Las posturas doctrinales han sido siempre contradictorias. Hay quien ha considerado que el inventario era un registro capaz de dar fe por sí mismo de las pertenencias del Estado. Sin embargo la opinión mayoritaria ha destacado que no es sino un instrumento de régimen interior de la Administración y, que, por tanto, tiene muy relativa significación frente a personas ajenas a la misma: «Una cosa es que el inventario deba conducir a la regularización de la situación jurídica y administrativa de los bienes del Estado, en cuanto que es un mecanismo que pone al descubierto sus características administrativas, físicas, jurídicas y económicas, y otra muy diferente que supla a los títulos de dominio y sustituya la función atribuida al Registro de la Propiedad»<sup>9</sup>.

En esta dirección ciertos autores como SANTAMARÍA<sup>10</sup> apuntan que «estos inventarios no poseen carácter constitutivo ni, en principio, eficacia jurídica frente a terceros. Se trata de una técnica de mero orden interno, aunque la constancia de un bien en estos registros e inventarios puede constituir y constituye de hecho, un principio de prueba de su posesión por el ente público, así como de su titularidad (lo que es fundamental a ciertos efectos, como el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio a la que después aludiremos)».

De esta misma opinión es PARADA<sup>11</sup> que apunta que «los inventarios no son otra cosa, pues, que relaciones de bienes que la Administración hace para su propio conocimiento interno». Pero además el Profesor PARADA duda, frente a la opinión de SANTAMARÍA de que la inclusión no constituya un principio de prueba de posesión o titularidad a favor de la Administración, puesto que añade –equiparando inventario a catálogo– que: «La inclusión en un catálogo no añade nada, en cuanto técnica defen-

<sup>8</sup> Vid. BERMEJO VERA, J. *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Madrid, 2001, pág. 351.

<sup>9</sup> Vid. ESCRIBANO MONGE, L. «El inventario general de bienes y derechos del Estado». Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Documentación administrativa, núm. 76 (abril). 1964, pág. 97. Y, efectivamente, aunque esto hubiera sido así, nada hubiera obstado a que la inclusión de un determinado bien o derecho en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado tuviera naturaleza constitutiva como posteriormente ha sucedido en la Ley 33/2003.

<sup>10</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo*. Vol. II, Madrid, 2002, pág. 540.

<sup>11</sup> Vid. PARADA VÁZQUEZ, J.R. *Derecho Administrativo. Bienes públicos. Derecho urbanístico*. Vol. III. Madrid, 2000, pág. 24.

siva, a las potestades exorbitantes de defensa y recuperación de los bienes que luego se examinarán, como no sea la de constituir un principio de prueba por escrito, dado el valor probatorio general que se asigna a los documentos que elaboran los funcionarios (art. 1216 del Código Civil)»<sup>12</sup>.

Más amplia es la crítica de BERMEJO<sup>13</sup> al indicar que «los efectos de la inclusión de un bien público en un inventario no son claros y, además las Administraciones públicas no se han esforzado demasiado en constituir dichos inventarios ni, sobre todo, en actualizarlos. En conclusión, podemos decir que el sistema de inventarios resulta insuficiente e inútil y debe complementarse con otros sistemas de protección».

Otros autores como CHINCHILLA<sup>14</sup> otorgan mayor virtualidad a este instrumento al pretender extraer del Inventario General algún criterio que permita delimitar el concepto de bien patrimonial del concepto de bien de dominio público. Sin embargo la autora, como es lógico a los efectos que se propone, no entra a analizar la naturaleza del inventario como instrumento público o privado, más o menos exhaustivo.

Y no es de extrañar porque, como indicaba la propia Ley de Bases del Patrimonio del Estado, el Inventario General se pretendía que fuera un instrumento administrativo cuya trascendencia podía ser incluso superior a la del mismo patrimonio, pero en la práctica nunca fue así. La creación y mantenimiento del inventario, parte de la base de que el mismo no es un fin, sino el medio de que la Administración se vale para la consecución de determinadas finalidades, y, que, como todo lo que con la contabilidad y la estadística se relaciona, es un servicio de carácter informativo. Incluso, en teoría, este instrumento se consideraba que habría de depender de un archivo patrimonial, lo que hubiera obligado a los funcionarios a responder de su custodia, conservación y aplicación de los bienes y derechos que reflejara. Nunca se produjo dicha integración.

#### **IV. LA NUEVA PRIVATIZACIÓN DEL INVENTARIO GENERAL DE BIENES Y DERECHOS DEL ESTADO EN LA LEY 33/2003, DE 3 DE NOVIEMBRE, DEL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Son dos los aspectos que la nueva ley predica del Inventario General de Bienes y Derechos que alteran la naturaleza que hasta ahora, aunque ambigua, tenía este instrumento informativo. De un lado la naturaleza constitutiva de la inscripción a los

---

<sup>12</sup> Otros autores sin embargo únicamente dan este valor de presunción posesoria a determinados registros como los que se articulan en el catálogo de montes y no así al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado. Vid. LUCIANO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo. op.cit.*, pág. 48.

<sup>13</sup> Vid. BERMEJO VERA, J. *Derecho administrativo. Parte especial*. Madrid, 2001, pág. 351.

<sup>14</sup> Vid. CHINCHILLA MARÍN, C. *Bienes patrimoniales del Estado*. Madrid, 2001, págs. 169-173.

efectos de la realización de actos de gestión o disposición sobre el bien o derecho. Y, de otro, su explícita calificación como un no registro público.

Los efectos de la naturaleza constitutiva de la inclusión de un bien o derecho en el inventario a los efectos de que la propia Administración pueda realizar los actos de gestión o disposición sobre los mismos, sin duda, no son meramente internos, por cuanto la Administración cuando gestiona o dispone de sus bienes o derechos, afecta, constituye o altera la situación jurídica de terceros, ya sean otras Administraciones Públicas o particulares. De otro lado, a esa declaración que otorga naturaleza constitutiva a la inclusión en el inventario de tales bienes y derechos a los efectos de poder gestionar o disponer de ellos, se añade la importante novedad de calificar negativamente al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado como un no registro público –no como un registro no público porque incluso se elimina su naturaleza de archivo o registro–, de tal forma que el contenido de dicho inventario, lejos de considerarse información pública con todos los efectos que ello supondría de cara a otras Administraciones o administrados, se califica en la actual Ley como «información de apoyo para la gestión interna y la definición de políticas de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos» –art. 33.4–.

Con ello no sólo se trata de una mera pretensión doctrinal como antaño, sino que la Ley, al otorgar este alcance al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, impide que dichos datos surtan efectos frente a terceros o que puedan ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado y sus Organismos públicos. No obstante, resulta difícil pensar que los datos que operan en el Inventario General no puedan constituir prueba frente a terceros en la consideración de que los mismos constituyen información de apoyo de la Administración, sobre todo cuando la inclusión tiene alcance constitutivo y puede afectar real y directamente a terceros en la medida en que éstos sean esa otra parte de los actos bilaterales de gestión o disposición de los bienes o derechos patrimoniales.

Cuestión distinta es el derecho de acceso del administrado al Inventario General, puesto que la no consideración explícita del mismo como registro público –y se entiende que con ello también se pretende eliminar su naturaleza de archivo– supone negar el derecho que todo administrado tiene de acceder a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución. Sin embargo si la información que obra en el Inventario General llega al conocimiento de cualquier tercero, es evidente que no se podrá evitar que surta todos los efectos probatorios propios derivados de esa inclusión, puesto que por mucha información de apoyo que pretenda ser para la Administración –que, de otro lado, resulta constitutiva para la realización de actos de gestión o disposición sobre tales bienes y derechos– también puede resultar ser información de apoyo para los administrados y difícilmente podrá ampararse la Administración en el secreto de la información sobre su patrimonio.

En definitiva la nueva Ley pretende internalizar el contenido del Inventario General de Bienes y Derechos, cuando, hasta la fecha, venía considerándose si no

como un registro público –porque en ninguna norma así se decía explícitamente– sí como un documento público en la consideración, como veíamos, de que gozaba de los requisitos de los documentos intervenidos por cualquier funcionario–art. 1216 del Código Civil– y todo ello al margen del derecho de acceso de los ciudadanos al mismo, que no se impedía en la Ley. Además de ello, aunque con diferente designación, era razonable que se considerase a dicho Inventario como una forma de archivo o registro administrativo que, de forma ordenada, pretendía constituir el depósito de la documentación relativa a los bienes y derechos del Estado.

Es obvio pues que la transformación del contenido del Inventario General de documento público a información de apoyo para la gestión administrativa interna y la definición de políticas concretas de las Administraciones Públicas, trata de evitar que el mismo haga prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste, ya que cualquier documento público hace prueba contra los contratantes y sus causahabientes, en cuanto a las declaraciones que en ellos hubiesen hecho los primeros –art. 1218 del Código Civil– y claramente no es esto lo que el legislador ha pretendido con esta nueva regulación. Otra cosa bien distinta es que efectivamente se logre el objetivo buscado: evitar cualquier alcance probatorio de esa información que consta en el Inventario General, ya que necesariamente habrán de articularse reglamentariamente los mecanismos de acceso por parte de terceros, ya sean interesados o no.

Por lo anteriormente apuntado, la Ley prevé que «la consulta por terceros de los datos del Inventario General sólo será procedente cuando formen parte del expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos» porque en estos casos es imposible negar el acceso a dicha información –art. 37.1 LRJPAC–.

Otra cosa distinta será la regulación del acceso para terceros que no formen parte del expediente; cuestión que se remite a un posterior desarrollo reglamentario en términos muy concretos y restringidos ya que se apunta que: «Reglamentariamente se regularán las condiciones en que las Administraciones Públicas podrán tener acceso al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado respecto de los datos correspondientes a los bienes sitos en el territorio a que se extiendan sus competencias» –art. 33.5– y «De igual forma, se regularán reglamentariamente los términos en que Ministerio de Hacienda facilitará, a efectos informativos, el acceso de los ciudadanos a los datos más relevantes del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado».

De tal forma que se establecen niveles de acceso diversos sobre los que deberá existir un ulterior desarrollo reglamentario:

- Las partes de un expediente podrán consultar los datos del Inventario de conformidad con las reglas generales de acceso.
- Otras Administraciones Públicas diferentes a la del Estado podrán sólo acceder a los datos correspondientes a los bienes sitos en el territorio a que se extiendan sus competencias.
- Acceso general de los ciudadanos, únicamente a efectos informativos y sólo de los datos más relevantes del Inventario General.

Esta graduación en el acceso es más que criticable. Sin embargo en este punto cobra todo su sentido la decisión del legislador de calificar al Inventario General como un no registro público, teniendo en cuenta que la LRJPAC prevé las condiciones de ese acceso exclusivamente para los archivos y registros administrativos y en qué supuestos el derecho de acceso no podrá ser ejercido. De hecho, ninguna de las excepciones al acceso de la LRJPAC se remite a los bienes patrimoniales que constituyen el contenido del Inventario General y, de otro lado, tampoco prevé que los bienes y derechos contenidos en el Inventario General se regulen por sus disposiciones específicas –art. 37.5 y 6–, pero claro está, ni el derecho constitucional de acceso a archivos y registros administrativos –art. 105. 1 b)–, ni sus condiciones de ejercicio se refieren a las «informaciones de apoyo interno», sólo, como es lógico a los archivos y registros administrativos; naturaleza que conscientemente se elimina del Inventario General para eludir el derecho de acceso del ciudadano, salvo en los términos que se prevean en los correspondientes desarrollos reglamentarios.

No obstante esta limitada naturaleza del contenido del Inventario General como información de apoyo, sólo se refiere al Inventario General y no a esos otros inventarios patrimoniales, ni al catálogo patrimonial que la propia Ley también menciona aunque no desarrolle. De tal manera que quedarían fuera de dicha naturaleza y, por consiguiente, puede seguirse considerando –salvo que sus normas específicas dijeran otra cosa– información pública a todos los efectos la contenida en el:

- Inventario de las unidades competentes en materia patrimonial de departamentos ministeriales y organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado: bienes de dominio público, infraestructuras, bienes muebles y derechos de propiedad incorporal.
- Inventario auxiliar de acciones y títulos representativos del capital de sociedades mercantiles propiedad de la Administración General del Estado.
- Inventario patrimonial de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ellas: al menos referido a bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos.
- Catálogo patrimonial de los departamentos ministeriales y organismos públicos: bienes inmuebles y derechos reales que tengan afectados o adscritos y arrendamientos concertados para alojar a sus órganos.

## **V. LA LIMITADA PUBLICIDAD REGISTRAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES EN LA LEY 33/2003**

Frente a la privatización que supone convertir el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado en mera información de apoyo, la nueva Ley parece querer compensar este mal efecto, exigiendo que la información patrimonial se inscriba, en la medida que sea susceptible de ello, en los correspondientes registros públicos. Sin embargo ni es novedad de esta Ley la obligatoriedad de la inscripción de los bienes

inmuebles de la Administración en el Registro de la Propiedad, ni la nueva Ley acomete la regulación de la inscripción registral de bienes de su patrimonio diferentes de los inmuebles.

La inscripción de los bienes y derechos del patrimonio de las Administraciones Públicas evoluciona, siendo inicialmente exceptuada de la obligación genérica de llevarla a cabo como sucedía para otros bienes –antiguo artículo 5 del Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947–, para ser permitida posteriormente en términos abiertos pero no imperativos –art. 2.6 de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946 y actual art. 5 del Reglamento Hipotecario tras la redacción dada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre–.

El carácter inicialmente imperativo que, a la inscripción de los bienes y derechos patrimoniales, dio la redacción del Real Decreto 1867/1998, al Reglamento Hipotecario, fue de hecho corregido por la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2001 (Sala 3ª), al entender que una regulación reglamentaria no podía tener este alcance sino remitirse a las legislaciones especiales. En concreto, para los bienes y derechos del Estado, el Capítulo VII del Título I, en sus artículos 42 a 47 sí preveía esa obligatoriedad de la inscripción, señalando que «el Ministerio de Hacienda, por medio de sus servicios patrimoniales, inscribirá en los correspondientes Registros, a nombre del Estado, los bienes y derechos de éste que sean susceptibles de inscripción». Posteriormente esa inscripción se predica de forma exclusiva de los bienes inmuebles y de los derechos reales referidos a éstos en el Registro de la Propiedad.

Y aún con mayor fuerza imperativa se redactó el artículo 36 del Reglamento de bienes de las entidades locales: «Las Corporaciones Locales, deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria».

Los términos del actual artículo 36 de la Ley 33/2003, son parecidos y del tenor siguiente: «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» –art. 36.1–. Para el cumplimiento de esta obligación respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones públicas son actualmente titulares, éstas tienen un plazo de cinco años para su cumplimiento –Disposición transitoria quinta–.

Y asimismo, como sucedía en la anterior legislación, la ordenación que lleva a cabo la actual Ley en los subsiguientes artículos, se refiere únicamente a la inscripción de bienes inmuebles y derechos reales a ellos afectos en el Registro de la Propiedad, pero no a la inscripción de otros bienes o derechos patrimoniales a los que no fuera de aplicación la legislación hipotecaria por no ser inscribibles en el Registro de la Propiedad, tales como acciones u otros títulos mobiliarios (Registro Mercantil), propiedad industrial (Oficina Española de Patentes y Marcas), o propiedad

intelectual (Registro de la Propiedad Intelectual). Ello supone finalmente como vamos a ver, la omisión de la regulación de las posibles peculiaridades en la inscripción de bienes no inmuebles o derechos patrimoniales en relación con otros títulos inscribibles; deberes de los titulares de estos otros registros administrativos o la omisión de privilegios administrativos registrales peculiares de estos otros bienes o derechos patrimoniales. Se ha perdido así una oportunidad única para regular de forma completa el alcance de la obligatoriedad de la inscripción registral de la totalidad de bienes y derechos patrimoniales.

Así pues, no sólo el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado carece del más que deseable alcance completo, ya que tampoco la regulación de la inscripción registral como instrumento garantizador de esos mismos bienes patrimoniales –a pesar de la obligación genérica de inscripción referida a todos los bienes y derechos patrimoniales– deja de tener carácter parcial.

Sin embargo el alcance subjetivo más amplio de la actual Ley reguladora del patrimonio –aplicable a todas las Administraciones Públicas– da lugar a que las previsiones –tanto en relación con la obligatoriedad como a los títulos inscribibles u obligaciones de los Registradores– relacionadas con la inscripción de dichos bienes, sean aplicables a todas ellas.

Por ello cuando se ordena esa inscripción, la nueva Ley señala con alcance general y sin referirse a ninguna Administración en particular, que la Administración solicitante deberá ser:

- O bien el órgano que haya adquirido el bien o derecho.
- O bien el órgano que haya dictado el acto o intervenido en el contrato que deba constar en el Registro.
- O bien, finalmente, el órgano al que corresponda su administración y gestión.

De otro lado, la regulación que la Ley 33/2003 hace de los títulos inscribibles en el Registro de la Propiedad es complementaria y más amplia que la prevista en la legislación hipotecaria, permitiendo la inscripción de los siguientes títulos:

- Disposición administrativa.
- La certificación del funcionario gestor del bien como título para reanudar el tracto sucesivo.
- La certificación administrativa expedida por el órgano competente para la cancelación y rectificación registral.
- Orden estimatoria de reclamación administrativa previa a la vía judicial.
- Actas administrativas.

Finalmente, las obligaciones de control sobre los bienes patrimoniales no sólo las tienen las correspondientes Administraciones gestoras o titulares de los mismos o más directamente relacionadas con el control financiero como lo son la Intervención General de la Administración del Estado de acuerdo al Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre o las Abogacías del Estado, sino además los Registradores de la Propiedad como fedatarios públicos más directamente implicados en las garantías registrales de los bienes patrimoniales inmuebles. Parece que, así-

mismo, estas mismas obligaciones serían predicables de otros funcionarios encargados de registros administrativos destinatarios de otros bienes o derechos patrimoniales no inmuebles a pesar de que nada diga la Ley.

Los Registradores de la Propiedad asumen también respecto a los bienes patrimoniales, deberes que constituyen en su otra perspectiva, verdaderos privilegios para las Administraciones Públicas y no así para los particulares que carecen de los derechos derivados de tales obligaciones registrales. Se trata desde esta óptica de convertir a los Registradores en «cuidadores» o «veladores» de los bienes patrimoniales.

No obstante estos deberes ya estaban previstos en la anterior Ley: el deber de comunicar al Ministerio de Hacienda mediante oficio los excesos de cabida de fincas colindantes con otras del Estado que se inmatriculen en el Registro o el deber de comunicar asimismo la existencia de bienes patrimoniales no inscritos debidamente<sup>15</sup>.

Este deber se hace asimismo extensivo –como sucedía en la anterior Ley– en los supuestos de inmatriculación de fincas que sean colindantes con otras pertenecientes a una Administración Pública y, en el supuesto de que se trate de la Administración General del Estado, la comunicación se hará en concreto al Delegado de Economía y Hacienda –art. 38.3–.

Los Registradores de la Propiedad, además de ser inspectores de los bienes patrimoniales en lo que se refiere a los aspectos registrales de los mismos, asumen el papel de fomentar la inscripción mediante la imposición de la obligación que el artículo 39 de la nueva Ley supone, al establecer el deber de comunicar a los órganos a los que corresponda, la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones Públicas que no estuvieran inscritos debidamente para que la Administración competente inste lo que proceda<sup>16</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

Es claro que la nueva Ley patrimonial pretende otorgar naturaleza interna a la información relativa al patrimonio del Estado. Sin embargo, deja innumerables fisuras para lograr el efecto deseado. De un lado porque junto con el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, existen otros inventarios patrimoniales respecto a los cuales no se apunta su naturaleza de información interna o de apoyo, por lo que respecto a estos otros inventarios habrá de pensarse que su naturaleza es pública y, en definitiva, de acceso libre para el ciudadano. Evidentemente habrá que esperar a los desarrollos reglamentarios que regulen los diversos niveles de acceso a la informa-

---

<sup>15</sup> No se concreta como hacía la anterior Ley, que deba ser un oficio el instrumento de dicha comunicación. Sin embargo sí se exige que se haga expresión del nombre, apellidos y domicilio, si constare, de la persona o personas a cuyo favor se practicó la inscripción, la descripción de la finca y la mayor cabida inscrita.

<sup>16</sup> El antiguo artículo 47 establecía una obligación similar aunque exclusivamente referida a la Administración del Estado.

ción patrimonial, para conocer el grado de limitación que el legislador da definitivamente a la información patrimonial.

De otro lado, la naturaleza constitutiva que explícitamente otorga la ley a la inclusión de un bien o derecho en el Inventario General es incongruente con la pretendida naturaleza interna o de apoyo de la información o del contenido del mismo, pues irremediamente el acto de gestión o de disposición que lleve a cabo la Administración en relación con tales bienes afectará constitutivamente a terceros, ya sean Administraciones o particulares, puesto que de la no inclusión del bien o derecho en el Inventario General se deriva el efecto negativo de que la Administración no pueda gestionar ni disponer del mismo.

La pretensión no queda compensada de otro lado, por el hecho de que se afirme que todos los bienes y derechos de las Administraciones Públicas deberán ser objeto de inscripción en los registros públicos correspondientes, en la medida en que sean susceptibles de inscripción, ya que sólo se desarrollan las condiciones de acceso de los bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad, dejando un gran vacío en cuanto a la regulación del acceso de otros bienes patrimoniales: derechos de propiedad inmaterial: intelectuales, industriales, acciones, etc. De otro lado, no parece que el hecho de que sean susceptibles de inscripción, sea suficiente para lograr una información suficiente en torno a los bienes o derechos de los que sean titulares las Administraciones Públicas, puesto que, habrá bienes o derechos patrimoniales cuyo régimen de inscripción, por razones obvias, no deba ser el mismo para las Administraciones Públicas que para los particulares: es el caso de los derechos industriales o intelectuales que decaen en el dominio público o de las acciones titularidad de las Administraciones Públicas cuando éstas no fundan el ente mercantil, en los que la posibilidad u obligatoriedad no existe para ningún sujeto.

En definitiva, con el nuevo tratamiento que la Ley 33/2003, otorga a la información patrimonial de las Administraciones Públicas, ésta se privatiza, eliminando o cuando menos mermando el alcance amplio del derecho de acceso del ciudadano a esta información administrativa –que debiera constar, como hemos visto, en archivos o registros administrativos– por la vía de negar esta última naturaleza a la propia información patrimonial. Ello obviamente es un objetivo pretendido pero, probablemente, no logrado, en la medida en que cada ámbito informativo puede superar estas pretensiones cuando se trate de competencias comunitarias en las que se prevea un acceso generalizado a la información en poder de las Administraciones Públicas competentes en esa materia. De forma tal que, en esos casos, no será posible la alegación de la naturaleza interna o de apoyo de la información patrimonial, en la medida en que pueda afectar ese libre acceso informativo a bienes de esta naturaleza. El conflicto está servido.