

Los bienes públicos: Formación de su régimen jurídico*

SUMARIO: I. Preliminar.—II. Las cosas públicas en el Derecho romano y en el Derecho de la Recepción: 1. *Res publicae, res communes omnium* y *res universitatis* en el Derecho romano; 2. Las cosas públicas en el marco del Derecho de la Recepción: A) La incorporación de la división romana de las cosas comunes a los derechos bajomedievales y la aparición de la idea del patrimonio de la Corona: a) Cosas comunes: bienes de titularidad comunal; b) Bienes de la Corona. B) La reducción de las cosas comunes a dos categorías: dominio de la Corona y dominio municipal.—III. Dominio público o nacional y dominio municipal en la legislación revolucionaria y en la codificación civil francesas: 1. Dominio público o nacional: el Decreto de 22 de noviembre-1 de diciembre de 1790 y el Código de 1804; 2. Los bienes municipales en la obra legislativa de la Revolución y en el Código Civil.—IV. La teoría del dominio público en la doctrina francesa después de la codificación.—V. La incorporación de la doctrina francesa del dominio público al Derecho español: 1. La influencia de Proudhon en la obra de Colmeiro a mediados del siglo XIX; 2. Las leyes sectoriales y la expansión de la categoría del dominio público; 3. La incorporación del concepto de dominio público al Código Civil español: A) Los bienes públicos en los Proyectos de Código Civil de 1836, 1851 y 1882; B) Dominio público y bienes patrimoniales en el Código Civil de 1888-1889. 4. La introducción en España de la tesis de Hauriou de la mano de Fernández de Velasco.—VI. El patrimonio privado del Estado: Los bienes de la Corona y los montes: 1. El patrimonio de la Corona; 2. Los montes.—VII. Los bienes comunales en la legislación liberal.

I. PRELIMINAR

Durante el siglo XIX, en el marco del naciente Derecho administrativo, los legisladores y juristas procedieron a crear o a redefinir numerosas institucio-

* Una primera versión del texto, más breve, con menor aparato crítico, se ha publicado en GONZÁLEZ GARCÍA, 2005; pp. 11-61.

nes y conceptos, entre otros, el de «bienes públicos», de manera que esta categoría, con el significado que se le otorga en nuestros días, arranca de aquel momento.

Esto no quiere decir que la mayor parte de los bienes que a partir de entonces reciben tal calificación no existieran con anterioridad o que no estuvieran sujetos a un régimen distinto del previsto para los bienes de los particulares porque desde antiguo existe la constancia de su existencia y del particular tratamiento jurídico, diferente del fijado para los de propiedad privada, del que han disfrutado como consecuencia de sus características y de la función que han cumplido en las distintas sociedades desde los tiempos más remotos. Pero sí significa que a partir del siglo XIX y a lo largo del XX, tras la configuración del concepto de propiedad liberal, se estableció la diferencia entre bienes de dominio público y bienes privados de las diferentes administraciones; se planteó el debate acerca de la naturaleza jurídica de la relación existente entre la administración y los bienes públicos, tanto demaniales como patrimoniales, y progresivamente aumentaron los bienes que adquirieron la consideración de públicos.

Una aproximación histórica a estos bienes públicos resulta oportuna porque el conocimiento del modo en que se llegó a establecer tal categoría permite una mejor comprensión de la legislación vigente sobre dicha materia. Ayuda a entender cómo se ha llegado a la situación actual en la que fundamentalmente se manejan dos criterios para considerar un determinado bien como público, el de su afectación a un uso o servicio público y el de su pertenencia a una administración, y cómo estos bienes se encuentran sujetos a un régimen jurídico diferente del previsto para los bienes de los particulares.

Desde otra perspectiva, el conocimiento de las circunstancias en las que en España se formó el moderno concepto de bienes públicos permite constatar cómo el régimen jurídico previsto en el ordenamiento español para estos bienes hunde sus raíces en el derecho francés, de igual modo que sucede en relación con otras muchas materias.

II. LAS COSAS PÚBLICAS EN EL DERECHO ROMANO Y EN EL DERECHO DE LA RECEPCIÓN

El Derecho romano, y en particular el Derecho romano justiniano, ha influido sobre el pensamiento jurídico europeo de manera decisiva como consecuencia de la renovada importancia que la compilación de Justiniano adquirió a partir del siglo XI y de la influencia que ejerció sobre los derechos de los diferentes Reinos en el marco de la Recepción del Derecho Común. Lo que explica que, tanto en los siglos modernos como en el siglo XIX, los juristas que han profundizado en el régimen de las cosas públicas hayan tenido siempre presente el tratamiento que las mismas tuvieron en el Derecho justiniano.

1. RES PUBLICAE, RES COMMUNES OMNIUM Y RES UNIVERSITATIS EN EL DERECHO ROMANO

Ya en el Derecho romano ¹, bien por las leyes, bien por la labor de los juristas, se fijaron distintos estatutos jurídicos para las cosas, lo que permite distinguir, dentro de las *res humani iuris*, contrapuestas a las *res divini iuris* ², entre las *res publicae*, las *res communes omnium* y las *res privatae* ³. Y dentro de las cosas públicas entre las *res publicae in uso publico* y las *res in patrimonio populi* o *in pecunio populi* o *in patrimonio fisci* ⁴.

Las *res publicae* en sentido estricto pertenecían al *populus Romanus*, es decir, a la comunidad organizada en Estado, pudiendo ser utilizadas por todos los ciudadanos de Roma, en tanto integrantes de esta colectividad, por cuanto estaban destinadas al uso público. De ahí que recibieran también el nombre de *res publicae in uso publico*.

Estas *res publicae in uso publico* tenían tal consideración bien por su propia naturaleza, por derecho de gentes, como sucedía con el mar y sus costas ⁵ y con los ríos de caudal permanente, fueran o no navegables ⁶, bien porque las

¹ En relación con el trato que las cosas públicas recibieron en el Derecho romano véase ZOZ, 1999. También puede consultarse la bibliografía citada en IGLESIAS, 1982; pp. 242 y 243.

² Esta categoría incluye las *res sacrae*, consagradas a los dioses superiores; las *res religiosae*, destinadas al culto de los dioses inferiores o Manes; y las *res sanctae*, consideradas por Gayo «en cierto modo de derecho divino». En este tercer grupo se incluían las puertas y los muros de las ciudades que, situados bajo el amparo de los dioses mediante una ceremonia especial, aunque no se hubieran consagrado a ellos, disfrutaban de una especial protección frente a los ataques de los que pudieran ser objeto, gracias a la tipificación como delito de su violación, previniéndose graves sanciones penales para los autores (D.1.8.8.pr.; D.1.8.8.2; D.1.8.9.3; D.1.8.11).

³ D.1.8.1. Gayo; Instituta, libro II. «La capital división de las cosas se reduce a dos especies; porque unas son de derecho divino, y otras de derecho humano. Son de derecho divino, por ejemplo, las cosas sagradas y las religiosas. También las cosas santas, como los muros y las puertas, son en cierto modo de derecho divino. Mas lo que es de derecho divino, no está en los bienes de nadie; pero lo que es de derecho humano, está las más de las veces en los bienes de alguno; puede, no obstante, no estar tampoco en los bienes de alguno; porque los bienes de la herencia, antes que haya algún heredero, no están en los bienes de persona alguna. Mas las cosas que son de derecho humano, o son públicas, o privadas; las que son públicas se reputa que no están en los bienes de nadie; porque se considera que son de la misma universalidad. Pero son privadas las que son de cada uno».

⁴ En época imperial, junto al *aerarium populi romani*, que comprendía las cosas pertenecientes al *populus Romani*, se institucionalizó el *fiscus Caesaris*, hacienda compuesta por los bienes que correspondían al Príncipe, no como particular, sino en cuanto Príncipe y que por ello se transmitían a su sucesor en el cargo. A partir del momento en que el *fiscus* absorbió al erario, las *res in patrimonio populi* acabaron convirtiéndose en *res in patrimonio fisci*. Pertenecían a esta clase los esclavos del pueblo Romano (*servi publici*), la tierra pública (*ager publicus*) y el botín de guerra. ZOZ, 1999, pp. 66 y 67.

⁵ D.1.8.4.pr. Marciano; Instituciones, libro III. «Así pues, a nadie se le prohíbe acercarse a la orilla del mar para pescar, con tal que no toque a las casas de recreo, a los edificios y a los monumentos porque no son del derecho de gentes, como lo es el mar...».

⁶ D.1.8.5. Gayo; Diario, libro II. «Es público por el derecho de gentes el uso de las riberas, así como el del mismo río. Y así, cualquiera tiene libertad para acercarse a ellas su nave, atar cuerdas de los árboles allí nacidos, tender a secar y sacar del mar las redes y acomodar en ellas alguna carga, así como navegar por el mismo río. Pero la propiedad es de aquellos cuyos predios colinda; por cuya causa son también de los mismos los árboles en ellas nacidos».

autoridades las hubieran destinado a un uso público mediante un edicto especial denominado *publicatio*. Situación en la que se encontraban las calles, las vías, los puentes, los foros, las plazas, los teatros y las termas.

Todos estos bienes disfrutaban de una protección especial gracias a su consideración de *res extra commercium*⁷, lo que vetaba que pudieran ser objeto de apropiación y, en general, de tráfico jurídico. Salvaguarda que se completaba mediante distintos interdictos que garantizaban su utilización por todos los ciudadanos, impidiendo que cualquiera entorpeciera su uso público, que se destinasen a un uso privado o que sufriesen algún tipo de daño⁸.

Por su parte, las *res in patrimonio populi o in pecunio populi o in patrimonio fisci* quedaban excluidas del uso público porque, sin perjuicio de pertenecer también al pueblo romano, estaban destinadas al sostenimiento de los gastos del Estado. Además, formaban parte de las *res intra commercium*, lo que permitía que pudieran ser objeto de tráfico jurídico⁹, de igual modo que sucedía con las *res privatae* pertenecientes a los particulares. Por ello, en la práctica, quedaban sujetas a un régimen jurídico bastante similar al previsto para los bienes privados.

Al margen de las *res publicae*, un único jurista, Marciano, se refirió a las *res communes omnium*, incluyendo en esta categoría el aire, el agua corriente (*aqua profuens*) y el mar con sus costas, por entender que se trataba de bienes que pertenecían a todos conforme al derecho natural¹⁰, motivo por el cual quedaban excluidos del dominio de los particulares, de igual modo que sucedía con las cosas públicas. Cualquier hombre podía utilizar las *res communes omnium* en la medida de sus necesidades, con el único límite de no lesionar el mismo derecho reconocido a los demás, procediendo la *actio iniuriarum* contra el que entorpeciera su uso por los otros.

En principio, sólo los bienes que pertenecían al pueblo romano tenían la consideración de *res publicae*¹¹. Sin embargo, con el tiempo, recibieron el

⁷ D.18.1.6. pr.: Pomponio; Comentarios a Sabino, libro IX: «Pero dice Celso, el hijo, que a sabiendas no puedes tu comprar un hombre libre, y que no hay enajenación, si lo supieras, de una cosa cualquiera, como lugares sagrados y religiosos, o de las que no haya comercio, como las públicas, que no se tienen en el caudal del pueblo, sino para su uso público».

⁸ En el caso de que tuvieran la consideración de cosas públicas como consecuencia de un acto de carácter administrativo, los interdictos previstos en el Derecho romano eran los siguientes: *ne quid in loco publico facias* (D.43.8), *quo minus loco publico* (D.43.9) y *quo minus illi viam publicam* (D.43.11). Mientras que los ríos de caudal permanente quedaban amparados por los interdictos: *ne quid in flumine publico ripave eius facias* (D.43.12), *in flumine publico inve ripa eius facere* (D.43.13), *quo minus illi in flumine publico* (D.43.14) y *quo minus illi in flumine publico ripave eius opus facere* (D.43.15).

⁹ D.18.1.72.1. «Dice Papiniano: hecho este pacto de una venta, “si hay alguna cosa sagrada, o religiosa, o pública, nada de esto se vende”, si la cosa no fuere de uso público, sino del patrimonio del fisco, será válida su venta, y no aprovechará al vendedor la excepción, que no tuvo lugar».

¹⁰ D. 1.8.2 pr. Marciano; Instituta, libro III. «Algunas cosas son comunes a todos por derecho natural, otras son de la comunidad, otras no son de nadie, y la mayor parte son de particulares, las cuales se adquieren para cada cual por varias causas». D. 1.8.2.1. «Y ciertamente son comunes a todos por derecho natural estas cosas: el aire, el agua corriente y el mar, y consiguientemente las costas del mar».

¹¹ D. 50.16.15. Ulpiano; Comentarios al Edicto, libro X. «Los bienes de una ciudad se han llamado abusivamente “públicos”, porque solamente son públicos los que son del pueblo romano».

mismo tratamiento las cosas de las que eran titulares las colonias y los municipios (*res universitatis*) que estaban destinadas al uso público, como los teatros, foros, puertos y otros bienes semejantes. Cosas sujetas a un régimen jurídico análogo al de las *res publicae in uso publico* pertenecientes al pueblo romano ¹².

2. LAS COSAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL DERECHO DE LA RECEPCIÓN

El tratamiento que las cosas públicas recibieron en el Derecho de la Recepción entre los siglos XI y XVIII fue evolucionando, al menos en algunos de sus aspectos, con el transcurso del tiempo. De manera que si inicialmente se distingue entre las cosas comunes y las que pertenecen a la Corona, paulatinamente se produjeron una serie de cambios que, finalmente, llevaron a generalizar una división de las cosas públicas en dos categorías: patrimonio de los municipios y patrimonio de la Corona.

A este proceso contribuyeron varias circunstancias, siendo determinantes la configuración del patrimonio de la Corona, la pérdida de interés por las *res communes omnium* por parte de la doctrina y la tendencia a incluir en el dominio de la Corona las cosas públicas no municipales.

A) **La incorporación de la división romana de las cosas comunes a los derechos bajomedievales y la aparición de la idea del patrimonio de la Corona**

a) *Cosas comunes: bienes de titularidad comunal*

A partir del siglo XI la división de las cosas propia del Derecho romano se incorporó, con pequeñas matizaciones, a los derechos de los Reinos europeos. Esto explica que en los *iura propria* de los distintos territorios, frente a los bienes de propiedad privada, se identifiquen las cosas que por pertenecer a ciertas universalidades, por la naturaleza y características que ofrecen y por el fin al que están destinadas no pueden integrarse en el patrimonio de los particulares.

Simultáneamente, dentro de este gran bloque de bienes que no forman parte del patrimonio privado de los individuos se distingue entre las cosas comunes a todos, las cosas públicas y las cosas de las ciudades. Diferenciándose a su vez entre los bienes que están dentro del comercio, de manera que pueden enajenarse y adquirirse por prescripción, y los que quedan fuera del mismo que son inalienables e imprescriptibles.

Los cielos, los astros, la luz, el aire y el mar se consideran cosas comunes a todos los hombres, lo que permite establecer su correspondencia con la categoría romana de las *res communes omnium*. En todos los casos, se trata de

¹² D.1.8.6.1. «Son de la comunidad, y no de los particulares, por ejemplo, los teatros que hay en las ciudades y los estadios, y otras cosas semejantes, así como también algunas otras que son comunes a los de las ciudades...».

bienes de los que ninguna persona se puede apropiar dadas sus características físicas, bien derivadas de sus dimensiones, bien de su lejanía y de cosas de las que no se puede privar a nadie porque su uso constituye una necesidad continua, no sólo para los hombres sino también para los demás seres vivos, lo que explica que se excluyan del tráfico comercial.

Las cosas públicas, identificables con las *res publicae in uso publico* del Derecho romano, son aquéllas que estando destinadas al uso de todos, a diferencia de las anteriores no resultan imprescindibles para la vida de los hombres, aunque quedan de igual modo excluidas del tráfico mercantil como consecuencia de aquel uso público al que están afectas. Para la mayor parte de los autores, su propiedad no corresponde a nadie en particular, ni siquiera a los Reyes y Príncipes, quienes, sin embargo, están obligados a garantizar su uso por parte de todos.

Dentro de estas cosas públicas se distingue entre aquéllas que lo son por su propia naturaleza, como los ríos, las riberas, los bosques, los pastos y aquellas otras que están afectas a un uso público por voluntad humana.

Finalmente, también se consideran comunes las cosas de las ciudades, distinguiéndose entre ellas dos categorías. Las destinadas al uso común de los habitantes de cada ciudad o lugar que quedan excluidas del comercio, como los muros, las fortificaciones¹³, las casas de ayuntamiento, las plazas públicas, las fuentes, los caminos, las calles, las plazas, los bosques y los pastos. Y aquellas otras que, perteneciendo de igual modo al común de cada una de las poblaciones, sin embargo no están destinadas a un uso público, sino a producir rendimientos para el sostenimiento de los gastos de la comunidad, lo que justifica su inclusión en el tráfico mercantil por cuanto las ciudades las poseen a título de patrimonio privado.

Esta organización de las cosas públicas de clara inspiración romana influyó decisivamente en los juristas de la Corte de Alfonso X, quienes, después de señalar lo que se entiende por señorío (*Partidas*, III, XXVIII, 1), diferencian entre: los bienes que pertenecen a cada hombre, de los que cada uno puede disponer libremente (*Partidas*, III, XXVIII, 1 y 2); los que pertenecen comunalmente a ciertas colectividades (*Partidas*, III, XXVIII, 2, 3, 9 y 10); los bienes sobre los que los Emperadores y Reyes tienen señorío (*Partidas*, III, XXVIII, 11), y los que no pueden formar parte de ningún patrimonio, como sucede con las cosas sagradas y religiosas (*Partidas*, III, XXVIII, 2, 12, 13, 14 y 15).

Cosas comunes o comunales son aquéllas que pertenecen a la universalidad de los seres vivos¹⁴, al conjunto de los hombres¹⁵, o a los comunes de cada

¹³ En relación con los muros y las fortificaciones se aprecia una diferencia importante entre lo previsto en el Derecho romano y lo establecido en alguno de los Derechos de la Recepción porque mientras que en el Derecho romano y en algunos de los derechos bajomedievales, como sucede en el Derecho castellano (*Partidas*, III, XXVIII, 15), estos bienes son considerados *res sanctae*, en el Derecho francés se incluyen dentro de los bienes de las ciudades. DOMAT, 1985; p. 150.

¹⁴ *Partidas*, III, XXVIII, 3: «Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que biven en este mundo son estas, el ayre, e las aguas de la lluvia, e el mar, e su ribera. Ca qualquier criatura que biva, puede usar de cada una de estas cosas, según quel fuere menester...».

¹⁵ *Partidas*, III, XXVIII, 6: «Los rios, e los puertos, e los caminos publicos pertenecen a todos los omes comunalmente, en tal manera que tambien pueden usar dellos los que son de otra tierra estraña, como los que moran, e biven en aquella tierra, do son...».

una de las ciudades. A su vez, los bienes de las ciudades se agrupan en dos categorías atendiendo al modo en que se realiza su aprovechamiento, diferenciándose entre los bienes que son utilizados por todos los moradores o vecinos de la población de manera libre y gratuita¹⁶ y aquellos otros que, aún perteneciendo igualmente al conjunto de vecinos, se utilizan de manera particular por determinados individuos, sean de la misma población a la que pertenecen los bienes, sean de otra, a cambio de una contraprestación. Utilización de la que el común, titular de tales bienes, obtiene unas rentas que se emplean para cubrir necesidades de la comunidad¹⁷.

Nótese bien que en este contexto el sentido del término «comunal» nada tiene que ver con el que tendrá el mismo vocablo a partir del siglo XIX. La expresión «comunal» se utiliza en esta situación como equivalente a «común» para indicar que determinados bienes pertenecen a una pluralidad más o menos grande de sujetos, a una comunidad que puede ser la de los seres vivos, la de los hombres o la integrada por los que forman parte del común de una población. Nada se quiere indicar en relación con el modo en que se realiza su aprovechamiento. Desde esta perspectiva, tan comunales o comunes son los bienes de los pueblos aprovechados en común por todos los vecinos, como los bienes de los pueblos que con el tiempo se denominarán bienes de propios, que se disfrutaban tan sólo por algunos individuos a cambio de una contraprestación¹⁸.

Las técnicas empleadas para proteger los bienes que integraban los patrimonios de los municipios frente a las actuaciones tanto de los propios vecinos

¹⁶ *Partidas*, III, XXVIII, 9: «Apartadamente son del comun de cada una cibdad o villa, las fuentes e las plaças o fazen las ferias e los mercados e los lugares o se ayuntan a concejo e los arenales que son las riberas de los rios, e los otros exidos e las carreras o corren los caballos: e los montes e las dehesas, e todos los otros lugares semejantes destos que son establecidos e otorgados para procomunal de cada cibdad o villa o castillo o otro lugar. Ca todo ome que fuere y morador puede usar de todas estas cosas sobredichas e son comunales a todos tambien a los pobres como a los ricos. Mas los que fuesen moradores en otro lugar non pueden usar dellas contra voluntad o defendimiento de los morasen y».

¹⁷ *Partidas*, III, XXVIII, 10: «Campos, e viñas, e huertas, e olivares e otras heredades e ganados e siervos e otras cosas semejantes que dan fruto de si o renta, pueden aver las cibdades o las villas e como quier que sean comunalmente de todos los moradores de la cibdad o de la villa cuyos fueren, con todo ello non puede cada uno por si apartadamente usar de tales cosas como estas: mas los frutos e las rentas que salieren dellas deven ser metidas en procomunal de toda la cibdad, o villa, cuyas fueren las cosas onde salen asi como en lavor de los muros, e de las puentes, o de las fortalezas, o en tenencia de los castillos o en pagar los aportellados o en las otras cosas semejantes destas que perteneciesen al procomunal de toda la cibdad o villa».

¹⁸ Por este motivo no comparto la postura de aquellos autores, como es el caso de Muñoz Machado, que sobre la base del texto de las *Partidas* restringen los bienes comunes o comunales de los pueblos a los de uso o aprovechamiento comunal y dejan fuera los que con el tiempo se denominarán bienes de propios (MUÑOZ MACHADO, 2004). De igual modo, tampoco participo de los análisis del tratamiento que los bienes comunes reciben en el texto alfonsino que insisten más en el modo en que se efectúa su aprovechamiento que en la cuestión de su pertenencia a ciertas universalidades. Atendiendo tanto a la ubicación que tiene el régimen jurídico de las cosas comunes, a continuación de la definición de lo que se debe de entender por señorío, por tanto por propiedad, en las *Partidas* como al tenor literal del texto, se deduce que el criterio que entonces se utilizaba para determinar qué cosas eran comunes no era tanto el del modo en que se efectuaba su aprovechamiento como el de a quién correspondía su señorío.

como de los foráneos fueron diversas, dependiendo de si los bienes estaban destinados al uso público de todos los vecinos o por el contrario su utilización quedaba limitada a determinados sujetos a cambio del pago de una renta. En cualquier caso, en general, se procuró proporcionar una mayor protección a los bienes de uso público y, especialmente, a algunos de ellos, como los bosques y los pastos, que a los que producían rentas a los pueblos y ciudades, dado el importante papel que los primeros cumplían en el marco de las economías locales.

No se puede olvidar que la mayor parte de los bienes de aprovechamiento común constituían una reserva importante de recursos económicos de muy distinta naturaleza. Se empleaban como pastizales para la alimentación del ganado; constituían la base para la fertilización de los campos de cultivo, bien a través del estiércol producido por el ganado dependiente de los pastizales comunales, bien mediante el uso directo de las materias orgánicas en descomposición generadas por los árboles y matorrales, y eran una reserva de energía y de materias primas porque en los montes se encontraban los productos necesarios para poner en marcha actividades industriales, como las desarrolladas en las herrerías y en los astilleros, e incluso otras de carácter mercantil como la comercialización exterior de frutos, leña y carbón vegetal.

Por ello, mientras que los bienes municipales de aprovechamiento comunal se consideraron inalienables e imprescriptibles, los bienes de los municipios, cuyas rentas servían para el sostenimiento de los gastos de la comunidad, quedaron dentro de la categoría de las *res intra commercium*, consideración que permitía su negociación en el tráfico mercantil y su prescripción por el transcurso de cuarenta años¹⁹, sin perjuicio de que a través de diversas disposiciones se establecieran ciertas medidas para evitar su dilapidación, prohibiéndose, por ejemplo, sus transmisiones a título gratuito, y fijándose determinadas formalidades para proceder a su enajenación.

b) *Bienes de la Corona*

Al margen de que en los derechos de la Recepción se incorporara el esquema de las cosas comunes propio del Derecho romano, coincidiendo con el fortalecimiento de los diferentes Reinos y del poder de las Monarquías de la Europa cristiana aparece la idea del *dominium principis* o dominio de la Corona²⁰. Dominio del que se entiende forman parte tanto los bienes que el Rey adquiere por herencia o por conquista y que integran su patrimonio personal,

¹⁹ *Partidas*, III, XXIX, 7: «Plaça, nin calle, nin camino, nin dehesa, nin exido, nin otro logar qualquier semejante destos que sea en uso comunalmente del pueblo de alguna ciudad, o villa, o castillo, o de otro lugar non lo puede ningund ome ganar por tiempo. Mas las otras cosas que sean de otra natura assi como siervos, o ganados, o pegujar, o navios, o otras cosas qualesquier semejantes destas maguer sean comunalmente del concejo de alguna cibdad, o villa bien se podrian ganar por tiempo de quarenta años. E esto es porque maguer que sean de todos comunalmente non usan comunalmente dellas todos assi como de las otras cosas sobredichas».

²⁰ Un análisis detallado de la evolución del dominio de la Corona en los territorios peninsulares durante los siglos bajomedievales y modernos véase en LÓPEZ RODÓ, 1954; pp. 53-168.

como los que le pertenecen en tanto cabeza del Reino, destinados al sostenimiento de los gastos de éste que el Monarca debe gestionar.

En relación con estos bienes, si los glosadores y comentaristas se esforzaron por diferenciar entre el patrimonio particular del Príncipe y el patrimonio del Reino, intentando superar la confusión que durante los siglos anteriores había existido entre ambos, lo cierto es que en la práctica continuó produciéndose tal enredo. Unas veces porque los propios Monarcas incorporaban bienes de sus patrimonios particulares a los patrimonios de los Reinos y en otras porque disponían de los bienes del Reino como si se tratara de bienes suyos.

En este dominio de la Corona se incluían medios corporales, tanto muebles (joyas, créditos) como inmuebles (tierras, castillos, bosques), e incorporales como los derechos feudales, los derechos fiscales y las regalías atribuidas en exclusiva al Rey para asegurar los intereses comunes del Reino. Derechos regalistas que si en unas ocasiones carecían de un objeto material concreto, como sucedía con los de juzgar, acuñar moneda y conceder títulos, en otras recaían sobre bienes materiales específicos como las aguas, los bosques, las minas y las salinas, lo que impedía que estos bienes pudieran ser explotados por los particulares sin autorización previa de la Corona, garantizándose así importantes ingresos a la Hacienda.

Aquel esfuerzo realizado por los juristas del Derecho Común en orden a separar el patrimonio privado del Monarca y el patrimonio público tuvo su reflejo en las *Partidas*. El legislador castellano distingue entre los bienes que el Rey hereda, compra o gana como un particular, que integran por ello su patrimonio personal; las otras cosas que perteneciendo al Reino se encuentran en poder del monarca para su protección y administración, categoría que comprende básicamente bienes inmuebles²¹, y por último, el patrimonio fiscal que engloba las rentas públicas²², una parte de las cuales se asignan al Monarca para sus gastos²³.

El régimen jurídico al que quedan sujetos cada uno de estos tres bloques es distinto, apreciándose incluso diferencias de tratamiento entre bienes pertenecientes a una misma categoría, como sucede con los bienes particulares del Rey que en función del modo en que hayan sido adquiridos, por herencia o

²¹ *Partidas*, II, XVII, 1: «E destas heredades, que son rayzes, las unas son rayzes quitamente del Rey, así como cilleros, o bodegas, o otras tierras de labores, de qual manera, quier que sean, que oviessen heredado, o comprado, o ganado, apartadamente para sí. E otras y ha que pertenescen al Reyno así como villas, e castillos, o los otros honores, que por tierra los Reyes dan a los ricos omes».

²² *Partidas*, III, XXVIII, 11: «Las rentas de los puertos e de los portadgos que dan los mercadores por razon de las cosas que sacan, o meten en la tierra, e las rentas de las salinas o de las pesqueras e de las ferrerías e de los otros metales e los pechos e los tributos que dan los omes son de los Emperadores e de los Reyes e fueron les otorgadas todas estas cosas porque oviessen con que se mantoviessen onrradamente en sus depensas, con que pudiessen amparar sus tierras, e sus reynos, e guerrear contra los enemigos de la fe, e porque pudiessen escusar sus pueblos de echar les muchos pechos o de fazelles otros agravamientos».

²³ Sobre esta parte de las rentas, el Rey podía disponer libremente, aunque eran imprescriptibles (*Partidas*, III, XXIX, 6), de manera que con relación a las mismas el Rey aparece como verdadero propietario.

por conquista, las facultades de disposición que se reconocen al Monarca son distintas.

Los bienes que integran el patrimonio de la Corona son inalienables «porque las cosas que pertenecen al Rey o al Reyno, non se pueden enajenar por ninguna de estas razones», imprescriptibles²⁴ e indivisibles²⁵. Sin embargo, en la práctica los Monarcas se desprendieron de bienes del patrimonio de la Corona para poder recompensar favores, ayudas y servicios o para hacer frente a las necesidades derivadas de los enfrentamientos bélicos.

El incumplimiento de aquellas reglas obligó a la adopción de distintas medidas. Unas dirigidas a evitar la disminución del patrimonio de la Corona. Otras a procurar la recuperación de bienes que nunca debían de haber salido del mismo.

Así, para frenar las transmisiones, las Cortes de Alcalá de 1348 prohibieron a los Monarcas castellanos disponer en beneficio de extranjeros de cualquier parte del patrimonio de la Corona²⁶; en las Cortes de Valladolid de 1442 se recordó el carácter inalienable e imprescriptible de estos bienes (petición I)²⁷, y en algunos de los testamentos reales se incluyeron cláusulas dirigidas a la conservación del patrimonio real²⁸.

Y para procurar la recuperación de bienes del patrimonio de la Corona, algunos Monarcas, como Enrique IV en 1469²⁹ y los Reyes Católicos en 1480³⁰ y en 1487³¹, revocaron donaciones de bienes del patrimonio de la Corona efectuadas por sus antepasados. Y el 17 de agosto de 1674 Carlos II ordenó a los fiscales del Consejo de Castilla que demandasen para su reincorporación todo lo enajenado de la Corona con perjuicio del real patrimonio³².

B) La reducción de las cosas comunes a dos categorías: dominio de la Corona y dominio municipal

El anterior esquema de las cosas públicas, lejos de permanecer estático, evolucionó en los siglos bajomedievales y modernos. De manera que de la primitiva división de las cosas públicas en cosas comunes (de los seres vivos, de los hombres o de las ciudades) y cosas de la Corona, se llegó a su clasificación

²⁴ *Partidas*, II, XVII, 1, in fine: «Con todo esso, no deven entender aquellos que la toviere[n], que han derecho en ella, nin que les deve fincar, por esta razon, nin por tiempo que la oviesen tenido. Porque las cosas que pertenescen al Rey, o al reyno, non se pueden enajenar por ninguna destas razones».

²⁵ *Partidas*, II, XV, 5: «Fuero e establecimiento fizieron antiguamente en España, que el señorío del reyno non fuesse departido, nin enajenado».

²⁶ *Ordenamiento de las Cortes de Alcalá de 1348*, XXVII, 3 (=NoR, III, V, 6 y 7).

²⁷ Cortes de Valladolid de 1442. Real Academia de la Historia, 1866, III; pp. 394-401.

²⁸ LÓPEZ RODÓ, 1954; pp. 102, 129-131 y 188-189.

²⁹ Cortes de Ocaña de 1469. Real Academia de la Historia, 1866, III; pp. 773-779 (*Nueva Recopilación*, V, X, 4 = *Novísima Recopilación*, III, V, 9).

³⁰ *Nueva Recopilación*, V, X, 15 = *Novísima Recopilación*, III, V, 10 y 11.

³¹ *Nueva Recopilación*, V, X, 20 = *Novísima Recopilación*, III, V, 12.

³² *Novísima Recopilación*, VII, VIII, 8.

en bienes municipales y bienes de la Corona después de que se produjeran dos cambios.

La primera modificación afectó a la categoría, heredada del Derecho romano, de las cosas comunes a los hombres. Estos bienes, excluidos del comercio, cuya utilización correspondía a todos los individuos y cuya guardia y custodia recaía en los Reyes, empezaron progresivamente a ser considerados por algunos juristas como parte del dominio de la Corona. Tesis que tuvo especial aceptación en Francia de la mano de autores como Boutteiller, Bertrand d'Argentré, Loysel, Choppin, Philippe de Beaumanoir, Loyseau, Domat, Lefèvre de la Planche y Charles Lorry³³ e influirá en la identificación que los revolucionarios franceses hagan de las expresiones dominio público y dominio nacional en el momento en que aborden la cuestión de las cosas públicas.

La segunda modificación concernió a las cosas comunes necesarias para la existencia del hombre y de los demás seres vivos en la tierra como el aire, los astros, etc., que quedan, en la mayor parte de las ocasiones, al margen de las inquietudes de los juristas. De manera que éstos se limitan tan sólo a mencionarlas en sus escritos, generalizándose la idea de que constituyen un género distinto al de las cosas públicas, aunque fueran utilizados por todos y, por supuesto, diferente al de los bienes de los particulares.

Progresivo desinterés por estos bienes que se debe al hecho de que su disfrute por parte de los seres vivos no origina la conflictividad que, en cambio, se produce tanto con la utilización de las cosas comunes a los hombres como con la de los bienes de las ciudades, porque las características físicas de aquéllos hacen imposible su apropiación.

De este modo, y sin perjuicio de que en ocasiones se siga recordando la división tripartita de las cosas comunes del Derecho romano, la clasificación de las cosas públicas quedó reducida a bienes de la Corona y bienes de las ciudades después de que en la doctrina se dejara de prestar atención a las cosas comunes a los seres vivos y de que las cosas comunes a los hombres se incorporaran al dominio de la Corona, lo que significó un aumento del patrimonio real.

Reducidas las cosas públicas a estas dos categorías, los juristas fijaron su atención en la naturaleza de la relación que existía tanto entre el Rey y las cosas que formaban parte del dominio de la Corona, como entre los municipios y sus bienes.

En líneas generales y prescindiendo aquí de las importantes matizaciones que existen en los planteamientos de los distintos autores, se puede decir que se mantuvieron dos grandes actitudes ante este problema de indudable contenido jurídico. Mientras que una parte de la doctrina negó que los Monarcas y los municipios fueran los titulares de un derecho de propiedad sobre los bienes que integraban el dominio de la Corona y el dominio municipal, otros autores defendieron que la relación jurídica existente entre estos bienes y los Monarcas y los municipios era de propiedad³⁴.

³³ Referencias a éstos y a otros autores que sostienen posturas bastante cercanas en PELLOUX, 1932; pp. 33-50 y en VEGTING, 1950; pp. 120-138.

³⁴ PELLOUX, 1932; pp. 19-23 y VEGTING, 1950; pp. 67-95.

III. DOMINIO PÚBLICO O NACIONAL Y DOMINIO MUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN REVOLUCIONARIA Y EN LA CODIFICACIÓN CIVIL FRANCESAS

Después de que los Estados Generales, reunidos en Versalles el 5 de mayo de 1789, se transformaran el 17 de junio en Asamblea Nacional y el 19 de julio en Asamblea Nacional Constituyente, se inició un nuevo período para la historia de Francia y de Europa, poniéndose en marcha un abanico de reformas con consecuencias en los más diversos aspectos de la vida social, política, jurídica, económica y cultural. Cambios que alcanzaron al régimen jurídico de los bienes que hasta ese momento habían estado en manos de la Corona y de los municipios, aunque muchos de éstos usurpados por los señores.

1. DOMINIO PÚBLICO O NACIONAL: EL DECRETO DE 22 DE NOVIEMBRE-1 DE DICIEMBRE DE 1790 Y EL CÓDIGO DE 1804

Adoptado el principio de la soberanía nacional, una de las primeras preocupaciones de la Asamblea Nacional Constituyente fue la de amoldar el tratamiento jurídico de los bienes del dominio de la Corona a la nueva situación, motivo por el cual una comisión, nombrada el 2 de octubre de 1790 y compuesta por treinta y cinco miembros, entre los que destacaron por su trabajo Enjubault de la Roche y Barréré de Vieuzac, elaboró una especie de «código de dominio», puesto en vigor por la Ley de 22 de noviembre-1 de diciembre de 1790³⁵. Hecho que no deja de ser curioso si se tiene en cuenta que la misma Asamblea Nacional había decidido la venta del dominio de la Corona en el artículo 2 del Decreto de 19 de diciembre de 1789.

La modificación más importante que introdujo aquel texto legal fue la transformación del dominio de la Corona en dominio de la Nación, una vez que ésta sustituyó al Monarca como titular de la soberanía, utilizándose a partir de entonces de manera indistinta, como sinónimos, los términos «dominio público» y «dominio nacional». Lo que no sorprende si se tiene en cuenta que durante el Antiguo Régimen se había tendido a considerar que las cosas comunes a todos los hombres, identificables con la idea de dominio público, formaban parte del dominio de la Corona, tal y como se ha expuesto anteriormente, y que se habían empleado los términos «dominio de la Corona» y «dominio público» indiferentemente para referirse a unos mismos bienes. De manera que en el momento en que, por decisión del legislador, el dominio de la Corona se convierte en dominio nacional resulta consecuente identificar este dominio nacional con la idea del dominio público, máxime cuando el legislador revolucionario no diferencia distintas categorías en su seno.

³⁵ *Loi relative aux domaines nationaux, aux échanges et concessions qui ont été faits, et aux apanages*. París, 1 de diciembre de 1790. En relación con el proceso de elaboración y discusión del texto véase en PELLOUX, 1932; pp. 53 ss., y VEGTING, 1950; pp. 140-151.

De este modo, la Nación aparece como el único sujeto capaz de enajenar, manifestación máxima del derecho de propiedad, los bienes del dominio nacional, razón por la cual todo acto de enajenación de los mismos, efectuado sin su concurso, resulta nulo.

De acuerdo con este planteamiento, se declara que integran el dominio público o nacional el conjunto de propiedades inmobiliarias y de derechos reales o mixtos pertenecientes a la Nación, con independencia de que al tiempo de dictarse la disposición la Nación disfrute o no de su posesión³⁶. Tal previsión se concreta en los artículos siguientes. En el segundo se establece que «les chemins publics, les rues et places des villes, les fleuves et rivières navigables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, etc, et en general toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privé, sont considérées comme des dépendances du domaine public». En el tercero se incluyen los bienes y herencias vacantes. Y en el quinto se añaden los muros y las fortificaciones de las ciudades.

Por otra parte, dentro de este dominio de la Nación se comprenden también los contados bienes que se reservan para el disfrute del Monarca, que se consideran inalienables e imprescriptibles y respecto de los cuales al Monarca sólo se le reconoce un derecho de disfrute³⁷.

En relación con el contenido de este dominio nacional, una novedad importante del texto revolucionario fue la exclusión de los derechos feudales del dominio público, derechos abolidos en las tierras del Rey y en las señoriales, y de los derechos incorporales, que en lo sucesivo formarán parte de la Hacienda Pública.

Por lo que se refiere a la regla de la inalienabilidad del dominio público, la previsión de la norma conforme a la cual se reconocía a la Nación capacidad para enajenar los bienes del dominio público no significa que el texto suprimiera el principio de inalienabilidad del dominio nacional, que se sigue afirmando, aunque sí se introduce la posibilidad de que tal principio pueda derogarse por la voluntad del legislador, que en última instancia expresa la de la Nación, dirigida perpetuamente a preservar el interés general. En cualquier caso, esta derogación se prevé que sólo sea posible siempre y cuando se den las condiciones previstas para que los bienes del dominio nacional puedan ser enajenados³⁸.

³⁶ Artículo 1: «Le domaine national proprement dit s'entend de toutes les propriétés foncières et de tous les droits réels ou mixtes qui appartiennent à la Nation, soit qu'elle en ait la possession et la jouissance actuelles, soit qu'elle ait seulement le droit d'y rentrer par voie de rachat, droit de réversion, ou autrement».

³⁷ Después de que históricamente el dominio particular del Monarca hubiera estado confundido con los bienes que éste administraba en nombre del Reino, la Ley de 21 de diciembre de 1789 ordenó la venta del dominio de la Corona con la excepción de los bosques y de los lugares reales cuyo disfrute se reservó al Monarca. Este dominio dejará de existir al tiempo de la desaparición de la institución monárquica, restableciéndose de nuevo con Napoleón con el contenido fijado en la Ley de 1789. Durante la Restauración se mantuvo en el mismo estado, siendo objeto, sin embargo, de algunas desmembraciones por la Ley de 2 de marzo de 1832.

³⁸ Artículo 8: «Les domaines nationaux et les droits qui en dépendent, sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la Nation, mais ils peuvent être vendus et

Distintas razones se han dado para explicar esta previsión del Decreto de 1790. En unas ocasiones se ha relacionado con la oportunidad de sacar provecho económico de al menos una parte importante de los bienes, ahora integrados en el dominio nacional, mientras que en otras se han apuntado motivos ideológicos tales como la necesidad de compatibilizar la existencia del dominio nacional con el modelo de propiedad privada defendido por los revolucionarios.

En todo caso, se debe tener en cuenta que hacía tiempo que se había planteado en Francia el debate acerca de la oportunidad de mantener el principio de inalienabilidad de los bienes del dominio de la Corona y que fue ésta una de las cuestiones más discutidas en el seno del Comité³⁹.

Por lo que se refiere a la regla de la imprescriptibilidad del dominio público se prevé, de igual modo que en relación con la inalienabilidad, la posibilidad de su derogación. Fijándose la prescripción de los bienes del dominio nacional por el transcurso de cuarenta años en aquellos casos en los que los Decretos de la Asamblea Nacional permitan la enajenación de tales bienes⁴⁰.

Por lo que hace a la espinosa cuestión de la titularidad de los bienes que integran el dominio nacional o público, teniendo en cuenta tanto lo expuesto por los autores del texto en sus informes y trabajos preparatorios, como lo expresado en el preámbulo del propio texto y en sus dos primeros capítulos, se puede afirmar que los autores de la Ley de 1790, bajo la influencia de Grocio y otros publicistas, y apartándose de lo sostenido por Loyseau y Lefèvre de la Planche, entendían que el principio del «dominio eminente» hacía a la Nación propietaria de todas las partes del territorio que, bien por su propia naturaleza, bien por su destino, no podían pertenecer a los particulares, así como de los bienes y herencias vacantes⁴¹.

Posteriormente, los autores del Código Civil se ocuparon de los bienes públicos en los artículos 538 a 542, aunque sólo accesoriamente⁴². La creencia de que la materia habría de ser abordada en profundidad en el Código de Derecho Público pendiente de redacción hizo que se limitaran a reproducir en sus líneas generales el contenido de la Ley de 1790.

aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un Décret formel du Corps législatif sanctionné par le Roi, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénations». En este mismo sentido MORAND-DEVILLER, 2003; p. 14. En contrario PELLOUX, 1932; pp. 66-79 y AUBY Y BON, 1993; p. 5 y en España MUÑOZ MACHADO, 2004; p. 813.

³⁹ VEGTING, 1950; pp. 139-141.

⁴⁰ Artículo 36: «La prescription aura lieu à l'avenir pour les domaines nationaux dont l'aliénation est permise par les Décrets de l'Assemblée Nationale; et tous les détempteurs d'une portion quelconque desdits domaines, qui justifieront en avoir joui par eux mêmes ou par leurs auteurs, à titre de propriétaires, publiquement et sans trouble pendant quarante ans continuels, à compter du jour de la publication du présent Décret, seront à l'abri de toute recherche».

⁴¹ Exposición de Enjubault de la Roche. Sesión de la Asamblea Nacional de 8 de noviembre de 1790. Véase en VEGTING, 1950; pp. 148 y 149.

⁴² En torno al proceso de elaboración de los artículos dedicados en el Código Civil francés a los bienes nacionales y comunales véase FENET, 1968, XI; pp. 31-55; LOCRÉ, 1990, IV; pp. 1-50; VEGTING, 1950; pp. 152-164.

Por esta razón y siguiendo el esquema del texto de 1790, los autores del Código Civil francés se refieren en los artículos 538 a 541 al dominio público. Dominio que comprende los caminos, carreteras, calles, ríos, cursos navegables, riberas, puertos, radas y, en general, todas las porciones del territorio francés insusceptibles de propiedad privada⁴³, así como los bienes y herencias vacantes⁴⁴, y las puertas, muros, fosos, murallas, fortalezas⁴⁵ y fortificaciones⁴⁶.

En consecuencia, en el Código Civil francés, de igual modo que había sucedido en el texto revolucionario de 1790, aún se prevé un concepto unitario de dominio público, no se distingue entre dominio público y bienes patrimoniales. Y la expresión «dominio público» es sinónima de «dominio nacional».

2. LOS BIENES MUNICIPALES EN LA OBRA LEGISLATIVA DE LA REVOLUCIÓN Y EN EL CÓDIGO CIVIL

Tras el triunfo de la Revolución, el legislador francés también se ocupó de los bienes de los municipios que, perteneciendo al común de sus habitantes, eran disfrutados por el conjunto de sus vecinos. Por tanto, se planteó la reforma del régimen de los bienes comunes de aprovechamiento comunal pero no el de los bienes comunes que, por constituir una fuente de ingresos para los municipios, quedaban excluidos del uso comunal, bienes que con el tiempo acabarán formando la categoría del dominio patrimonial municipal.

La razón principal de que el legislador sólo se preocupara de los primeros es muy clara. En Francia, de igual modo que en buena parte de Europa, existía en ese momento un amplio debate acerca de la conveniencia de rentabilizar económicamente los bienes comunes de aprovechamiento comunal al considerarse que estaban infrautilizados, mientras que, por el contrario, los bienes comunes que constituían una fuente de ingresos no planteaban problema alguno en aquel sentido y por tanto no precisaban la intervención del legislador.

Por otra parte, no hay que olvidar que la Ley de 22 de noviembre-1 de diciembre de 1790 había reducido considerablemente los bienes municipales al incluir dentro del dominio público o dominio nacional los caminos públicos, las calles y las plazas de las ciudades. Motivo por el cual, al margen de los bienes que constituían una fuente de renta para los municipios, prácticamente los únicos bienes públicos que las ciudades y los pueblos conservaban eran los de aprovechamiento comunal.

⁴³ Artículo 538: «Les chemins, routes et rues à la charge de la nation, les fleuves et rivières navigables ou flotables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public».

⁴⁴ Artículo 539: «Tous les biens vacans et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent à la nation».

⁴⁵ Artículo 540: «Les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses, sont aussi partie du domaine public».

⁴⁶ Artículo 541: «Il en est de même des terrains, des fortifications et remparts des places qui ne sont plus places de guerre: ils appartiennent à la nation, s'il n'ont été valablement aliénés, ou si la propriété n'en a pas été prescrite contre elle».

De este modo, tanto en el marco del Comité de Agricultura y Comercio como, posteriormente, en el del Comité de Agricultura, se elaboraron distintos proyectos que abordaron el problema de la escasa o nula productividad de buena parte de aquellos bienes, intentando dar respuesta a las numerosas quejas planteadas por los campesinos. Cuyas reclamaciones se centraban en dos cuestiones fundamentales: la necesidad de recuperar los bienes de aprovechamiento comunal usurpados por los señores durante los siglos anteriores y el reparto entre la población rural de una parte importante de los bienes de aprovechamiento comunal con el fin de mejorar su explotación económica.

Sin embargo, pese a los proyectos elaborados y a algunas medidas legislativas adoptadas entre los años 1789-1791, durante este período la situación permaneció bloqueada. Siendo necesario esperar a 1792 para apreciar cambios reales y relevantes en relación a los bienes de aprovechamiento comunal. Año en que un Decreto de 14 de agosto ordena la división de los terrenos de aprovechamiento comunal entre los ciudadanos de cada municipio, con la sola excepción de los bosques⁴⁷. Disposición que se completa con el Decreto de 10-11 de junio de 1793⁴⁸ que delimita el modo en que han de realizarse los repartos de tales bienes⁴⁹.

Por otra parte, conviene tener presente que dos de los principios defendidos por los legisladores revolucionarios, la supresión del régimen feudal y la limitación del poder de las corporaciones, tuvieron consecuencias antagónicas sobre los bienes de aprovechamiento comunal de los municipios porque en el desarrollo de estos principios se promulgaron diferentes disposiciones que, según el fin perseguido, aumentaron o redujeron el patrimonio de los municipios. Así, mientras que las normas que procuraron la recuperación de los bienes comunes de los pueblos usurpados por los señores ayudaron a incrementar el patrimonio de los pueblos, las disposiciones dirigidas a limitar el poder de los entes locales y las orientadas a la supresión de las propiedades comunes condujeron a la disminución de los patrimonios locales.

La llegada de Napoleón al poder supuso un cambio importante en la actitud del gobierno en relación con los bienes de aprovechamiento comunal, suprimiéndose todo debate ideológico en torno a su existencia o supresión y determinándose su régimen jurídico en el Código Civil. De este modo, su artículo 542, asumiendo en lo fundamental la definición de la propiedad comunal de la Ley de 10 de junio de 1793, permitió incluir dentro de la categoría de propiedad comunal tanto los bienes que constituían una fuente de renta para los municipios como los que se aprovechaban comunamente⁵⁰. En este contexto, el concepto de bien comunal guarda relación con la idea de comuna, base de la

⁴⁷ VIVIER, 1998; pp. 97-115.

⁴⁸ VIVIER, 1998; pp. 115-128.

⁴⁹ Aunque la aplicación de este Decreto se suspendió por la Ley de 21 prairial del año IV, la Ley de 9 de ventoso del año XII (29 de febrero de 1804) confirmó los repartos efectuados bajo su vigencia. VIVIER, 1998; pp. 130-136.

⁵⁰ Artículo 542 del Código Civil: «Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis».

nueva organización municipal francesa a partir de la Revolución, significando sólo que los bienes comunales pertenecen a las comunas. Sin que se indique nada en relación al modo en que se realiza su aprovechamiento.

IV. LA TEORÍA DEL DOMINIO PÚBLICO EN LA DOCTRINA FRANCESA DESPUÉS DE LA CODIFICACIÓN

Tras la entrada en vigor del Código Civil francés, los primeros autores que interpretaron los artículos referidos a los bienes públicos entendieron que existía una relación similar a la propiedad privada entre la Nación y los municipios y sus respectivos bienes. Por esta razón, atribuyeron a las personas públicas un poder de disposición completo sobre sus bienes, sin perjuicio de reconocer que algunos de estos bienes, como consecuencia del uso al que estaban destinados, tan sólo podían pertenecer al Estado y de considerar que los bienes del Estado y de los municipios permanecían fuera del tráfico mercantil y, en consecuencia, quedaban sujetos a las reglas de inalienabilidad y de imprescriptibilidad mientras se encontraran afectos a un uso público. Lo que constituía una manifiesta contradicción con aquella facultad de disposición que se reconocía a las distintas administraciones sobre sus bienes. De este modo, todos los bienes que formaban parte del dominio público y del dominio municipal quedaban sujetos a un mismo régimen jurídico, sin que de acuerdo con la literalidad del articulado se diferenciara situaciones jurídicas distintas entre los diversos tipos de bienes del Estado y de los municipios.

Sin embargo, pronto empezó a formarse una nueva corriente doctrinal que distinguió entre el dominio público y el dominio privado de las personas públicas. Planteándose simultáneamente la necesidad de establecer unos criterios lo suficientemente precisos que permitieran diferenciar con claridad ambos patrimonios, dadas las importantes consecuencias que para los bienes tendría su inclusión en una categoría o en otra. Sólo en el caso de formar parte del dominio público se les aplicarían los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Los juristas que defienden esta tesis agrupan en dos bloques distintos los preceptos del Código Civil francés referidos a los bienes públicos. De un lado, el 538 y el 540, relativos, en su opinión, al dominio público, integrado por bienes sobre los que no cabe la posibilidad de propiedad privada, inalienables e imprescriptibles, situados por tanto fuera del comercio. De otro, los artículos 539 y 541 concernientes al dominio del Estado compuesto por bienes susceptibles de propiedad privada, enajenables y prescriptibles.

La sistematización más clara y más importante de esta nueva corriente doctrinal se debe a Víctor Proudhon, Decano de la Facultad de Derecho de Dijon⁵¹, sin perjuicio de que sea posible encontrar un destacado precursor, Pardessus⁵².

⁵¹ PROUDHON, 1843.

⁵² En efecto, ya en 1806, Pardessus distinguía entre el dominio público (inalienable, imprescriptible, insusceptible de servidumbre y consagrado por naturaleza al uso de todos y al

Proudhon, después de referirse a las cosas *extra commercium*, explica cómo en su opinión los bienes del Estado y de los municipios forman parte del dominio público nacional, del dominio privado de la Nación, del dominio público municipal o del dominio comunal de los municipios⁵³.

De acuerdo con el planteamiento de Proudhon, el dominio público nacional comprende las cosas destinadas al uso de todos (los caminos públicos, las carreteras o los ríos navegables), cuya propiedad no corresponde a nadie de manera exclusiva y respecto de los cuales el poder público tan sólo tiene la obligación de garantizar su disfrute al conjunto de la sociedad. Y el dominio privado del Estado incluye bienes productivos, cuyos rendimientos se integran en las arcas de la Hacienda⁵⁴.

Por lo que se refiere a los bienes de los municipios, Proudhon, de igual modo que Pardessus, distingue entre el dominio público municipal y el dominio comunal. En su opinión el dominio público municipal no es sino una parte del dominio público nacional, razón por la cual entiende que unos mismos principios rigen en ambos casos. Este dominio público municipal engloba las cosas afectas al uso de todos. Bienes que pueden agruparse en seis bloques: el territorio, las cosas sagradas, los establecimientos públicos, las vías urbanas, los caminos vecinales y los caminos públicos que no son ni carreteras ni caminos vecinales. Y en cuanto al dominio comunal considera que está compuesto por los bienes que pertenecen exclusivamente a los municipios, tales como los bosques y los pastos comunales⁵⁵. Lo que hace que sólo se puedan utilizar por los habitantes de cada municipio. Nótese que en la obra de ambos autores el significado de la expresión «bien comunal» se ha reducido sensiblemente si se compara con el que tenía en el Código Civil. En 1804 el bien comunal es el que pertenece a una comuna, sin que dentro de tales bienes se diferencien distintas categorías. Ahora, por el contrario, sólo hace referencia a una parte de los bienes de aquellos entes locales.

Para el jurista francés, la relación que existe entre el Estado y los municipios con los bienes que integran el dominio público, ya sea nacional o municipal, y con los que forman parte del dominio privado y del comunal es distinta. En el primer caso, al Estado y a los municipios sólo les corresponde la admi-

servicio general) y el dominio nacional compuesto por bienes susceptibles de apropiación privada, enajenables de acuerdo con las formalidades establecidas por las leyes, prescriptibles y productores de ingresos. De igual modo, Pardessus ya entonces se refería al dominio público municipal, compuesto por bienes que, de manera semejante a lo que sucedía con los que formaban parte del dominio público, estaban consagrados a la utilidad de todos, aunque de manera menos general que en el caso de los de dominio público, y al dominio comunal de los municipios, integrado por bienes que se encontraban en poder de éstos en un régimen similar al que se hallaban los bienes del dominio nacional y los de los particulares, razón por la cual eran susceptibles de enajenación y prescriptibles siempre que se observaran las formalidades previstas en las leyes. PARDESSUS, 1838, I; pp. 73-84 y 109-114.

⁵³ PROUDHON, 1843, I; pp. 451 y 452.

⁵⁴ PROUDHON, 1843, I; pp. 241 y 244.

⁵⁵ Esta inclusión de los bienes de aprovechamiento comunal dentro del patrimonio comunal de los pueblos y su exclusión del dominio público se entiende mejor teniendo en cuenta el reparto que de tales bienes se había hecho en Francia a partir de 1792 y 1793.

nistración de aquellos bienes destinados al uso de todos, que no pertenecen a nadie, ni siquiera al Estado o a los municipios, lo que hace imposible hablar de una relación de propiedad⁵⁶. Por el contrario, en relación con los bienes patrimoniales y comunales existe un derecho de propiedad a favor del Estado y de los municipios sobre los bienes que integran sus respectivos patrimonios privados. Derecho de propiedad en los términos previstos en el Código Civil.

El criterio que Proudhon maneja para determinar la pertenencia de los bienes al dominio público o al dominio privado del Estado o de los municipios es el de la afectación al uso público en virtud de lo dispuesto por las leyes. Desecha, por tanto, el criterio de la naturaleza del bien al entender que, salvo concretas excepciones como son los cursos de agua y las riberas de los mares, las cosas destinadas al uso de todos los hombres por naturaleza constituyen una categoría distinta tanto a la del dominio público como a la del dominio privado, la de las cosas comunes, en la que incluye el aire, la luz, el agua considerada como elemento, y el mar⁵⁷.

Por lo que afecta a los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes públicos, Proudhon distingue tres situaciones distintas en función de que se trate de cosas comunes, bienes del dominio público o bienes del dominio privado.

En relación con las cosas comunes, el autor considera que estas reglas les afectan de manera absoluta porque la naturaleza que las destina al uso de todos es inmutable, de manera que siempre habrán de permanecer fuera del tráfico mercantil, siendo imposible su prescripción.

Por lo que se refiere a la inalienabilidad del dominio público, Proudhon entiende que esta regla se mantiene mientras los bienes conserven la afectación a un uso público, cesando a partir del momento en que la administración correspondiente decide desafectarlos, lo que supone su incorporación al dominio privado del ente público. De manera que en relación con el dominio público, el civilista francés piensa que la inalienabilidad no es absoluta, sino relativa y temporal como consecuencia de provenir del orden civil y no de las leyes de la naturaleza como sucede con las cosas comunes⁵⁸.

En esta misma línea argumental, afirma que la regla de la imprescriptibilidad del dominio público deja de aplicarse a partir del momento en que desaparece el uso público al que está afecto el bien. Desafectación que puede producirse bien de manera expresa, bien tácitamente. Lo segundo porque los bienes del dominio

⁵⁶ PROUDHON, 1843, I; pp. 241 y 244-245. Esta concepción antidominal del dominio público defendida por Proudhon y aceptada hasta finales del siglo XIX queda perfectamente expuesta por el Comisario Marguerie en sus conclusiones al asunto *Conseil de Fabrique de l'Église de Saint-Nicholas-des-Champs*, de 21 de noviembre de 1884 (R.806): «Voici la définition du domaine public telle qu'elle est donnée dans le dictionnaire de Blanche: le domaine public embrasse généralement tous les fonds qui, sans appartenir propriétairement à personne, ont été civilement consacrés au service de la société. Cette nature de biens n'a pas même dans les mains de l'État la qualité de propriétaire, l'État les détient, non comme propriétaire, mais parce qu'il représente la collection d'individus». Cita tomada de Barcelona Llop, 1996; pp. 121 y 122.

⁵⁷ PROUDHON, 1843, I; p. 252.

⁵⁸ PROUDHON, 1843, I; pp. 251-256.

público también devienen prescriptibles por el simple hecho de su degradación accidental, sin necesidad de una declaración expresa de la administración⁵⁹.

Por último, por lo que se refiere a los bienes patrimoniales del Estado y a los comunales de los municipios, Proudhon considera que son enajenables y susceptibles de prescripción por encontrarse dentro del tráfico mercantil.

De este modo, a partir de la publicación de la obra de Proudhon, el viejo principio de la unidad de los bienes públicos desapareció, aceptándose desde entonces la distinción entre un dominio público y un dominio privado de las administraciones y la idea de la existencia de un derecho de propiedad sobre los bienes integrantes de sus respectivos dominios privados.

La aceptación de esta teoría se produjo tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y en la legislación. Autores como Foucart⁶⁰, Cormenin⁶¹ y Gérando⁶² actualizan sus obras incluyendo en las nuevas ediciones la novedosa distinción; a partir de mediados del siglo XIX la nueva teoría del dominio público tiene su reflejo en la jurisprudencia; y en la Ley de 16 de junio de 1851 sobre la propiedad inmobiliaria en Argelia se contempla por primera vez dentro del dominio nacional la distinción entre dominio público y dominio del Estado (es decir, privado).

Esta situación se mantuvo en la doctrina francesa hasta principios del siglo XX, momento en el que se inició un interesante debate entre Hauriou⁶³ y Duguit⁶⁴ en relación con la naturaleza del dominio público, planteándose la discusión acerca de si la relación existente entre la administración y los bienes del dominio público constituye o no un derecho de propiedad y, en el caso de admitirse su existencia, en torno a la naturaleza y características de esta propiedad.

En este contexto, Hauriou sostiene que el dominio público es un derecho de propiedad pública atribuido a una administración. Derecho de propiedad que presenta unas características particulares en atención a la finalidad pública a la que están afectos los bienes que forman parte del dominio público. De este planteamiento deduce que todos los bienes del dominio público son susceptibles de apropiación, no en su conjunto, pero sí en porciones (idea del *mètre carré*), y que respecto de todos ellos la administración puede ejercer la acción reivindicatoria. Acción que corresponde por esencia al propietario.

Frente a esta tesis, Duguit considera que por su propia naturaleza jurídica, los bienes que integran el dominio público no son susceptibles de propiedad, ni privada, ni pública, motivo por el cual sostiene que en relación con los bienes del dominio público el Estado tiene tan sólo un deber de protección y de garantía de su afectación al uso público. Nunca un derecho de propiedad.

⁵⁹ PROUDHON, 1843, I; pp. 256-276. El ejemplo que el autor pone de esta situación es el del terreno que durante un tiempo es atravesado por una carretera y que, posteriormente, se pone en cultivo después de que los usuarios de la vía la hayan dejado de utilizar al optar por circular por otra vía de nueva construcción, sin que la administración haya destruido el viejo trazado.

⁶⁰ FOUCCART, 1839.

⁶¹ CORMENIN, 1840.

⁶² GÉRANDO, 1842-1846.

⁶³ HAURIOU, 1897: 613-681.

⁶⁴ DUGUIT, 1930, III; pp. 320-385.

Al margen de esta cuestión, para ambos juristas la afectación a un fin público es el elemento que determina la distinción entre el dominio público y el dominio privado por cuanto sólo los bienes afectos a una utilidad pública forman parte del demanio público.

Sin embargo, Duguit va más allá. Precisando su planteamiento, habla de una «escala de la demanialidad». Sostiene que, en realidad, todos los bienes del Estado, de un modo u otro, están afectos a fines públicos, de manera que la diferencia entre los bienes de dominio público y los de dominio privado viene determinada por la intensidad de tal afectación. En relación con los bienes del dominio público la afectación es tan intensa que hace imposible la existencia de un vínculo de propiedad entre la administración y los bienes que forman parte del dominio público. Lo que significa que, en el fondo, Duguit está rechazando la distinción entre el dominio público y el dominio privado de la administración.

En relación con los mecanismos de protección del dominio público, entre los que las reglas de inalienabilidad e imprescriptibilidad desempeñan un papel fundamental, Hauriou considera que son tan sólo unas reglas exorbitantes del régimen privado del derecho de propiedad justificadas por el interés público, que no constituyen un obstáculo a la admisión de la existencia de una relación de propiedad entre la administración y el dominio público. Mientras que Duguit, por su parte, piensa que el régimen jurídico aplicable a los bienes públicos, con independencia de que formen parte del dominio público o del dominio privado, es un régimen de derecho público, distinto del propio de las relaciones de propiedad de derecho privado.

V. LA INCORPORACIÓN DE LA DOCTRINA FRANCESA DEL DOMINIO PÚBLICO AL DERECHO ESPAÑOL

De igual modo que sucedió en Francia, también en nuestro país la aceptación y consolidación de las categorías dominio público-dominio privado se alcanzó antes en los textos doctrinales que en los legales gracias a la difusión de la obra de los juristas franceses y, en particular, de la de Proudhon. Influencia que se aprecia ya en la obra de Colmeiro cuya primera edición data de 1850⁶⁵. Sólo posteriormente aquella distinción se incorpora progresivamente a la legislación española, primero en distintas leyes sectoriales, luego en el Código Civil de 1888-1889.

1. LA INFLUENCIA DE PROUDHON EN LA OBRA DE COLMEIRO A MEDIADOS DEL SIGLO XIX

El primer autor español en el que se percibe el influjo de la doctrina de Proudhon es Manuel Colmeiro, quien superpone la distinción entre dominio

⁶⁵ COLMEIRO, 1850.

público y bienes patrimoniales de la administración al esquema de las cosas públicas previsto en las *Partidas*. En ninguna otra obra de los autores contemporáneos a Colmeiro, piénsese en García Goyena⁶⁶, Ortiz de Zúñiga⁶⁷, Posada Herrera⁶⁸ y Gómez de la Serna⁶⁹, es posible detectar influencia alguna de aquella distinción. De lo que cabe deducir que la tesis de Proudhon, expuesta en 1833-1834, aún no se había generalizado entre los autores españoles a mediados del siglo XIX.

Dentro del dominio nacional o propiedad de la Nación, Colmeiro diferencia entre el dominio público y el dominio del Estado. Considera que el dominio público comprende «las cosas que corresponden en plena propiedad a la Nación y en cuanto al uso a todo el mundo», que se encuentran fuera del comercio y son inalienables e imprescriptibles⁷⁰. Dentro del concepto de dominio del Estado incluye los bienes «que pertenecen en plena propiedad a la Nación, y forman una especie de patrimonio común a todos los ciudadanos». Son bienes que se administran exclusivamente por el Estado, quien «los adquiere y conserva, los aprovecha y enajena según las necesidades del servicio o los intereses de la sociedad»⁷¹. De manera que lo relevante para Colmeiro, de igual modo que para Proudhon, es el uso público al que están afectos los bienes que integran el dominio público.

En cuanto al tipo de relación que existe entre el Estado y los bienes que forman parte del dominio público y del dominio del Estado, Colmeiro, acogiendo la tesis de Proudhon, considera que mientras que los bienes públicos corresponden a la Nación por el derecho de soberanía, el dominio que tiene sobre los bienes que integran el patrimonio del Estado constituye un derecho de propiedad⁷².

Dentro del dominio público el jurista gallego sitúa las costas y el mar adyacente a ellas, los puertos, las aguas navegables, los caminos y las carreteras⁷³, mientras que en el dominio del Estado incluye los baldíos, los montes, las minas, los bienes mostrencos y los bienes nacionales⁷⁴.

Por último, mientras que Proudhon se refería a un dominio público municipal que consideraba como una parte del dominio público nacional, razón por la cual atribuía un mismo régimen jurídico a los bienes que formaban parte de ambos, Colmeiro aún no acoge la idea del dominio público municipal, de manera que en relación a los bienes de los pueblos se limita a reproducir la distinción establecida en *Partidas*, señalando que se dividen en propios y comunes⁷⁵.

⁶⁶ GARCÍA GOYENA y AGUIRRE, 1852.

⁶⁷ ORTIZ DE ZÚÑIGA, 1842-1843.

⁶⁸ POSADA HERRERA, 1843.

⁶⁹ GÓMEZ DE LA SERNA, 1843.

⁷⁰ COLMEIRO, 1850, II; pp. 6 y 7 (epíg. 1267 a 1269).

⁷¹ COLMEIRO, 1850, II; pp. 52 y 53 (epíg. 1368-1369).

⁷² COLMEIRO, 1850, II; p. 53.

⁷³ COLMEIRO, 1850, II; pp. 7-32.

⁷⁴ COLMEIRO, 1850, II; pp. 53-93. Entendiendo por bienes nacionales los que se encuentran en manos del Estado procedentes de manos muertas o de corporaciones extinguidas.

⁷⁵ COLMEIRO, 1850, II; pp. 94 y 95. División que mantiene aún en la tercera edición de su obra publicada en 1865, en la que sigue sin acoger el concepto de dominio público municipal, o

2. LAS LEYES SECTORIALES Y LA EXPANSIÓN DE LA CATEGORÍA DEL DOMINIO PÚBLICO

La teoría del dominio público, expuesta por Proudhon en Francia e incorporada a la doctrina española a partir de la obra de Colmeiro, se asume en la legislación de nuestro país en la segunda mitad del siglo XIX. De este modo, a través de sucesivas leyes sectoriales anteriores al Código Civil de 1888-1889 se depura y consolida el concepto de dominio público contrapuesto al de dominio privado del Estado; se amplía el listado de bienes que se incluyen en el dominio público, y se distingue en su seno entre los bienes destinados al uso general y los afectos a un servicio público, porque aunque la categoría del dominio público contemplada en las leyes españolas comprendía, inicialmente, sólo bienes destinados a un uso general, más tarde, se extendió también a los bienes afectos a un servicio público.

La tesis francesa del dominio público se acoge por primera vez en el Derecho español en la legislación de aguas y en la hipotecaria, porque, aunque con anterioridad, la expresión «dominio público» se había utilizado en otras disposiciones, en todos los casos había tenido un significado bien distinto. En unas ocasiones para referirse al dominio único de la Nación, dominio en el que siguiendo el modelo revolucionario francés, aún no se establecen diferencias entre los distintos bienes que lo integran, como sucede en la Real Orden de 12 de mayo de 1851 referida a los baldíos⁷⁶. En otras para indicar que determinados bienes, en concreto las obras literarias, se pueden usar por cualquiera sin satisfacer derechos económicos una vez transcurrido el término concedido por la ley⁷⁷.

Por lo que se refiere a la legislación de aguas, la Real Orden de 24 de mayo de 1853 estableció que «las aguas de los ríos y sus cauces son de dominio público, y por tanto no susceptibles de apropiación privada, sin que fuera de los usos comunes que pertenecen a todos pueda establecerse en ellos ninguno privado, sino en virtud de Real autorización y con arreglo a los Reglamentos de Administración Pública»⁷⁸. El Real Decreto de 29 de abril de 1860, dictando varias disposiciones sobre aprovechamiento de aguas, declaró que las aguas y los cauces de los ríos, riachuelos, rieras, arroyos o cualquier otra clase de corriente natural son del dominio público⁷⁹. Y la exposición más clara del significado de

comunal, como se le denomina en Francia, ni el de bien comunal diseñado por la legislación desamortizadora en España. En relación a estas dos cuestiones véase lo dicho al exponer las tesis de Pardessus y de Proudhon y lo que se explica en el apartado VII de este trabajo dedicado a los bienes comunales en la legislación liberal.

⁷⁶ Artículo 2 de la Orden de 12 de mayo de 1851. 1851. *Colección Legislativa*, 53; pp. 137 y 138.

⁷⁷ Artículo 14 de la Ley de 10 de junio de 1847 sobre propiedad literaria. 1847. *Colección Legislativa*, 41; pp. 154-160.

⁷⁸ Real Orden de 24 de mayo de 1853, resolviendo que las aguas y cauces de los ríos no son susceptibles de apropiación privada, sino en virtud de real autorización. 1853. *Colección Legislativa*, 59; p. 109.

⁷⁹ Real Decreto de 29 de abril de 1860, dictando varias disposiciones sobre aprovechamiento de aguas. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1005-1009.

la categoría del dominio público y su aplicación al régimen jurídico de las aguas, tanto marítimas como continentales, se contiene en la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866⁸⁰. Cuyos principios se incorporarán con posterioridad a la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879⁸¹ y a las Leyes de Puertos de 1880⁸² y 1928⁸³.

Es muy clarificador el texto de la exposición de motivos de la Ley de 1866 en el que se manifiesta que el dominio público de la Nación es «el que a ésta compete sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas: tales son, por ejemplo, las playas, ríos, caminos, muelles y puertos públicos, su carácter principal es ser inalienable e imprescriptible». Y que el dominio particular del Estado es «el que a éste compete sobre aquellas cosas destinadas a su servicio, o sea a la satisfacción de sus necesidades colectivas, y no al uso común, cosas de las que dispone como los particulares de las que constituyen su patrimonio; tales son, entre otras muchas, los montes, minas, arsenales, fortalezas y edificios militares»⁸⁴.

Según esta Ley, el dominio público marítimo comprende las costas del territorio español, con sus obras, ensenadas, calas, radas, bahías y puertos, el mar litoral y las playas (art. 1); en relación con las aguas terrestres, dentro del dominio público se sitúan las que nacen continua o discontinuamente en terrenos de dominio público, las de los ríos, las continuas y discontinuas de manantiales y arroyos que corren por sus cauces naturales y los lagos y lagunas formadas por la naturaleza que ocupan terrenos públicos y se alimentan con aguas públicas (arts. 33 y 44). Y las aguas procedentes de la lluvia y las subterráneas se consideran públicas o privadas dependiendo de los terrenos por donde discurren o en el que son alumbradas (arts. 30-31 y 45).

El otro campo en el que tempranamente se acogió el concepto de dominio público como uso público fue el hipotecario. Así, en los Reales Decretos de 6 de noviembre de 1863⁸⁵ y 11 de noviembre de 1864⁸⁶ se exceptúan de inscripción

⁸⁰ Ley de 3 de agosto de 1866, dictando prescripciones sobre el dominio y aprovechamiento de aguas. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1009-1054.

⁸¹ *Gaceta de Madrid* de 19 de junio de 1879. En esta ley, se excluyó de su contenido todo lo relacionado con al dominio, uso y aprovechamiento de las aguas del mar y de las playas, que en el texto de 1866 se contemplaba en el título I, materia que se incorporará a la Ley de Puertos del año siguiente.

⁸² Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, en MEDINA y MARAÑÓN, 1907; pp. 434-446.

⁸³ Ley de Puertos de 19 de enero de 1928. *Gaceta* de 20 de enero de 1928. Puede verse también en GARCÍA DE ENTERRÍA y ESCALANTE, 1982; pp. 957-964.

⁸⁴ La conveniencia de determinar con precisión lo que los autores de la Ley entendían por dominio público y particular del Estado se expresa en la exposición de motivos de este texto de 1866 después de que Areitio, miembro de la Comisión encargada de su redacción, solicitara durante la reunión del 20 de abril de 1861 que se explicara convenientemente lo que debía de entenderse por tales conceptos para evitar las dudas que pudieran suscitarse. Acta de la Sesión de 20 de abril de 1861, véase en MARTÍN-RETORTILLO, 1963; pp. 564-568.

⁸⁵ Artículo 3 del Real Decreto de 6 de noviembre de 1863 dictando reglas para la inscripción en los Registros de la Propiedad de los bienes inmuebles y derechos reales que posean o administren el Estado y las Corporaciones civiles y no se hallen exceptuados de la desamortización. *Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y Centro de Estudios Hipotecarios*, 1991, IV-I; pp. 10-17.

⁸⁶ Artículo 3.1 del Real Decreto de 11 de noviembre de 1864 dictando varias disposiciones para la inscripción en los Registros de la Propiedad de los bienes inmuebles y derechos reales que

«los bienes que pertenecen tan sólo al dominio eminente del Estado y cuyo uso es de todos, como las riberas del mar, los ríos y sus márgenes, las carreteras y caminos de todas clases con exclusión de los de hierro, las calles, plazas, paseos públicos y egidos de los pueblos, siempre que no sean terrenos de aprovechamiento común de los vecinos; las murallas de las ciudades y plazas, los puertos y radas y cualesquiera otros bienes análogos de uso común y general...»⁸⁷.

Por otra parte, la necesidad de implantar nuevos servicios a mediados del siglo XIX hizo que surgiera la idea del servicio público y que ésta se vinculara tanto al concepto de obra pública como al de dominio público. Razón por la cual la noción de dominio público, vinculada en sus inicios al uso público, se amplió para comprender también bienes afectos a un servicio público.

En este contexto y, sin perjuicio de que la expresión «servicio público» aparezca también en la legislación de carreteras y en la del ferrocarril, fue en la legislación general de obras públicas en la que se sentaron las bases para la ampliación del dominio público a los bienes afectos a un servicio público.

Téngase en cuenta que el término «servicio público» se utilizó en el artículo 1 de la Ley de Carreteras de 22 de julio de 1857⁸⁸, sólo en contraposición a servicio particular, para clasificar los caminos y carreteras de la península e islas adyacentes, aunque su empleo ha sido interpretado por la doctrina en el sentido de uso general⁸⁹. Manteniéndose esta expresión y sentido tanto en la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877 como en la de 29 de junio de 1911⁹⁰. De manera que hasta la Ley de 19 de diciembre de 1974 no desapareció el término servicio público aplicado a las carreteras, siendo sustituido a partir de entonces por la expresión «vías de dominio o uso público» (art. 2)⁹¹.

De igual modo, también en la legislación referida a la construcción del ferrocarril se contempló la idea del dominio público, de manera que tanto el artículo 3 de la Ley de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855⁹² como el artículo 7 de la Ley de 23 de noviembre de 1877⁹³ declararon de dominio público todas las líneas de ferrocarril destinadas al servicio general, excluyendo las asignadas al servicio particular. Y la Real Orden de 17 de septiembre de 1860 recordó que eran bienes de dominio público las cosas destinadas a la utilidad general de los habitantes de la Nación, sin que particular alguno pudiera alegar derecho propio, como sucedía con las carreteras, los ríos, las riberas y los puertos entre

poseen o administran el Estado y las Corporaciones civiles. *Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y Centro de Estudios Hipotecarios*, 1991, IV-I; pp. 18-22.

⁸⁷ En relación a los problemas que plantea la inscripción registral del dominio público véase PAREJO GAMIR, 1975.

⁸⁸ Ley de Carreteras de 27 de julio de 1857. 1857. *Colección Legislativa*, 73; pp. 77-82.

⁸⁹ GALLEGO ANABITARTE, 1986, I; pp. 327 y 328.

⁹⁰ Ley de 29 de junio de 1911 de subvenciones del Estado para caminos vecinales. Aranzadi, 1976, III; pp. 1724-1726.

⁹¹ Artículo 1 de la Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974. Aranzadi, 1976, III; pp. 1947-1955.

⁹² Ley de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855. 1855. *Colección Legislativa*, 65; pp. 233-242.

⁹³ Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877. Véase en MEDINA y MARAÑÓN, 1907; pp. 625-636.

otras⁹⁴. Y por otra parte, la Orden de 25 de abril de 1860 aclaró que dentro del dominio público de la Nación, que conforme al artículo 20 de la Ley General de Ferrocarriles de 1855 debía de concederse a las empresas ferroviarias, no se encontraban los bienes propios y comunes de los pueblos. Bienes que pertenecían exclusivamente a los pueblos y sus productos estando destinados por las leyes al sostenimiento de las cargas y obligaciones y servicios municipales, razón por la cual el Gobierno no podía ni cederlos ni disponer de ellos con perjuicio de sus dueños sin la oportuna indemnización⁹⁵.

Al margen de estos precedentes, la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 será la que sienta la base para la ampliación de la idea del dominio público a los bienes afectos a un servicio público al extender el dominio público a las obras destinadas a servicios a cargo del Estado⁹⁶.

De acuerdo con el artículo 1 se entiende por «obras públicas las que sean de general uso y aprovechamiento y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos». Al primer grupo pertenecen los caminos, ordinarios y de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos y saneamiento de terrenos. Y en el segundo se incluyen los edificios públicos destinados a servicios que dependan del Ministerio de Fomento.

3. LA INCORPORACIÓN DEL CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO AL CÓDIGO CIVIL ESPAÑOL

La definitiva diferenciación entre dominio público y dominio privado de la administración se alcanza en España con la promulgación del Código Civil de 1888-1889, cuyo contenido se distancia del tratamiento que los bienes públicos habían recibido en el Proyecto de Código Civil de 1836⁹⁷ que, inspirado en el Código Civil francés, preveía un concepto unitario de propiedad pública. Por lo que se refiere al Proyecto de 1851⁹⁸, aunque de los preceptos dedicados a los bienes públicos podría deducirse que tampoco en este texto sus autores se plantearon diferenciar entre los distintos bienes que forman parte de la propiedad pública, la lectura de los artículos dedicados a la prescripción y de los comentarios que el principal autor del trabajo, Florencio García Goyena, redactó sobre el texto del Proyecto⁹⁹, obliga a matizar esta primera conclusión. Sin

⁹⁴ Referencia tomada de MUÑOZ MACHADO, 2004; p. 818.

⁹⁵ Real Orden de 25 de abril resolviendo que los bienes propios y comunes de los pueblos no se hallan comprendidos entre los que bajo la denominación de dominio público se ceden gratuitamente por la Ley General de Ferrocarriles de junio de 1855 a las empresas de dichas vías. 1860. *Colección Legislativa*, 83; p. 350.

⁹⁶ Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877. Aranzadi, 1977. XVII; pp. 804-813.

⁹⁷ *Proyecto de Código Civil de 1836*, publicado en Lasso Gaité, 1970, IV-II; pp. 89-320.

⁹⁸ *Proyecto de Código Civil de 1851*, publicado en Lasso Gaité, 1970, IV-II; pp. 321-496.

⁹⁹ GARCÍA GOYENA, 1852.

embargo, en cualquier caso, en el Proyecto de 1851 no se delimita con precisión la diferencia entre dominio público y dominio privado. Por tanto el esquema que finalmente se refleja en el texto de 1888-1889 no es ni el del Proyecto de 1836 ni el del texto de 1851, sino que, en lo sustancial, es el que aparece en el Proyecto de Código Civil de 1882¹⁰⁰.

A) Los bienes públicos en los Proyectos de Código Civil de 1836, 1851 y 1882

En los Proyectos de 1836 y 1851, los artículos referidos a los bienes públicos se sitúan en el capítulo dedicado a la clasificación de los bienes atendiendo a la persona a la que pertenecen. En el artículo 617 del Proyecto de 1836 se señala que las cosas que son objeto de adquisición civil pueden pertenecer al Estado, al común o concejo de algún pueblo y a los particulares, mientras que en el artículo 385 del Proyecto de García Goyena se dice que integran la propiedad pública los bienes que pertenecen al Estado, los del patrimonio real destinado a la dotación permanente de la Corona y los que corresponden a una provincia o pueblo de la Monarquía.

En relación a los bienes que forman parte de esta propiedad pública, mientras que en el Proyecto de 1836 sus redactores se limitaron a formular un listado de bienes muy similar al previsto en el Código Civil francés¹⁰¹, en el de 1851 se incluyen, junto a los bienes que tradicionalmente se habían considerado cosas públicas, las obras públicas. Previéndose, además, la posibilidad de que cualquier ley especial declare nuevos bienes propiedad del Estado¹⁰².

Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a estos bienes, de acuerdo con el artículo 752 del Proyecto de Tapia, Ayuso y Vizmanos de 1836, son prescriptibles con la excepción de aquellos que no sean objeto de comercio, entre los que se mencionan expresamente los puertos, las costas y los caminos públicos. Y, en el Proyecto de 1851, su artículo 388 prevé la posibilidad de

¹⁰⁰ Proyecto de Código Civil (Libros I y II) de 1882. En Lasso Gaité, 1970, IV-II; pp. 546-607.

¹⁰¹ Son bienes del Estado los caminos públicos, los ríos y los puertos, las costas y riberas españolas, las murallas, fosos y demás fortificaciones, y los bienes mostrencos (art. 618). Y pertenecen al común o concejo de los pueblos los montes, dehesas, pastos, fuentes, plazas, heredades y edificios que dan algún fruto o renta (arts. 618 y 619).

¹⁰² Artículo 386: «Pertenecen al Estado: 1.º Los puertos, radas, ensenadas y costas del territorio español en la extensión que determinan las leyes especiales. 2.º Los caminos, canales y demás obras públicas, construidas y conservadas a expensas del Estado. 3.º Los ríos, aunque no sean navegables, su álveo, y toda agua que corre perennemente dentro del territorio español, con las limitaciones contenidas en la sección 2.ª, cap. II, tít. V de este libro. 4.º Las riberas de los ríos navegables, en cuanto al uso que fuere indispensable para la navegación. 5.º Los bienes que no tienen dueño, o que no lo tienen conocido, y los de las herencias vacantes conforme al artículo 783. 6.º Todos los demás que por leyes especiales estén declarados o se declaren en adelante propiedad del Estado».

Artículo 387: «Pertenecen a una provincia o pueblo de la Monarquía los caminos o canales construidos respectivamente a sus expensas, y todos aquellos bienes que posee para el uso y aprovechamiento de sus habitantes, o para subvenir a sus gastos, bajo las reglas establecidas por la Administración del Estado».

enajenación y prescripción de los bienes del Estado, de las provincias y de los pueblos conforme a la legislación especial que se dicte, pero el 1936 declara prescriptibles sólo los bienes y derechos del Estado susceptibles de propiedad privada y el 1937 limita la prescripción a los bienes que se encuentren en el comercio de los hombres a no ser que una ley especial lo prohíba.

Ahora bien, ¿qué entiende la Comisión que redacta el Proyecto de 1851 por «bienes y derechos del Estado susceptibles de propiedad privada?, ¿qué bienes son considerados fuera del comercio? , ¿se piensa en la existencia de un dominio público del Estado contrapuesto a un dominio privado del mismo Estado? Las respuestas a estas cuestiones ayudarán a determinar si en el Proyecto de 1851 existe un concepto unitario de dominio público o, por el contrario, sus autores tienen en mente la diferencia entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Las encontramos en los comentarios que realizó el propio García Goyena al articulado del Proyecto ¹⁰³.

De la lectura de estos comentarios se desprende que los autores del Proyecto clasifican los bienes públicos en función de a quién pertenecen, separando los del Estado, los del patrimonio real, los de las provincias y los de los pueblos. Y, simultáneamente, entienden que dentro de la propiedad pública del Estado se debe distinguir entre los bienes que integran el dominio público cuyo uso pertenece a todos, la propiedad a nadie y son imprescriptibles, y los bienes de que el Estado es titular como un particular, susceptibles de prescripción.

En este sentido, es muy clarificador el siguiente párrafo, extraído de estos comentarios que, aunque referido a las aguas, puede aplicarse a toda la propiedad pública del Estado.

«Por lo demás, importa poco la variedad de palabras. «Dominio público, Regio dominio, Estado»: el espíritu de los tres artículos es uno mismo; en ellos se entiende la pertenencia de las aguas en el sentido que la de todas las cosas, cuyo uso pertenece a todos y la propiedad a ninguno, por no ser susceptibles de propiedad privada; el Estado no ejerce en ellas sino un derecho de protección para asegurar su goce a todos; a diferencia de las que por estar en el comercio de los hombres y ser susceptibles de propiedad privada, puede el Estado adquirir las y transmitir las bajo este mismo concepto» ¹⁰⁴.

En otro de los pasajes de los mismos comentarios, García Goyena señala que de los bienes del Estado, los vacantes, contemplados en el artículo 386.5, son los únicos susceptibles de propiedad privada, de manera que el resto de los bienes del Estado previstos en este artículo 386 deben ser considerados de dominio público ¹⁰⁵. En consecuencia, en el Proyecto de 1851, son de dominio público: los puertos, radas, ensenadas y costas del territorio español en la

¹⁰³ GARCÍA GOYENA, 1852.

¹⁰⁴ GARCÍA GOYENA, 1852, I; pp. 425 y 426 (comentario a la Sección II, cap. II, tít. V del Libro II).

¹⁰⁵ «... En lo sucesivo sólo serán prescriptibles los bienes o derechos del Estado susceptibles de propiedad privada, como los del número 5 del artículo 386 (bienes vacantes), pero no los otros comprendidos en el mismo». GARCÍA GOYENA, 1852, comentarios al artículo 1936.

extensión que determinan las leyes especiales; los caminos, canales y demás obras públicas, construidas y conservadas a expensas del Estado; los ríos, aunque no sean navegables, su álveo, y toda agua que corre perennemente dentro del territorio español, con las limitaciones previstas en el mismo Proyecto; las riberas de los ríos navegables, en cuanto al uso que fuere indispensable para la navegación, y todos los demás que por leyes especiales estén declarados o se declaren en adelante propiedad del Estado.

Por otra parte, en relación a los bienes municipales, los autores del texto de 1851 entienden que el régimen jurídico aplicable es distinto en función de si se aprovechan comunalmente, en cuyo caso son imprescriptibles, o si constituyen una fuente de renta para el pueblo, lo que supone que se encuentran en el tráfico mercantil y son prescriptibles¹⁰⁶.

Obsérvese el distinto tratamiento que los bienes municipales de aprovechamiento comunal reciben en la obra de Proudhon y en el Proyecto español de 1851. Para el jurista francés los bienes de aprovechamiento comunal formaban parte del dominio municipal comunal, por tanto del dominio privado de los municipios. Eran enajenables y prescriptibles. En cambio, en el Proyecto de García Goyena estos bienes aparecen como imprescriptibles e inalienables. Diferencia que se explica en la siguiente circunstancia. En Francia, como ya se ha señalado anteriormente, a partir del bienio 1792-1793, se repartieron muchos bienes de aprovechamiento comunal entre los vecinos de cada población, lo que supuso que, en virtud de la legislación revolucionaria, estos bienes no fueran inalienables. Por este motivo, en el momento en que Proudhon estableció la distinción entre dominio público y dominio privado no tenía sentido que los incluyera en el dominio público municipal, dominio inalienable e imprescriptible. Por el contrario, en España en 1851 aún no se ha puesto en marcha la desamortización civil, y por tanto, manteniéndose la tradición de los siglos anteriores, los autores del Proyecto consideraron normal mantener fuera del tráfico mercantil los bienes de aprovechamiento comunal con el fin de proporcionarles la protección que las reglas de inalienabilidad e imprescriptibilidad les otorgaban.

Del análisis de estas ideas extraídas de los comentarios de García Goyena es posible deducir dos conclusiones. En primer lugar que, a diferencia de lo previsto en el Proyecto de 1836, en el de 1851 se acoge la distinción francesa entre dominio público y dominio privado del Estado, aunque su formulación en el articulado no resulte clara. En segundo lugar, y en relación a los bienes de aprovechamiento comunal, que el legislador español se aparta del tratamiento que estos bienes reciben en las mismas fechas en Francia, de manera que en nuestro país siguen siendo considerados inalienables e imprescriptibles.

Reanudado el proceso de elaboración del Código civil en la Restauración, el tratamiento que se da a los bienes públicos en el Proyecto de 1882 supone la expresa adopción de la tesis del dominio público de Proudhon, diferenciándose entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales. El artículo 340 precisa

¹⁰⁶ GARCÍA GOYENA, 1852, comentarios al artículo 1937.

que «los bienes públicos son de dominio público o de propiedad privada»; el 341 que «son de dominio público los caminos, costas, riberas, puertos, playas, radas y costas, ríos y torrentes, minas, muros y fortalezas y otros análogos que están destinados a servicios o usos de carácter general»; y el 342 que «Todos los demás bienes pertenecientes al Estado tienen el carácter de patrimoniales».

Nótese que, por primera vez en el proceso codificador civil, aparece la idea de servicio público vinculada a la de dominio público, planteamiento tomado de la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, aunque en este Proyecto no tenga aún la precisión que alcanzará en el Código de 1888-1889.

Siguiendo el modelo de Proudhon, en el Proyecto de 1882 se considera que la afectación a un uso público es el elemento que determina la pertenencia de un bien al dominio público. Motivo por el cual si los bienes del demanio público dejan de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio se convierten en bienes patrimoniales del Estado (art. 343).

En relación a los bienes de las provincias y de los municipios se diferencia ya de manera expresa entre los de uso público y los bienes patrimoniales (art. 345).

B) Dominio público y bienes patrimoniales en el Código civil de 1888-1889

Sobre la base del Proyecto de 1882 se redactaron los dos primeros Libros del Código español, de manera que muchas de las novedades introducidas en aquéllos se incorporaron al texto final. Sin embargo, en relación al dominio público y a los bienes patrimoniales, los autores del Código de 1888-1889 no se limitaron a reproducir literalmente los artículos del Proyecto, sino que introdujeron algunas innovaciones.

Como sucedía en los proyectos anteriores, los preceptos del Código referidos a las cosas públicas se sitúan en el capítulo dedicado a los bienes según las personas a las que pertenecen, afirmándose que los bienes son de dominio público o de propiedad privada¹⁰⁷. Los artículos 339 y 340 contemplan la distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales del Estado, éstos sujetos al mismo régimen jurídico que los bienes de propiedad privada. Diferenciación que se establece, de igual modo, para los bienes de los pueblos en los artículos 343 y 344¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Esta ubicación fue criticada por Fernández de Velasco por la falta de coherencia que existe entre la rúbrica y el contenido de los artículos que comprende. FERNÁNDEZ DE VELASCO, 1942.

¹⁰⁸ Bienes de uso público de los pueblos y de las provincias son los caminos provinciales y los vecinales, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias (art. 344). Nótese que en este momento, a diferencia de lo previsto en el Proyecto de 1851, los bienes de aprovechamiento comunal ya quedan fuera del dominio público municipal. En nuestro país la desamortización civil está en marcha desde 1855, lo que ha supuesto que los bienes de aprovechamiento comunal dejen de ser inalienables e imprescriptibles. Motivo por el cual, en este momento, los bienes de aprovechamiento comunal ya no tienen cabida en el dominio público municipal.

Precisando la distinción entre los bienes del dominio público destinados al uso público y los afectos a un servicio público, prevista ya en la Ley General de Obras Públicas de 1877 y en el Proyecto de 1882, el artículo 339 distingue entre los bienes destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos, y los que sin ser de uso común están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión ¹⁰⁹.

Se prevé, de igual modo, que los bienes del dominio público que dejen de estar destinados a un uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, se conviertan en bienes patrimoniales del Estado.

El tratamiento que las minas reciben en el Código civil español constituye una novedad importante en la legislación española. Es la primera vez que se integran en el dominio público de acuerdo con la teoría del dominio público de Proudhon, porque aunque en 1868 habían sido calificadas de dominio público, el sentido dado a esta expresión en aquella ocasión había sido bien distinto.

Desde la Edad Media las minas habían constituido una regalía de la Corona, formando parte del patrimonio de ésta, sin que en época moderna se produjera cambio alguno. Situación que se mantiene en España en los inicios del Estado liberal, porque en el artículo primero del Real Decreto de 4 de junio de 1825 se afirma que, perteneciendo a la Corona y al Señorío Real el dominio supremo de las minas de todos los Reinos de la Monarquía, nadie tiene derecho a beneficiarlas si no es a través de una concesión ¹¹⁰.

Concepción regaliana de las minas que cambia con la promulgación de las Leyes de 11 de abril de 1849 ¹¹¹ y 6 de julio de 1859 ¹¹². Ambas declaran que las minas corresponden al Estado ¹¹³, lo que, sin embargo, no significa que sean

¹⁰⁹ La distinción entre bienes destinados al uso público y a un servicio público prevista para los bienes del Estado no se adopta para los de los pueblos, en relación a los cuales sólo se prevé el uso público. Situación que no cambiará hasta la Ley de Bases de Régimen Local de 1944.

¹¹⁰ Real Decreto de 4 de junio de 1825, aprobando la Ley general de minas. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1071-1074.

¹¹¹ Ley de 11 de abril de 1849 dictando disposiciones sobre el ramo de minas. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1089-1094.

¹¹² Ley de minas de 6 de julio de 1859. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1111-1122.

¹¹³ Por ser bienes del Estado, y de acuerdo con la Ley desamortizadora de 1855, las minas formaron parte de los bienes declarados en estado de venta, con la excepción de las minas de Almadén expresamente incluidas entre los bienes exceptuados de la desamortización conforme al artículo 2.7 (Ley de 1 de mayo de 1855, declarando en estado de venta todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, clero y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1248-1251). Sin embargo, apenas un año después, el artículo 2 de la Ley de 11 de julio de 1856 limitó considerablemente la desamortización de las minas al establecer que la venta de las minas del Estado sería objeto de leyes especiales (Ley de 11 de julio de 1856, dando instrucciones para la enajenación de

declaradas bienes patrimoniales del Estado contrapuestos al dominio público en el sentido de la tesis de Pardessus y de Proudhon. En estas leyes no se distingue aún entre unos bienes de dominio público y unos bienes patrimoniales del Estado. Se considera que el Estado dispone de un único dominio compuesto por diversos bienes, entre los que se encuentran las minas, con los que mantiene una relación bastante similar a la de la propiedad privada. Suprimida la regalía de la Corona sobre las minas, en lugar del Rey, ahora es el Estado su titular. De manera que la filosofía que se encuentra detrás de estas normas es la misma que inspiró a los revolucionarios franceses y, por su influencia, a los redactores del Código civil francés en el momento en que utilizaron como sinónimas las expresiones «dominio público» y «dominio nacional» y presentaron un concepto unitario de tal dominio.

El mismo planteamiento se constata detrás de la Ley de 4 de marzo de 1868¹¹⁴ y en el Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1868¹¹⁵. En la exposición de motivos de este segundo texto, en lugar de referirse a la existencia de un dominio del Estado o de afirmarse que las minas corresponden al Estado, como se había hecho en 1849 y 1859, se emplea el término dominio público. Sin embargo, como señala Barcelona Llop¹¹⁶, en esta ocasión no se utiliza la expresión «dominio público» en el sentido de Proudhon como bienes de uso común, inalienables e imprescriptibles, contrapuestos a los bienes patrimoniales del Estado. Los redactores del texto siguen manejando un concepto unitario de dominio público, sin diferenciar entre bienes de uso público y bienes patrimoniales. En este contexto el término «dominio público» es equivalente tanto al de «dominio nacional» como al de «dominio del Estado». De nuevo el esquema del texto revolucionario de 1790 y del Código civil francés influye en el legislador español¹¹⁷.

En este sentido es muy elocuente el siguiente párrafo extraído de la exposición de motivos del decreto de diciembre de 1868:

«El antiguo derecho de España en materia de minas partía del principio regalista, y así las declaraba solemnemente propiedad del Soberano el decreto de 4 de julio de 1825, reflejo fiel de las absurdas y monstruosas ordenanzas de Felipe II. Transformada en época posterior la manera política de ser de la

los bienes nacionales. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1253-1256). Posibilidad que se puso en marcha en algunas ocasiones. Así, el Decreto-Ley de 16 de junio de 1869 declaró en estado de venta las salinas de la Hacienda con la excepción de las salinas de Torreveja, Imón y Los Alfaques; la Ley de 25 de junio de 1870 puso en venta las minas de Riotinto; la Ley de 9 de julio de 1889 puso en venta las minas de carbón piedra de los concejos de Riosa y Morcín, y la de hierro, denominada Castañedo del Monte, en Asturias (citadas de BARCELONA LLOP, 1996; p. 45).

¹¹⁴ Ley de minas de 4 de marzo de 1868, reformando la de minas de 6 de julio de 1859. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1138-1143.

¹¹⁵ Decreto de 29 de diciembre de 1868, estableciendo bases generales para la nueva legislación de minas. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1164-1170.

¹¹⁶ BARCELONA LLOP, 1996; p. 50.

¹¹⁷ De acuerdo con este razonamiento no comparto la idea de una utilización incorrecta del término «dominio público» en 1868 sostenida por algunos autores. No hubo un uso inapropiado

sociedad española, como de toda la sociedad europea, sustituida al antiguo Monarca de derecho divino, que en su persona resumía la Nación entera, la entidad colectiva del Estado natural era sustituir al derecho regalista el dominio público, como así lo entendieron y claramente lo consignaron las leyes de 11 de abril de 1849 y de 11 de julio de 1859; y así también ha llegado esta importantísima legislación hasta el momento presente, salvo ligeras modificaciones de detalle, que en nada afectan al espíritu general que la inspiró».

Por tanto, el concepto de dominio público que se utiliza en la legislación de minas de 1849, 1859 y 1868 no es el de la teoría de Proudhon, sino el de los legisladores franceses de la Revolución y del Código civil. Lo que sin duda constituye un anacronismo que sorprende más en 1868 que en 1849 y 1859 porque han transcurrido más años desde la exposición de Proudhon que Colmeiro popularizó en España y, sobre todo, porque en 1866 se ha promulgado la Ley de Aguas que con absoluta claridad asume la tesis del dominio público de Proudhon, para quien las minas son bienes patrimoniales.

Finalmente, conforme al artículo 339.2 del Código de 1888-1889, de igual modo que estaba previsto en el Proyecto de 1882, las minas pasan a formar parte del dominio público afecto al fomento de la riqueza nacional, mientras que no se otorgue su concesión, medida que impide su desamortización. Esta referencia final a la concesión, que no aparecía en el Proyecto de 1882, plantea la duda de si la calificación de dominio público de las minas afecta tanto al yacimiento como a los frutos porque, según Barcelona Llop, la dominialidad de las minas no parece compatible con la posibilidad de adquirirlas en propiedad a través de un título concesional. Cuestión que parece que se resuelve en las Leyes de Minas de 1944 y 1973 de las que se deduce que es la mina el bien de dominio público, sin perjuicio de que el concesionario se apropie de los minerales separados del yacimiento ¹¹⁸.

4. LA INTRODUCCIÓN EN ESPAÑA DE LA TESIS DE HAURIUO DE LA MANO DE FERNÁNDEZ DE VELASCO

La tesis de Proudhon inspira la doctrina española hasta las primeras décadas del siglo xx, pues en 1921 se introduce en España la teoría dominical de Hauriou.

En efecto, en 1921 la tesis patrimonialista del dominio público de Hauriou se divulga en España por Fernández de Velasco quien afirma que el dominio

del término. Tan sólo se utilizó con un significado diferente del proporcionado por Proudhon que es el manejado por estos autores. Tampoco me parece aceptable la tesis de quienes afirman que el concepto de dominio público utilizado en 1868 es el viejo concepto de regalía, de un derecho privativo de la Corona, ahora del Estado, o una reserva de las minas a favor del Estado lo que en la práctica supondría una prohibición general de explotación de las minas con posibilidad de obtener una concesión porque el Rey pierde cualquier derecho sobre las minas y porque sólo en relación a algunas minas se fija una reserva a favor del Estado en los términos en los que se había previsto en la Ley de 1859 (GALLEGO ANABITARTE, 1986, I; pp. 346-347).

¹¹⁸ BARCELONA LLOP, 1996; pp. 53-54 y 64-65.

público es fundamentalmente una forma de propiedad inalienable e imprescriptible y que en esencia reside en la afectación o destino de determinados bienes a la utilidad pública¹¹⁹. Con los años, esta corriente doctrinal acaba convirtiéndose en la tesis mayoritaria en la doctrina administrativista española como se refleja en la obra de, por ejemplo, Ballbé¹²⁰, Álvarez-Gendín¹²¹, Guaita¹²², García de Enterría¹²³ y Garrido Falla¹²⁴. La teoría tiene también eco en la doctrina del Consejo de Estado y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹²⁵.

Actualmente, sin llegar a desaparecer del todo esta teoría (que defiende, por ejemplo, Sainz Moreno¹²⁶), ha ido cobrando relieve una nueva corriente que niega la tesis dominical del dominio público, defendiendo la idea de que la técnica jurídica del dominio público no es sino un título de intervención administrativa, dirigido a proteger y ordenar la utilización de determinados bienes de interés general. Postura reflejada en la obra de autores como Villar Palasí¹²⁷, Parejo Gamir y Rodríguez Oliver¹²⁸, Gallego Anabitarte¹²⁹, Parejo Alfonso¹³⁰, entre otros, a los que cabe añadir González García quien refuta la tesis de la titularidad dominical y propone su sustitución por la titularidad de las competencias y funciones que las diversas Administraciones Públicas ejercen sobre el dominio público¹³¹. Incluso el propio Tribunal Constitucional no se ha mostrado proclive a la visión patrimonialista del dominio público¹³².

VI. EL PATRIMONIO PRIVADO DEL ESTADO: LOS BIENES DE LA CORONA Y LOS MONTES

Paralelamente a la configuración de la noción de dominio público fue cobrando cuerpo la de patrimonio o propiedad privada del Estado, considerándose que aquéllos bienes que no formaban parte del dominio público integra-

¹¹⁹ FERNÁNDEZ DE VELASCO, 1921 y 1942.

¹²⁰ BALLBÉ, 1945.

¹²¹ ALVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, 1956.

¹²² GUAITA, 1956.

¹²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, 1984-1985 y 1998.

¹²⁴ GARRIDO FALLA, 2002; pp. 453-556.

¹²⁵ Sentencias de 27 de octubre de 1967, 17 de marzo de 1980, 28 de febrero de 1986, 4 de febrero de 1988, 23 de enero de 1990, entre otras.

¹²⁶ SAINZ MORENO, 1998.

¹²⁷ VILLAR PALASÍ, 1964.

¹²⁸ PAREJO GAMIR Y RODRÍGUEZ OLIVER, 1976.

¹²⁹ GALLEGO ANABITARTE, 1982; p. 233 y 1986; pp. 45 ss., y 341 ss., p. 363: «Lo característico de los bienes de dominio público es que el título jurídico fundamental para su regulación e intervención es el poder público y no el dominio o la propiedad».

¹³⁰ PAREJO ALFONSO, 1983.

¹³¹ GONZÁLEZ GARCÍA, 1998.

¹³² STC 227/1988, de 29 de noviembre: «la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho

ban el patrimonio privado de éste. Propiedad del Estado que no es asimilable a la propiedad privada prevista en el Código civil por cuanto se trata de una propiedad de Derecho Público a la que se le aplican unas reglas distintas a las comunes.

El reconocimiento de la existencia de unos bienes patrimoniales del Estado debe ponerse en relación con la desamortización civil prevista en la Ley de 1855 que incluía al Estado entre las manos muertas cuyos bienes se declaraban en estado de venta¹³³. ¿Cómo fue posible compatibilizar el mantenimiento de ciertos bienes en manos del Estado con la desamortización de sus bienes prevista en aquella norma? La respuesta la proporciona la propia Ley desamortizadora que por la vía de las excepciones permitió no sólo que los pueblos conservaran los bienes de aprovechamiento comunal y un patrimonio privado, sino también que el Estado contará con unos bienes patrimoniales.

La previsión del artículo primero de la Ley de 1855 que declaraba en estado de venta los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado hubiera supuesto la desaparición del patrimonio del Estado si no llegan a incluirse entre los bienes exceptuados de la desamortización, previstos en el artículo segundo, los edificios y fincas destinados o que el Estado destinara al servicio público, los montes y bosques cuya venta no fuera considerada oportuna por el Gobierno, las minas de Almadén, las salinas y, en general, cualquier edificio o finca cuya venta no fuera considerada oportuna por el Gobierno.

En la actualidad diversos bienes forman parte de esta categoría, sin embargo, a continuación sólo se tratará de los bienes de la Corona y de los montes, por ser los bienes más importantes que en el siglo XIX adquirieron la condición de patrimoniales del Estado.

1. EL PATRIMONIO DE LA CORONA¹³⁴

Aun cuando las Cortes de Cádiz decretaran el 22 de marzo de 1811 la enajenación de los edificios y fincas que formaban parte del Patrimonio Real, exceptuando los palacios, sotos y sitios reales, la idea del Patrimonio de la Corona no desapareció porque el artículo 214 de la Constitución de Cádiz estableció que pertenecían al Rey todos los palacios reales que habían disfrutado sus predecesores y que las Cortes señalarían los terrenos que tuvieran por conveniente reservar para el recreo de su persona. Precepto que no se desarrolló en ninguna de las etapas en las que aquel texto constitucional estuvo en vigor.

tráfico *iure privato*. El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium*, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: típicamente, asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares».

¹³³ Ley de 1 de mayo de 1855, cit.

¹³⁴ En relación a la evolución del régimen jurídico del patrimonio de la Corona a lo largo del siglo XIX véanse COS-GAYÓN, 1881 y LÓPEZ RODÓ, 1954.

La Ley de 12 de mayo de 1865¹³⁵ estableció la relación de bienes que debían formar parte del Patrimonio de la Corona (arts. 1 y 2); ordenó la venta de los demás bienes que hasta entonces habían formado parte del Patrimonio Real y que no debían de continuar unidos a la Corona (art. 22); declaró indivisibles, inalienables, imprescriptibles, no sujetos a gravamen e indisponibles por el Monarca los bienes del Patrimonio de la Corona (art. 5); y separó el Patrimonio de la Corona del patrimonio privado del monarca (art. 17).

Tras la Revolución de 1868, el Patrimonio de la Corona desaparece con la Ley de 18 de diciembre de 1869 que supone la reversión a la Nación de los bienes que desde 1865 formaban parte de él¹³⁶. Además, declara en venta todos los bienes del antiguo Patrimonio de la Corona revertidos a la Nación con la excepción de los que se destinasen al uso y servicio del Rey; los que por su carácter histórico o artístico se considerara oportuno conservar; los que conviniera destinar para algún servicio del Estado; y los que con arreglo a la Ley de 9 de junio de 1869 se cedieran para las servidumbres públicas y usos comunes de los pueblos enclavados en los territorios que fueron de la Corona¹³⁷.

Tras la restauración de la Monarquía, el Decreto de 14 de enero de 1875 devolvió la administración de estos bienes a la Real Casa y la Ley de 26 de junio de 1876 determinó de nuevo los edificios, bienes y derechos que integraban el Patrimonio de la Corona, remitiéndose a la enumeración contenida en la Ley de 12 de mayo de 1865¹³⁸. Se excluían los bienes que incluidos en aquella se hubieran enajenado o dedicado a servicios públicos desde entonces.

El Código civil de 1888-1889 no supuso ninguna novedad en relación al Patrimonio Real porque el artículo 342 remitió la determinación de su régimen jurídico a una ley especial. Posteriormente, el Decreto republicano de 20 de abril de 1931 ordenó la incautación por el Estado de los bienes del Patrimonio que había sido de la Corona de España, disposición que se completó con la Ley de 22 de marzo de 1932 que determinó el destino de los bienes del antiguo Patrimonio y la creación del llamado «Patrimonio de la República». En la etapa franquista, la Ley de 7 de marzo de 1940 restableció el patrimonio de la Corona bajo la denominación de Patrimonio Nacional¹³⁹. Finalmente, el artículo 132.3 de la Constitución de 1978 establece que por ley se regulará el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y

¹³⁵ Ley de 12 de mayo de 1865, fijando los bienes que habían de formar el Patrimonio de la Corona y ordenando la venta de los demás a favor del Estado. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1260-1262.

¹³⁶ Ley de 18 de diciembre de 1869, declarando extinguido el Patrimonio de la Corona, revertiendo al Estado en pleno dominio, sus bienes y derechos y los de la Real Casa, y disponiendo su enajenación, con las excepciones que se expresan. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1263-1265.

¹³⁷ Ley de 9 de junio de 1869, fijando el carácter y destino de los conventos, edificios y terrenos pertenecientes a la Nación. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1262-1263.

¹³⁸ Ley de 26 de junio de 1876. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1265-1266.

¹³⁹ Ley de 7 de marzo de 1940. ARANZADI, 1977, XVIII; pp. 25-27.

conservación. Eso ha hecho la Ley 23/1982, de 16 de junio (modificada en 1995), que sin pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de los bienes que integran el Patrimonio Nacional (esto es, los de titularidad del Estado afectados al uso del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes le atribuyen), dice que son imprescriptibles, inalienables e inembargables y que gozarán de las mismas exenciones tributarias que los bienes de dominio público del Estado.

2. LOS MONTES ¹⁴⁰

En la lista de los bienes exceptuados de la desamortización de 1855 se incluyeron los montes y bosques cuya venta no fuera considerada oportuna por el Gobierno. Previsión que constituyó una novedad porque desde el siglo XVIII los políticos españoles habían propuesto en reiteradas ocasiones la venta de los bosques y montes de la Corona, como queda reflejado en el *Informe sobre la Ley agraria* de Jovellanos ¹⁴¹.

A partir de entonces, a la hora de determinar los montes del Estado exceptuados de la desamortización, se entabló cierta contienda entre los funcionarios de los dos Ministerios afectados por las previsiones de la Ley desamortizadora relativas a los montes: el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Hacienda. Mientras que desde el Ministerio de Fomento, bajo la clara influencia de la ciencia forestal alemana, se luchó por la conservación de los montes, desde el Ministerio de Hacienda se procuró la venta masiva de las masas forestales.

En este contexto, la Junta de Ingenieros de Montes elaboró en 1855 un Informe determinando las bases conforme a las que debía de decidirse qué montes se exceptuarían de la desamortización. En opinión de sus autores, el criterio a tener en cuenta debía de ser el de la especie arbórea dominante, sobre cuya base habrían de clasificarse los montes en tres categorías: los que no debían desamortizarse en atención a la función que cumplían en la preservación del clima, el suelo, el agua y el aire y al papel que desempeñaban en la economía; los que podrían desamortizarse siempre y cuando un estudio en detalle de su situación aconsejara tal medida, y, aquéllos cuya desamortización podía efectuarse sin problema alguno. Planteamiento que inspira el decreto de 26 de octubre de 1855 en el que se determinan aquellos tres tipos de montes ¹⁴². A la primera clase pertenecen los montes de abetos, pinabetes, pinsapos, pinos, enebros, sabinas, tejos, hayas, castaños, y avellanos, abedules, alisos, acebos, robles, rebollos, quejigos y piornos, cualesquiera que sean sus especies, su método de beneficio y la localidad donde se hallaren. El segundo grupo comprende los alcornocales, encinares, mestizales y coscojales en cualesquiera

¹⁴⁰ Esta parte de la exposición es por completo deudora de las dos monografías publicadas sobre la cuestión por CALVO SÁNCHEZ, 2001 y 2003.

¹⁴¹ JOVELLANOS, 1795; numerales 98-106.

¹⁴² Real Decreto de 26 de octubre de 1855. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1251-1253.

que sean sus variedades y sus métodos de beneficio, esto es, ya se aprovechen en monte alto, bajo o tallar, ya en dehesas de pasto o en dehesas de pasto y labor. Y, finalmente, se incluyen en la tercera clase las fresnedas, olmedas, lentiscales, cornicabrales, tarayales, alamedas, saucedas, retamares, acebuchales, almezales, bodejas, jarales, tomillares, brezales, palmitares y demás montes no comprendidos en los grupos anteriores.

El criterio de la especie dominante utilizado en 1855 se abandona en el Real Decreto de 22 de enero de 1862 en el que se determinó que sólo se exceptuarían de la desamortización los montes de pino, roble y haya que tuvieran, al menos, una extensión de 100 hectáreas y en el que se prevé la formación de un Catálogo de montes exceptuados. Aquel doble criterio se consolidó en la Ley de Montes de 24 de mayo 1863¹⁴³ y en el Real Decreto de 17 de mayo de 1865¹⁴⁴. La Ley clasifica los montes en públicos y en particulares y recoge el criterio de las tres especies y la cabida mínima como condiciones indispensables para que los montes pudieran ser propiedad del Estado.

Posteriormente, la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892 fijó un nuevo criterio para determinar los montes enajenables: el de la utilidad pública. Criterio confirmado por la Ley de 30 de agosto de 1896 y por el Real Decreto de 20 de septiembre de 1896 en los que se declara que se entenderá por montes de utilidad pública las masas de arbolado y terrenos forestales que por sus condiciones de situación, de suelo y de área sea necesario mantener poblados o repoblar de vegetación arbórea forestal, para garantizar por su influencia física en el país o en las comarcas naturales donde tengan su asiento, la salubridad pública, el mejor régimen de las aguas, la seguridad de los terrenos, o la fertilidad de las tierras destinadas a la agricultura.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los montes públicos, es digno de señalar que el artículo 11.1 del Reglamento de la Ley de Montes de 1957, aprobado por Decreto de 22 de febrero de 1962, sancione que, como regla, son patrimoniales. Esta cuestión, que ha dado lugar a ciertas controversias doctrinales habida cuenta de que el régimen jurídico de los montes públicos no ha sido el propio de los bienes patrimoniales, ha sido modificada por la Ley de Montes aprobada en 2003, conforme a la cual los públicos son mayoritariamente demaniales.

VII. LOS BIENES COMUNALES EN LA LEGISLACIÓN LIBERAL

A partir de la Ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855¹⁴⁵, de diversas disposiciones que se dictaron en su desarrollo y de la interpretación que de estos textos legales hicieron tanto la doctrina como el Tribunal Supremo, se

¹⁴³ Ley de Montes de 24 de mayo de 1863. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1198-1199.

¹⁴⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 1199-1212.

¹⁴⁵ Ley de 1 de mayo de 1855, cit.

redefinieron sobre unas bases nuevas los conceptos de «bienes de propios» y de «bienes comunales», quedando éste reducido a los bienes de aprovechamiento comunal de los pueblos. Téngase en cuenta que si en el Antiguo Régimen se distinguía ya entre bienes comunales y bienes de propios, no existía contraposición entre ambos tipos de bienes porque los de propios estaban incluidos dentro de los comunales. Lo que fue posible porque el significado que entonces se confería al término «bien comunal» poco tiene que ver con el que se le atribuye a partir de 1855.

La expresión «comunal» se empleaba en el Antiguo Régimen para indicar que ciertos bienes pertenecían a una colectividad, que podía ser la de los seres vivos, la de los hombres o el común de una población. Con su utilización se incidía en la titularidad del bien y no en su aprovechamiento. Por ello, entre los bienes comunales de los pueblos se diferenciaba entre aquéllos que podían ser aprovechados por todos los vecinos y aquéllos que no podían aprovecharse libremente aun cuando fueran propiedad del común, que acabaron recibiendo el nombre de bienes de propios. De manera que, desde esta perspectiva, los bienes de propios en el Antiguo Régimen eran tan comunales como los de aprovechamiento común. Sólo a partir de la Ley de 1855 y, más en concreto, a partir del desarrollo jurisprudencial y doctrinal que se hizo de la misma, se puede hablar de bienes comunales o de propiedad comunal tal y como se entiende en la actualidad.

El artículo segundo de la Ley desamortizadora de 1855 se limitó a exceptuar de la desamortización los bienes de aprovechamiento comunal de los pueblos sin determinar qué se debía de entender por tal aprovechamiento. Por este motivo tuvieron que ser los jueces y el Consejo de Estado los que interpretaran y desarrollaran el precepto legal teniendo presente el artículo 53 de la Instrucción de 31 de mayo de 1855¹⁴⁶ y el artículo 4 del Real decreto de 10 de julio de 1865¹⁴⁷.

La interpretación que el Tribunal Supremo hizo del artículo 53 de la Instrucción de mayo de 1855 limitó considerablemente las excepciones al entender que el factor del aprovechamiento comunal debía de ser ininterrumpido desde al menos veinte años antes de la Ley desamortizadora¹⁴⁸. Esta declara-

¹⁴⁶ Artículo 53 de la Instrucción de 31 de mayo de 1855: «Si se suscitare duda o reclamación por parte de los legítimos interesados, sobre que se considere como de común una finca comprendida en la clase de propios, será objeto de un expediente que instruirá (el Comisionado Principal) con todos los antecedentes que puedan aclarar su verdadera naturaleza, circunstancias del predio, época u origen de su posesión, y en virtud de qué título. Este expediente contendrá el informe del Ayuntamiento, manifestando si se aprovecha de veinte años acá por el común de vecinos».

¹⁴⁷ Artículo 4: «Serán condiciones indispensables para conceder la excepción, por ser los terrenos de aprovechamiento común: Primera: Que el Ayuntamiento reclamante acredite la propiedad que tenga el pueblo en el terreno solicitado. Segunda: Que acredite que el aprovechamiento de los terrenos ha sido libre y gratuito para todos los vecinos, en los veinte años anteriores a la ley de 1 de mayo de 1855, y hasta el día de la petición, sin interrupción alguna. Tercera: En las dehesas boyales se acreditará además que producen pastos para el ganado de labor, y que toda la dehesa o la parte de ella que se reclama, es necesaria, atendido el número de cabezas destinadas en el pueblo a la agricultura».

¹⁴⁸ Con posterioridad se modificaron los requisitos para que un bien de aprovechamiento común pudiera ser exceptuado por que en los artículos 70 de la Ley Municipal de 1870 (Ley

ción acarreó graves problemas a los pueblos a la hora de acreditar tal extremo para poder beneficiarse de la excepción. Las dificultades se plantearon porque hasta entonces había sido frecuente no sólo que unos mismos bienes, en función de los aprovechamientos, fueran considerados en un momento de aprovechamiento comunal y en otro como propios, sino además que sobre tales bienes se efectuaran simultáneamente unos aprovechamientos de manera libre y gratuita y otros sujetos al pago de una renta.

A partir de la legislación desamortizadora los bienes de aprovechamiento comunal de los pueblos, que desde entonces se llaman simplemente bienes comunales, quedan de hecho excluidos del dominio público porque dejan de ser inalienables e imprescriptibles, de manera que pasan a ser considerados bienes patrimoniales de los pueblos. Reproduciéndose en nuestro país el mismo fenómeno que se había producido en Francia a partir de 1792-1793.

Esta calificación de los bienes comunales como bienes patrimoniales de los pueblos se refleja en la legislación hipotecaria¹⁴⁹ y se deduce de la interpretación conjunta de los artículos 343 y 344 del Código civil¹⁵⁰.

Con posterioridad, el régimen de protección de los bienes comunales se ha ido aproximando al del demanio público y por ello en el artículo 188 de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 1955, se proclamó su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable, aunque se les calificaba formalmente de patrimoniales. Finalmente, el artículo 132.1 de la Constitución de 1978 sancio-

municipal de 20 de agosto de 1870. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, 1977; pp. 854- 876) y 75.1 del Real Decreto de 2 de octubre de 1877 se admitió la posibilidad de exigir arbitrios por el disfrute de los bienes comunales, razón por la cual la Ley de 8 de mayo de 1888, reguladora de ciertos aspectos relativos a la desamortización, y sus reglamentos de ejecución admitieron que pudieran exceptuarse bienes comunales en los que los aprovechamientos vecinales no fueran gratuitos y en la Ley de 11 de julio de 1878 se permitió el arrendamiento de los pastos sobrantes en los comunales.

¹⁴⁹ Real Decreto de 19 de junio de 1863 dicta varias prevenciones respecto a la inscripción del dominio de los bienes y derechos reales pertenecientes al Estado y Corporaciones civiles en los nuevos libros del Registro de la propiedad (*Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y Centro de Estudios Hipotecarios*, 1991, IV-I; pp. 5-8); Real Orden de 20 de junio de 1863 dictando las reglas que se han de observar para la inscripción en el registro de la propiedad de los bienes y derechos del Estado, de las corporaciones civiles y del clero (*Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y Centro de Estudios Hipotecarios*, 1991, IV-I; pp. 8-10); Real Decreto de 6 de noviembre de 1863 dictando reglas para la inscripción de los bienes inmuebles y derechos reales que posean o administren el Estado y las corporaciones civiles y no se hallen exceptuados de la desamortización (*Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y Centro de Estudios Hipotecarios*, 1991, IV-I; pp. 10-16); Real Orden de 1 de febrero de 1864 mandando que se proceda por los alcaldes a la inscripción en los registros de la propiedad de todas las fincas que posean los ayuntamientos, así de propios como de aprovechamiento común (*Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y Centro de Estudios Hipotecarios* 1991, IV-I; pp. 18).

¹⁵⁰ Artículo 343: «Los bienes de las provincias y de los pueblos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales». Artículo 344: «Son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias. Todos los demás bienes que unos y otras posean, son patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales».

na la inalienabilidad e imprescriptibilidad de estos bienes con el máximo rango normativo (aun sin pronunciarse sobre su naturaleza jurídica) y la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (arts. 79.3 y 80.1) los incluye entre los de dominio público, zanjando así cualquier debate acerca de su naturaleza jurídica apoyado sólo en datos formales.

MARGARITA SERNA VALLEJO

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANY LLOVERA, Joan: 1991. *Los puertos españoles en el siglo XIX*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Secretaría General Técnica.
- ALVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, Sabino: 1952. «El dominio público. Su fundamento y naturaleza jurídica». En *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín en el cincuentenario de su docencia*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 259-302.
- 1956. *El dominio público. Su naturaleza jurídica*. Barcelona: Bosch.
- 1974. «Concepto histórico del dominio público en la legislación y en la doctrina». En *Symposium Historia de la Administración (3.º) 1972*. Alcalá de Henares, España (ed.). *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Madrid: IEA, pp. 1-23.
- ARANZADI, Estanislao de: 1976. *Nuevo diccionario de legislación*. III y VII. Pamplona: Aranzadi.
- 1977. *Nuevo diccionario de legislación*. XVII y XVIII. Pamplona: Aranzadi.
- ARCENEGUI, Isidro E. de: 1991. «El patrimonio nacional. Naturaleza y régimen jurídico». En Martín-Retortillo, Sebastián (coord.). *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. V. Madrid: Civitas, pp. 3905-3915.
- ARIAS BONET, José Antonio: 1959. «Dominio y utilidad pública en Derecho romano». En *Homenaje a don Nicolás Pérez Serrano*. I. Madrid: Reus, pp. 30-46.
- AUBY, Jean-Marie y BON, Pierre: 1993. *Droit administratif des biens. Domaine. Travaux publics. Expropriation* (2.ª ed.). París: Dalloz.
- BALLBÉ, Manuel: 1945. «Concepto de dominio público», *Revista Jurídica de Cataluña*, 5, pp. 25-73.
- 1980. «Dominio público». En PELLISÉ PRATS, Buenaventura (ed.). *Nueva Enciclopedia Jurídica*. VII. Barcelona: Francisco Seix, pp. 772-786.
- BARCELONA LLOP, Javier: 1996. *La utilización del dominio público por la administración: las reservas dominiales*. Pamplona: Aranzadi.
- BARCKHAUSEN, Henri: 1902 y 1903. «Étude sur la théorie générale du domaine public», *Revue du Droit Public*, 18: pp. 401-446; 19: pp. 31-69.
- BASSOLS COMA, Martín: 1983. «Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S.M. el Rey y Patrimonio Nacional», *RAP*, 100-102 (II, enero-diciembre): pp. 891-933.
- BENEYTO PÉREZ, Juan: 1932. «Notas sobre el origen de los usos comunales», *AHDE*, 9: pp. 33-102.
- BERMEJO VERA, José: 1975. *Régimen jurídico del ferrocarril en España: (1844-1974): estudio específico de RENFE*. Madrid: Tecnos.
- BERMÚDEZ AZNAR, Agustín: 1974. «Bienes concejiles de propios en Castilla bajomedieval». En *Symposium Historia de la Administración (3.º) 1972*. Alcalá de Henares, España (ed.). *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Madrid: IEA, pp. 825-867.
- CALVO SÁNCHEZ, Luis: 2001. *La génesis histórica de los montes catalogados de utilidad pública (1855-1901)*. Madrid: Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- 2003. *El Catálogo de Montes. Origen y evolución histórica (1859-1901)*. Madrid: Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- ILUSTRE COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD Y MERCANTILES DE ESPAÑA y CENTRO DE ESTUDIOS HIPOTECARIOS: 1991. *Leyes Hipotecarias y Registrales de*

- España. Fuentes y evolución. IV-I. Legislación complementaria.* Madrid: Editorial Castalia.
- COLMEIRO, Manuel: 1850. *Derecho administrativo español* (1.ª ed., 2 vols.). Madrid y Santiago de Compostela: Librería de D. Angel Calleja (edición facsímil, 1995. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública. 1865 (3.ª ed., 2 vols.). Madrid: Imprenta y Librería de Eduardo Martínez.
- COLOM PIAZUELO, Eloy: 1988. «Algunas reflexiones en torno a los comunales», *REALA*, 237: pp. 863-880.
- 1993. «Consecuencias de la implantación rígida de las municipalidades en la titularidad de los bienes de aprovechamiento vecinal», *REALA*, 258: pp. 289-336.
- 1994. *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*. Madrid: Tecnos y Gobierno de Aragón.
- 2002. «El proceso de formación de la noción de bien comunal y sus consecuencias: los aprovechamientos vecinales en Aragón». En Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo y Eugenia Torijano (coords.). *Historia de la propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente*. Madrid: Colegio de Registradores, pp. 391-427.
- CORMENIN, Barón de: [S.f.] *Questions de droit administratif* (1.ª ed.). París: Impr. de Giraudet. 1837 (5.ª ed., 2 vols.). Bruselas: Adolphe Walhen.
- COS-GAYÓN, Fernando: 1881. *Historia jurídica del Patrimonio Real*. Madrid: Imprenta de Enrique de la Riva.
- DIOS DE DIOS, Salustiano de: «Doctrina jurídica castellana sobre adquisición y enajenación de los bienes de las ciudades (1480-1640)». En Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo y Eugenia Torijano (coords.). *Historia de la propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente*. Madrid: Colegio de Registradores, pp. 13-79.
- DIOS DE DIOS, Salustiano de, INFANTE MIGUEL-MOTTA, Javier y ROBLEDO, Ricardo y TORIJANO PÉREZ, Eugenia: 1999. *Historia de la propiedad en España. Siglos XV-XX*. Madrid: Colegio de Registradores.
- 2002. *Historia de la propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente*. Madrid: Colegio de Registradores.
- DOMAT, Jean: 1778. *Derecho Público*. Traducido al castellano por Juan Antonio Trespalacios (4 vols.). Madrid: Imprenta de Benito Cano. Reedición, 1985. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- DUGUIT, Léon: 1930. *Traité de Droit constitutionnel* (3.ª ed., 5 vols.). París: E. de Boccard.
- FENET, P. A.: 1968. *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*. Reimpresión de la edición de 1825. Osnabrück: Otto Zeller.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo: 1921. «Naturaleza jurídica del dominio público según Hauriou. Aplicación a la legislación española», *Revista de Derecho Privado*, 94-95: pp. 230-236.
- 1942. «Sobre la incorporación al Código civil español de la noción de dominio público», *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, 8-11 (Homenaje a J. Gascón y Marín): pp. 113-127.
- FERNÁNDEZ ESPINAR, Luis Carlos: 1997. *Derecho de minas en España (1825-1996)*. Granada: Comares.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: 1977. *Legislación administrativa española del siglo XIX*. Madrid: IEA.
- FOUCART, Émile Victor: 1834-1835. *Elements de droit public et administratif* (1.ª ed., 2 vols.). París: Videcoq. 1839 (2.ª ed., 3 vols.) París: Videcoq.

- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: 1982. «Los cuadros del Museo del Prado (I). Reflexiones histórico y dogmático-jurídicas con ocasión del artículo 132 (y 133.1) de la Constitución española de 1978». En Presidencia del Gobierno (ed.). *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Mesa Moles*. Madrid: Presidencia del Gobierno, pp. 227-309.
- 1986. «El derecho español de aguas en la historia y ante el derecho comparado». En Gallego Anabitarte, Alfredo y Ángel Menéndez Rexach y José Manuel Díaz Lema. *El Derecho de aguas en España*. I. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Centro de Publicaciones, pp. 13-420.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: 1984-1985. *Apuntes de Derecho administrativo*. 2.º-I. Madrid: Universidad Complutense. Facultad de Derecho.
- 1998. *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo* (3.ª ed.). Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y ESCALANTE, José Antonio: 1982. *Legislación administrativa* (4ª ed.). Madrid: Civitas.
- GARCÍA GALLO, Alfonso: 1959. «Bienes propios y derecho de propiedad en la alta edad media española», *AHDE*, 29: pp. 351-387.
- GARCÍA GOYENA, Florencio: 1852. *Concordancias, motivos y comentarios del Código civil español* (4 vols.). Madrid: Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial a cargo de F. Abienzo). Reimpresión facsímil (2 vols.). 1974. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- GARCÍA GOYENA, Florencio, y AGUIRRE, Joaquín: 1852. *Febrero o librería de jueces, abogados y escribanos...* (4.ª. ed., 4 vols.). Madrid: Imprenta y librería de Gaspar y Roig.
- GARCÍA ORTEGA, Pedro: 1982. *Historia de la legislación española de caminos y carreteras*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- GARRIDO FALLA, Fernando: 1962. «Sobre el régimen del dominio público». En *Problemática de la Ciencia del derecho. Estudios en Homenaje al Profesor José María Pi y Suñer*. Barcelona: Bosch, pp. 303-340.
- 2002. *Tratado de Derecho administrativo*. II. *Parte general: Conclusión* (11.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- GÉRANDO, Barón de: 1829-1830. *Institutes du droit administratif français ou éléments du code administratif* (1.ª ed., 4 vols.). París: Chez Nê, Librairie de la Cour de Cassation. 1842-1846 (2.ª ed., 5 vols.). París: Chez Nêve.
- GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro: 1843. *Instituciones de Derecho administrativo* (2 vols.). Madrid: Imprenta de D. Vicente de Lalama.
- GÓMEZ MENDOZA, Josefina. 1992. *Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936)*. Madrid: Icona.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. 1998. *La titularidad de los bienes de dominio público*. Madrid: Marcial Pons.
- (Coord.). 2005. *Derecho de los bienes públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio. 1956. «Le domaine public en Espagne», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 22: pp. 121-140.
- 1986. *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas* (2.ª ed.). Madrid: Civitas.
- HAURIUO, Maurice. 1897. *Précis de Droit Administratif et de droit public general* (3.ª ed.). París: L. Larose.
- IGLESIAS, Juan. 1982. *Derecho romano. Instituciones de Derecho Privado* (7.ª ed.). Barcelona: Ariel.
- INFANTE MIGUEL-MOTTA, Javier, y TORIJANO PÉREZ, Eugenia, 1999. «El aparato administrativo de la desamortización en la España del siglo XIX: una primera aproxima-

- ción». En Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo y Eugenia Torijano (coords). *Historia de la propiedad en España. Siglos XV-XX*. Madrid: Colegio de Registradores, pp. 371-402.
- JOVELLANOS, Melchor Gaspar de. 1795. *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley agraria*. Madrid: Imprenta de Sancha. 1995. Edición facsímil. Valladolid: Lex Nova.
- LALINDE ABADÍA, Jesús. 1974. «El dominio público como paralogsimo histórico en España». Symposium Historia de la Administración (3.ª 1972. Alcalá de Henares, España) (ed.). *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Madrid: IEA, pp. 447-482.
- LASSO GAITE, Juan Francisco. 1970. *Crónica de la Codificación española*. IV-II. *Codificación civil. (Génesis e historia del Código)*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- LEYTE, Guillaume. 1996. *Domaine et domanialité publique dans la France médiévale (XII^e-XV^e siècles)*. Prefacio de Albert Rigaudière. Estrasburgo: Presses Universitaires de Strasbourg.
- LOCKRÉ, Barón. 1836. *Législation civile, commerciale et criminelle ou commentaire et complément des Codes français*. Bruselas: Librairie de Jurisprudence de H. Tarlier. Reimpresión, 1990. Frankfurt am Main: Keip, cop.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano. 1954. *El patrimonio nacional*. Madrid: CSIC.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. 1969. «Aspectos del Derecho administrativo en la Revolución de 1868 (Las regulaciones iniciales)», *RAP*, 58: pp. 9-47.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. 1963. *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*. Madrid: Centro de Estudios Hidrográficos.
- MEDINA, León, y MARAÑÓN, Manuel. 1907. *Leyes administrativas de España conforme a los textos oficiales*. Madrid: Tip. de la Viuda e Hijos de Tello.
- MESTRE, Jean-Louis. 1985. *Introduction historique au droit administratif français*. París: Presses Universitaires de France.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. 2004. *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*. I. Madrid: Civitas.
- NIETO, Alejandro. 1964. *Bienes comunales*. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- ORTIZ de ZÚÑIGA, Manuel. 1842-1843. *Elementos de Derecho administrativo* (3 vols.). Granada: Sanz.
- PARDESSUS, Jean Marie. 1806. *Traité des servitudes suivant les principes du Code civil* (1.ª ed.). París: Rondonneau. 1838 (8.ª ed., 2 vols.). París: Nève, bajo el título *Traité des servitudes ou services fonciers augmentée en ce qui concerne principalement les actions possessoires, les chemins, les cours d'eaux, les usages, le voisinage et la compétence des juges de paix d'après la loi du 25 mai 1838*.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. 1983. «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», *RAP*, 100-102 (III): pp. 2379-2422.
- PAREJO GAMIR, Roberto. 1975. *Protección registral y dominio público*. Prólogo de J. L. Villar Palasí. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- PAREJO GAMIR, Roberto, y RODRÍGUEZ OLIVER, José María. 1976. *Lecciones de dominio público*. Madrid: ICAI.
- PELLOUX, Robert. 1932. *Le problème du domaine public. Evolution et solutions actuelles*. París: Dalloz.
- POSADA HERRERA, José. 1843. *Lecciones de administración* (3 vols.). Madrid: Establecimiento Tipográfico, calle del Sordo...
- PROUDHON, Victor. 1833-1834. *Traité du domaine public ou de la distinction des biens* (1.ª ed., 2 vols.). Dijon: V. Lagier. 1843 (2.ª ed.). Dijon: Lagier.

- REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. 1866. *Cortes de los antiguos Reinos de León y de Castilla*. III. Madrid: Imprenta y Esterotipia de M. Rivadeneyra.
- SAINZ MORENO, Fernando. 1998. «Artículo 132. Dominio público, bienes comunales, patrimonio del Estado y patrimonio nacional». En Alzaga Villamil, Óscar (coord.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*. X. *Artículos 128 a 142*. Madrid: Edersa, pp. 181-263.
- SALCEDO IZU, Joaquín. 1974. «Bienes públicos por confiscación: el supuesto de los Moriscos de Granada». En Symposium Historia de la Administración (3.º 1972. Alcalá de Henares, España) (ed.). *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Madrid: IEA, pp. 629-654.
- SERNA VALLEJO, Margarita. 1993. «Estudio histórico sobre los bienes comunes», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3: pp. 207-229.
- 2004. «Desamortización y venta de bienes comunales», *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia*, 1: 405-438.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. 1971. *El marco político de la desamortización en España*. Barcelona: Ariel. También en Lorente, Marta, y Bravo, Pedro (eds.). 1997. *Obras completas*. I. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 547-634.
- 1974a. «Bienes exentos y bienes exceptuados de desamortización. (Análisis de la Jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo entre 1873 y 1880)». En Symposium Historia de la Administración (3.º 1972. Alcalá de Henares, España) (ed.). *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. (Madrid: IEA, pp. 63-93. También en Lorente, Marta, y Bravo, Pedro (eds.). 1997. *Obras completas*. IV. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 3143-3168.
- 1974b. «Algunos ejemplos de jurisprudencia civil y administrativa en materia de desamortización». En Nadal, Jordi, y Tortella, Gabriel (eds.). *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea. Actas del I Coloquio de Historia Económica de España* (Barcelona, 11-12 de mayo de 1972). Barcelona: Ariel, pp. 67-89. También en Lorente, Marta, y Bravo, Pedro (eds.). 1997. *Obras completas*. IV. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 3169-3186.
- VEGTING, Wilhelmus Gerardus. 1950. *Domaine public et res extra commercium. Étude historique du droit romain, français et néerlandais*. Traducción del holandés por Liliane Gomperts y Claude Bernardin. Prólogo de Robert Pelloux. París: Alphen aan den Rijn: N. Samson.
- VILLAR PALASÍ, José Luis. 1964. *La intervención administrativa en la industria*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- VIVIER, Nadine. 1998. *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France 1750-1914*. París: Publications de la Sorbonne.
- ZOZ, Maria Gabriella. 1999. *Riflessioni in tema di res publicae*. Turín: G. Giappichelli.