

# La regulación del dominio público en la Constitución española de 1978

## Regulation of public domain in the spanish Constitution of 1978

Carmen de Guerrero Manso\*

El concepto de dominio público contenido en el art. 132 de la Constitución española carece de precedentes históricos y de derecho comparado. Sin embargo no es completamente nuevo, ya que en su configuración inciden corrientes doctrinales y normas vigentes antes de su aprobación. Este artículo analiza los antecedentes históricos, normativos y doctrinales que llevaron a plasmar en el texto constitucional el actual significado de esta institución de una forma detallada y novedosa.

**Palabras clave:** propiedades públicas, dominio público, Derecho español, Constitución española.

The concept of public domain contained in art. 132 of the Spanish Constitution, is historically and comparative law unprecedented. However it is not completely new, because in its configuration is affected by doctrinal currents and rules in force before its approval. This paper analyzes the historical, normative and doctrinal background that led to capture in the constitutional text, in a detailed and novel way, the actual meaning of this institution.

**Keywords:** public property, public domain, Spanish Law, Spanish Constitution.

RESUMEN / ABSTRACT

### Introducción

La gestación del concepto de dominio público en España no ha sido una cuestión pacífica, sino que, por el contrario, ha suscitado grandes controversias doctrinales tanto sobre el significado del concepto, como sobre la oportunidad misma de su creación y la utilidad o el sentido de

\* Profesora Ayudante Doctora, Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Correo electrónico: [carmeng@unizar.es](mailto:carmeng@unizar.es)

El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D+i "Mutaciones y prospectiva del régimen de tenencia y uso de los bienes comunes y públicos", número de referencia JIUZ 2013-SOC01, financiado por la Universidad de Zaragoza.

Recibido el 31 de octubre de 2014 y aceptado el 30 de marzo de 2015

esta institución. Al mismo tiempo existe un consenso doctrinal sobre la importancia de delimitar el significado del “dominio público” y de determinar el régimen jurídico aplicable a los bienes que siendo propiedad de una Administración Pública se destinan a un uso o servicio público<sup>1</sup>.

Algunos autores han denunciado la crisis de la noción misma de dominio público<sup>2</sup> e incluso se ha llegado a preconizar que su teoría tenía los días contados<sup>3</sup>. Sin embargo, pese a las abundantes y razonables críticas doctrinales, la Constitución española de 1978 optó por un concepto específico de dominio público, detallando en gran medida su régimen jurídico, y desmarcándose tanto de las interpretaciones y opiniones que había defendido la doctrina como de la tradición jurídica española. La paradoja existente entre las tesis doctrinales que denunciaban el carácter inútil y confuso de la institución<sup>4</sup>, y el derecho positivo, donde tanto la Constitución como otras normas<sup>5</sup> “volvían sobre esta figura, reforzaban sus perfiles y procuraban extraer de ella sus máximas posibilidades para la consecución de sus propios objetivos” ha sido denunciada por algunos autores como Morillo-Velarde.

Sin embargo, pese al rechazo de parte de la doctrina, las Cortes decidieron constitucionalizar un concepto de dominio público concreto, en línea con las tesis patrimonialistas, y plasmaron su régimen jurídico tal y como sigue vigente en la actualidad. Más adelante tendré ocasión de detenerme en el contenido la recepción de dicha tesis, así como de la funcionalista. En esta nota introductoria basta por el momento con

<sup>1</sup> Así, FONT I LLOVET 1991, 3917 no duda en afirmar que esta institución ha resultado ser “una de las más controvertidas del panorama del Derecho administrativo”. BALLBÉ 1945, 7 expone que “la determinación del concepto de dominio público, y, por ende, su delimitación de las demás categorías de bienes –incontestablemente el problema más trascendental de cuantos suscita la institución, pues afecta a su esencia misma–, ha dado lugar a una amplia e intensa controversia doctrinal que, rebasando el ámbito de lo nacional, se ha convertido en común a todos los países del llamado «régimen administrativo»”. Por su parte, VERGARA 1989, 28, manifiesta que “no existe una respuesta definitiva –o convencional y mayoritariamente admitida– sobre la calificación dogmática del dominio público”, afirmando que según su parecer, se trata de “uno de los torneos dogmáticos más persistentes de la cultura jurídica europea”.

<sup>2</sup> GONZÁLEZ-BERENGUER 1968, *in toto*.

<sup>3</sup> NIETO 1964, 3.

<sup>4</sup> Los autores mencionados por Morillo-Velarde, críticos con la institución del dominio público, son del prestigio de GARCÍA DE ENTERRÍA 1974; GONZÁLEZ-BERENGUER 1968; MARTÍN-RE-TORTILLO 1970; NIETO 1964; o PAREJO 1975.

<sup>5</sup> MORILLO-VELARDE menciona específicamente algunas normas de los años 70: Ley 51/1974, de 19 de diciembre de Carreteras y Autopistas; Ley 22/1973, de 24 de julio, de Minas; Ley 22/1974, de 27 de junio, de Vías Pecuarias; Ley 21/1974, de 27 de junio, de Investigación y Explotación de Hidrocarburos; y otras de los años 80: Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras; y Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

aludir a los cuatro elementos en los que, con gran acierto, diseccionó Ballbé sobre la institución de dominio público en España. El elemento subjetivo, según el cual “la titularidad debe ser de un ente público, una persona jurídico-pública, territorial o no, y no un particular, cualificado o no”<sup>6</sup>; el elemento objetivo, que defiende que “la noción de dominio público es independiente de la cualidad material de las cosas, pudiendo integrarlo nudas porciones de suelo, edificios, bienes muebles y bienes incorporales o inmateriales”<sup>7</sup>; el elemento teleológico que consiste en la “destinación directa de las cosas a la función pública. La cosa debe estar “destinada” o “afectada” a su actuación, no basta con ser “objeto” o “resultado” del ejercicio de la función pública”, y “el destino de los bienes a la función ha de tener carácter directo: han de servir inmediatamente, por sí, a la función administrativa, no por su utilidad patrimonial o valor de cambio”<sup>8</sup>; y finalmente el elemento normativo, esto es, “debe concurrir el sometimiento de los bienes a un régimen de Derecho Público, condición *sine qua non* de la demanialidad”<sup>9</sup>.

La teoría del dominio público es muy útil, y su régimen jurídico incide en aspectos claves como la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas propietarias de bienes, la determinación del orden jurisdiccional competente para resolver los conflictos que se susciten o la protección de los bienes al servicio de las administraciones públicas. Dicho régimen depende en gran medida del tratamiento del dominio público como propiedad especial o como facultades o potestades de la administración sobre los bienes. Por este motivo resulta de gran utilidad conocer el íter histórico-jurídico que condujo a la consagración en el texto constitucional del actual concepto y régimen de los bienes de dominio público. Ya que, como afirma Parejo<sup>10</sup>, la teoría del dominio público es a día de hoy “más necesaria que nunca para asegurar la calidad de vida y la cohesión e integración sociales”.

## I. La influencia de las doctrinas extranjeras en España

Los orígenes más remotos del actual derecho de bienes públicos español se encuentran en el Derecho romano y, más específicamente, en el derecho romano justiniano<sup>11</sup>. De manera muy simplificada puede

<sup>6</sup> BALLBÉ 1945, 16.

<sup>7</sup> BALLBÉ 1945, 26.

<sup>8</sup> BALLBÉ 1945, 53.

<sup>9</sup> BALLBÉ 1945, 55. Una vez delimitados los cuatro elementos o notas esenciales del dominio público BALLBÉ define el concepto de demanialidad como: “la institución de Derecho público que rige las cosas, objetivamente de cualquier clase, que, correspondiendo su titularidad a una persona jurídica pública, se hallan directamente destinadas a sus funciones”.

<sup>10</sup> PAREJO 2013: 50.

<sup>11</sup> BALLBÉ 1945, 7 expone que la división de dominio público y privado la llevó a cabo Ulpiano “al enunciar en sus Instituciones los objetivos y aspectos que la tratación formulara

decirse que la clasificación de las cosas entre *res intracommercium* y *res extra commercium* elaborada en el Título I del Libro II de las *Instituta* de Justiniano, que modificó la clasificación previamente establecida en el Título VIII, Libro I del Digesto, es la base de la actual clasificación de los bienes públicos utilizada en España. El segundo momento histórico que contribuye de manera esencial a la configuración del régimen de los bienes públicos español, es la creación de las regalías medievales. Se trata de derechos de tipo económico o financiero que se ejercían sobre los bienes y que llevaban aparejado el ejercicio de determinadas funciones, sobre todo judiciales. Mediante las regalías se consolidó el patrimonio de la Corona, entendido como el origen de los actuales bienes públicos, y cuya evolución dio lugar a los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad como forma de proteger el patrimonio de los reinos y de impedir que los monarcas dilapidaran los bienes que estaban a su servicio en el ejercicio de sus funciones, pero de los que no eran titulares. Posteriormente el proceso desamortizador liberal supuso un tremendo impacto sobre los patrimonios públicos, ya que se enajenaron en subasta pública grandes masas de bienes, tanto eclesiásticas como civiles, que hasta ese momento estaban al margen de la libertad de comercio. Este proceso tuvo como contrapartida la creación del dominio público. Las tres etapas históricas que acabo de mencionar son de gran interés, puesto que contribuyen a configurar el régimen actual de los bienes públicos. Sin embargo, el momento en el que se enmarca el nacimiento del derecho administrativo es decir, la creación o redefinición de numerosas instituciones y conceptos por parte de legisladores y juristas, es el siglo XIX, por lo que mi estudio toma ese punto de partida<sup>12</sup>.

En lo que ahora interesa, el concepto de dominio público, surgen dos corrientes doctrinales en Francia que serán posteriormente incorporadas por los autores españoles. En un primer momento, Colmeiro, a mediados del siglo XIX incorpora la teoría objetiva de Proudhon, y posteriormente Fernández de Velasco, ya a principios del siglo XX la subjetiva o patrimonial de Hauriou, tesis que, como se verá, prevaleció entre la doctrina española y fue finalmente asumida en la Constitución de 1978.

En 1850 Colmeiros e convirtió en el primer autor español que trasladada a España la teoría objetiva defendida por Proudhon<sup>13</sup>. Este autor

---

en el conocido texto: *Huiusstudii duae sunt positiones, publicum et privatum...*” que posteriormente recoge Justiniano, incorporándolo a la *Instituta* y Digesto como § 4 y Fr. 2 § 1, respectivamente, de sus comunes libro y título, *De iustitia et iure*.

<sup>12</sup> La evolución histórica del derecho de bienes ha sido ampliamente estudiada por la doctrina, por lo que me remito a sus obras para un análisis más detallado. En particular destacan por su visión general los estudios de SERNA 2006; PAREJO 1983 y 2013, y COLOM 2006. Para una perspectiva más sintetizada puede verse LÓPEZ 2012.

<sup>13</sup> MORILLO-VELARDE 1992: 41-44 realiza una interesante síntesis de las tesis de Proudhon y Hauriou, citando extractos de las mismas y relacionándolas con las propuestas de otros autores franceses como Berthélemy y Duguit.

francés, tomando como punto de partida la clasificación romana que diferenciaba entre los bienes *intracommercium* y *extra commercium*, distingue entre dominio público y dominio privado del Estado. Según su teoría, el Estado tiene un verdadero derecho de propiedad sobre su dominio privado, pero sobre el dominio público ejerce exclusivamente facultades de guardia y custodia. De esta manera, la relación existente entre el Estado y los bienes de dominio público se sustenta en un derecho de soberanía, pero no de propiedad. Colmeiro adopta la tesis de Proudhon, haciéndola compatible con la clasificación de las cosas públicas en cinco grupos distintos contenida en las Partidas (Partida 3ª, Título XXVIII, Ley 2<sup>14</sup>). Concretamente diferencia dos tipos dentro del dominio nacional o propiedad de la Nación: el dominio público y el dominio del Estado.

El dominio público se constituye por "las cosas que corresponden en plena propiedad a la Nación y en cuanto al uso a todo el mundo, o según dice la ley de Partida, pertenecen a todos los omes comunalmente, en tal manera que tan bien pueden usar dellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran o viven en aquella tierra do son"<sup>15</sup>. Estos bienes están fuera del tráfico jurídico y son inalienables e imprescriptibles. Colmeiro menciona dentro de esta categoría las costas, el mar adyacente a estas, los puertos, los caminos y las carreteras. Por otra parte, el 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". Se trata de bienes administrados por el Estado quien, en el ejercicio de sus funciones, puede adquirirlos, conservarlos, aprovecharlos y enajenarlos según las necesidades del servicio o los intereses sociales. Dentro del dominio del Estado se incluyen los baldíos, los montes, las minas, los bienes mostrencos y los bienes nacionales.

La relación que existe entre el Estado y los bienes que forman parte de su patrimonio difiere según la categoría de la que se trate. Así, siguiendo la tesis de Proudhon, Colmeiro defiende la tesis objetiva o funcionalista según la cual sobre el dominio del Estado existe un verdadero derecho de propiedad, pero los bienes de dominio público se sustentan sobre un derecho de soberanía. De esta manera se explica que sobre los bienes demaniales existan cargas y condicionantes a la libertad de disposición del Estado. Se trata de bienes inalienables,

<sup>14</sup> Ley 2: Diferencia hay muy grande entre las cosas de este mundo, pues tales hay de ellas que pertenecen a las aves y a las bestias y a todas las criaturas que viven para poder usar de ellas tanto como los hombres y otras que pertenecen tan solamente a los hombres; y otras hay que pertenecen apartadamente al común de alguna ciudad o villa o castillo o de otro lugar cualquiera donde los hombres moren; y otras hay que pertenecen aun señaladamente a cada hombre para poder ganar o perder el señorío, y otras que no pertenecen a señorío de ningún hombre, ni son contadas en sus bienes.

<sup>15</sup> COLMEIRO 1850, 52 y 53.

imprescriptibles e inembargables, es decir, son *res extra commercium* según la categoría de Derecho romano.

La tesis de Proudhon inspira la doctrina española hasta las primeras décadas del siglo XIX; momento en el que Fernández de Velasco introdujo en España la teoría dominical de Hauriou<sup>16</sup>. La argumentación utilizada por Hauriou para defender su tesis evidencia que, pese a que con carácter general los bienes de dominio público son efectivamente inapropiables, en la práctica la propia realidad pone de manifiesto que determinados bienes o partes de estos (el *mètrecarré*) sí lo son. En consecuencia, la relación que existe entre el Estado y los bienes de dominio público se basa en el derecho de propiedad. A este argumento hay que añadir el hecho de que existen bienes privados, como ciertos caminos o lagos, que no se diferencian físicamente de los bienes públicos. En consecuencia, el régimen especial aplicable a los bienes de dominio público no radica en su naturaleza, puesto que es la misma, sino en su afectación a un destino público.

La tesis subjetiva o patrimonialista de Hauriou tuvo detractores como Duguit, quien consideraba incompatibles los regímenes jurídicos de la propiedad privada y el dominio público, y planteó la escala de la demanialidad como teoría alternativa para explicar la distinta afectación a los servicios públicos. Sin embargo, durante mucho tiempo la doctrina española fue prácticamente unánime en la defensa de un verdadero derecho de propiedad de las administraciones sobre sus bienes<sup>17</sup> y, como afirma Sainz<sup>18</sup>, la teoría de los bienes públicos defendida por Fernández de Velasco, llegó “a configurar una noción de dominio público que la Constitución y la legislación posconstitucional han asumido”.

Mendoza<sup>19</sup> lleva a cabo una exposición muy certera de la situación doctrinal y de derecho positivo en la época que escribe. Por este

<sup>16</sup> Según MORILLO-VELARDE (1992, 16 y 17) la tesis de Hauriou, que concebía el dominio público como propiedad especial, y su recepción por la doctrina española, truncó la evolución normal de este concepto hacia una elaboración acorde con su entorno propio de iuspublicista y la situó en su ambigüedad característica de figura híbrida entre el Derecho público y el privado –no cabe duda de que a esta situación ha contribuido poderosamente la peculiar compartición jurisdiccional de la materia entre los Tribunales civiles y contencioso-administrativos– apareciendo incomprensible para privatistas y publicistas. A esto se ha unido a mi juicio, el influjo de una importante corriente metodológica, al menos en nuestro Derecho, que, abominando de la originalidad de las instituciones jurídico-administrativas, busca, de ordinario, reconducirlas a “modulaciones de conceptos propios de la parte general del Derecho”.

<sup>17</sup> Tal y como pone de manifiesto SERNA 2006, 1000, esta corriente doctrinal acabó convirtiéndose en la tesis mayoritaria en la doctrina administrativista española. Ver, BALLBÉ 1945, ÁLVAREZ-GUENDÍN 1956, GARCÍA DE ENTERRÍA 1977-1978 y 1998, GARRIDO 2012, SAINZ 1998, ENTRENA 1959; GARCÍA OVIEDO 1968; y CLAVERO 1958.

<sup>18</sup> SAINZ 1999, 481.

<sup>19</sup> MENDOZA 1968, 144.

motivo, pese a tratarse de una cita extensa, considero adecuado transcribirla entera ya que ilustra de manera muy adecuada el estado de la cuestión en ese momento, diez años antes del debate y aprobación de la Constitución española de 1978:

“No existe ninguna duda en nuestro Derecho respecto de que el dominio público es una relación jurídica de propiedad cuyo *dominus* es la administración a que aquel compete. Especialmente subrayada por Ballbé, la opinión de que se trata es hoy aceptada sin discrepancia por nuestros autores, que parten de ella en la exposición del régimen jurídico de la demanialidad. Además, el vigente Derecho positivo español consagra explícitamente esta tesis. En efecto, la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 deja bien sentado de forma indirecta, pero no menos rotunda por ello, que los bienes de dominio público son verdaderas propiedades estatales. En primer lugar porque la referencia a la titularidad dominical de la administración es uno de los elementos de que se sirve el art. 1 de esa Ley para definir el dominio público, concebido como ‘los bienes que siendo propiedad del Estado [...] se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos (o, aun no estando afectos) una ley les confiera expresamente el carácter de demaniales’. De otro lado, porque así resulta de otros muchos preceptos aislados de la Ley y, desde luego, el carácter agotador de las dos categorías patrimoniales (dominio público y patrimonio estricto) que ella distingue dentro del complejo de bienes y derechos de propiedad del Estado”.

En el mismo sentido se pronuncia Guaita<sup>20</sup> cuando dice que “en derecho español, no cabe duda de que el dominio público es verdaderamente una propiedad de las personas administrativas”, si bien es cierto que este autor aclara que obviamente si por propiedad se entiende la propiedad civil, el dominio público no es una propiedad. No cabe duda de que se trata de un derecho de propiedad inalienable e imprescriptible, notas que lo diferencian claramente del derecho de propiedad privada y su esencia reside en la afectación o destino de los bienes a la utilidad pública.

La unanimidad de la doctrina española empezó a resquebrajarse en la segunda mitad del siglo XX, cuando surge una corriente doctrinal que considera inadecuado calificar la relación de los bienes de dominio público con las administraciones públicas como derecho de propiedad, ni siquiera bajo el título de propiedad especial. Parece que fue Villar, con su concepción del dominio público como título de intervención administrativa plena quien abre la brecha para que la doctrina posterior, ya en los años 70 y 80, vaya afirmando, cada vez con mayor convicción, la inadecuación del concepto de propiedad y la necesidad de su susti-

<sup>20</sup> GUAITA1956, 131-133.

tución por el de potestad en la construcción del dominio público. Este autor afirma que "la idea del demanio viene siendo enfocada desde esa coseidad, sin parar mientes, absurdamente, en que es solo una técnica funcional y no una cosa. ¿Qué sentido tiene el demanio minero desde el ángulo de las cosas reales? El dominio público nació más bien, y pervive hoy, como técnica jurídica eficaz, con un sentido plenamente funcional: construir un título de intervención administrativa plena"<sup>21</sup>. Según Villar, el sentido de que la administración tenga bienes de dominio público no es simplemente incrementar el acervo del príncipe, como se hacía según el viejo sentido regaliano, sino que precisamente pretende otorgar las máximas concesiones a los bienes, despojándose aparentemente del contenido útil de lo publicado. Citando sus palabras, "esta aparente contradicción es la que desvela totalmente la función de la *publicatio*: construir sobre ella el título de intervención".

Además de la utilidad que se pretende otorgar a los bienes demaniales existe otro factor que determina la imposibilidad de asimilar la relación de las administraciones públicas con los bienes de dominio público a través de un derecho de propiedad: las notas esenciales que rigen este tipo de bienes y que los convierten en *res extra commercium*. Si los bienes demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, no puede decirse que estén regidos por un verdadero derecho de propiedad.

La tesis objetiva o funcionalista, defendida por diversos autores<sup>22</sup>, concuerda con la escuela alemana encabezada por Otto Mayer. De hecho, Gallego<sup>23</sup> consideraba sorprendente que la doctrina española aceptara tan acríticamente esta recepción francesa, "máxime cuando se conocía bien la obra de Otto Mayer, sobre todo después de su traducción al español en 1949-1954. Porque para un jurista alemán la definición de M. Hauriou es una contradicción en sí: no cabe propiedad (si este concepto tiene un mínimo meollo de facultad de disposición) sobre una cosa que es inalienable, imprescriptible e inembargable". Según esta tesis, no estaríamos ante una verdadera propiedad, ni privada, ni pública sino que estamos ante las viejas *res nullius* o *res extra commercium* del Derecho Romano.

## II. El concepto de dominio público en el derecho positivo

En el epígrafe anterior he señalado los aspectos fundamentales de las corrientes españolas sobre el dominio público. Estas teorías no se quedaron en el ámbito doctrinal, sino que el concepto de dominio público

<sup>21</sup> VILLAR 1968, 32 y 33.

<sup>22</sup> VILLAR 1952, PAREJO 1983, GONZÁLEZ 1998, MOREU 2003.

<sup>23</sup> GALLEGO 1986, 53.

se fue plasmando en el derecho positivo, fundamentalmente en la legislación sectorial. En este sentido son paradigmáticas la materia de aguas y la legislación hipotecaria, puesto que recogen la distinción entre el dominio público y el dominio privado en el marco de una corriente que amplía los bienes que pertenecen al dominio público y distingue entre los bienes afectos a un uso general o a un servicio público.

Sin embargo, antes de la plasmación del concepto de dominio público en las normas de aguas e hipotecaria las legislaciones sobre baldíos y propiedad intelectual ya recogían entre su articulado una referencia al "dominio público", si bien es cierto que con un significado muy distinto al actualmente establecido. La Ley de 10 de junio de 1847, sobre la propiedad intelectual (art. 14) utiliza el término "dominio público" 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 Ley. Por otra parte, en la Real Orden de 12 de mayo de 1851, de baldíos (art. 2), la expresión "dominio público" se refería 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<sup>24</sup>.

Al margen de las dos normas mencionadas, la importación de la categoría francesa del dominio público parece haber sido asumida por primera vez para las aguas de los ríos y sus cauces fundamentalmente en la Real Orden de 24 de mayo de 1853. Dicha norma establece 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"<sup>25</sup>. Posteriormente, el Real Decreto de 29 de abril de 1860 dicta varias disposiciones sobre aprovechamiento de las aguas, declarando que las aguas y los cauces de los ríos, riachuelos, rieras, arroyos o cualquier otra clase de corriente natural son de dominio público. No se trata de definiciones aisladas establecidas al amparo de unas circunstancias específicas y especiales, sino que la configuración del régimen de las aguas como un bien de dominio público es una constante en el derecho de aguas. En este sentido, y siguiendo a Fernández y Santamaría<sup>26</sup>, podría decirse que la exposición más clara del significado de la categoría del dominio público y su aplicación al régimen jurídico

<sup>24</sup> En esta norma se confunden dominio público y dominio nacional, tal y como se aprecia en la definición de baldíos: "Dase este nombre a aquellos terrenos que no correspondiendo al dominio privado, ni de los particulares ni de los pueblos, pertenecen al dominio público para su común disfrute y aprovechamiento [...]".

<sup>25</sup> Real Orden de 24 de mayo de 1853. Colección legislativa 59, 109.

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ y SANTAMARÍA 1977, 1009-1054.

de las aguas, tanto marítimas como continentales, se contiene en la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866. Resulta muy ilustrativo el texto de su exposición de motivos, en el que manifiesta una clara distinción entre el dominio público de la Nación y el dominio particular del Estado. El dominio público de la Nación es "el que a esta 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 inalienables e imprescriptibles". Frente a este se define el dominio particular del Estado como el que le 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". Según la Ley de 1866, 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 (art. 33 y 34). 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).

La Ley de 1866 distingue, por lo tanto, entre el dominio público de la Nación, comprendido por los bienes que por su propia naturaleza u objeto están sometidos a un uso común por parte de todos los ciudadanos, y que gozan de las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Y los bienes del dominio particular del Estado, compuesto por las cosas destinadas a su servicio, y con las cuales se atienden a necesidades colectivas.

Tal y como expone Guaita<sup>27</sup>, tras su inserción en la Ley de Aguas, el concepto restrictivo de esta ley (dominio público equiparado a uso público) se generalizó y se extendió rápidamente a otros textos legales: la Ley general de obras públicas, y la de carreteras de 1877, Ley de aguas de 1879, y el Código Civil de 1889. Posteriormente otras normas han tratado la materia de los bienes de dominio público, entre estas destaca la Ley de Régimen Local (Texto Refundido de 24 de junio de 1955), el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, la Ley sobre la propiedad de la Guinea española de 4 de mayo de 1948, y el Decreto de la Propiedad territorial para las posesiones de África occidental española de 10 de diciembre de 1949.

---

<sup>27</sup> GUAITA 1956, 121 y 122.

Además de la legislación de aguas, también el sector hipotecario acogió tempranamente el concepto de dominio público como caracterizador de los bienes sometidos a un uso público. Los Reales Decretos de 6 de noviembre de 1863 y 11 de noviembre de 1864 exceptúan de inscripción registral “los bienes que pertenecen tan solo 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 ejidos 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”.

Otro fenómeno que caracteriza la legislación de mediados del siglo XIX en relación a los bienes públicos es la aparición del concepto de dominio público afecto a un servicio público. Tal regulación tiene su fundamento, y su explicación, en la necesidad de implantar nuevos servicios, y está relacionado con el concepto de obra pública y de dominio público. La expresión “servicio público” aparecía ya en la Ley de Carreteras de 22 de julio de 1857 y en la legislación de ferrocarriles (Ley de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855 y Ley de 23 de noviembre de 1877). No obstante, en realidad es la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 la que sienta las bases para la ampliación 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 Estado. El art. 1 de dicha Ley 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.

### III. La regulación de los bienes públicos en el proceso de codificación civil

El Código Civil español de 1888-1889 estableció la definitiva diferenciación entre dominio público y dominio privado. Sin embargo, el tratamiento de los bienes en los proyectos anteriores a la promulgación del Código Civil difiere del recogido en el texto definitivo. En primer lugar analizaré la regulación de los bienes en los sucesivos proyectos de Código Civil (de 1836, 1851, y 1882), para posteriormente apuntar su actual configuración en el Código Civil español.

### 1. La referencia a los bienes públicos en los proyectos de Código Civil español

El Proyecto de 1836<sup>28</sup> contenía un concepto en relación a los bienes muy similar al del Código Civil francés, es decir, un concepto unitario de propiedad pública. El de 1851, no diferenciaba con precisión entre dominio público y privado, aunque, tal y como defiende Serna Vallejo<sup>29</sup> la lectura conjunta de su articulado –fundamentalmente los artículos dedicados a la prescripción– y de los comentarios que Florencio García Goyena –principal autor del trabajo– realizó sobre el texto del proyecto, obliga a matizar esa afirmación. Finalmente, la regulación de los bienes contenida en el Proyecto de 1882 es muy similar a la versión definitivamente aprobada que, como he dicho, diferencia de manera clara entre los bienes de dominio público y de dominio privado de la administración.

Los sucesivos proyectos de Código Civil español tienen como antecedente y modelo el Código Civil francés, reproduciendo su sistemática (circunstancia que también concurre en el Código definitivamente aprobado). Esta circunstancia explica que los artículos dedicados a la regulación de los bienes se encuadren en el Título I del Libro II relativo a los bienes, la propiedad y sus modificaciones, y que clasifiquen todas las cosas por sus características, en muebles e inmuebles, y por su titularidad, en dominio público o de propiedad privada. Es decir, que los bienes de dominio público responden, como se verá a continuación, a un tipo de propiedad, si bien es cierto, que sometida a un régimen especial.

En los proyectos de 1836 y 1851 los artículos sobre los bienes públicos se sitúan en el capítulo rubricado “De los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen”<sup>30</sup>. En el art. 617 del Proyecto de 1836 se establece que las cosas que son objeto de adquisición civil pueden pertenecer al Estado, al común o concejo de algún pueblo y a los particulares. Por su parte, el Proyecto de 1851 expone que los bienes pueden ser de propiedad pública o privada (art. 384), y el art. 385 define qué bienes son de propiedad pública:

<sup>28</sup> Proyecto de TAPIA, AYUSO Y VIZMANOS.

<sup>29</sup> SERNA VALLEJO 2006, 992 y 993.

<sup>30</sup> Esta expresión, recogida en los proyectos de Código Civil y en el texto definitivo del mismo, proviene de la incorporación de los preceptos de la ley francesa llamada de *Dominios* de 22 de noviembre-1 de diciembre de 1790 (que a su vez deriva del Edicto de Moulins de 1566, si bien es cierto que este afecta más al dominio privado del Estado) al Código de Napoleón. En el proceso de incorporación se adaptó la rúbrica inicial: “De la naturaleza del dominio nacional y de sus principales divisiones” que quedó redactada: “De los bienes en sus relaciones con aquellos que los poseen”. Tal y como expone FERNÁNDEZ DE VELASCO 1942, 123 en Francia se perdió casi por completo la teoría romana de las cosas públicas, que se confunden con el patrimonio del Rey o con el de la Corona, el cual, tras la revolución, se convierte en el dominio nacional.

“1º. Los bienes que pertenecen al Estado.

2º. Los del Patrimonio real destinados a la dotación permanente de la Corona.

3º. Los que pertenecen a una provincia o pueblo de la Monarquía”.

En el art. 386 se detalla que pertenecen al Estado 1) los puertos, radas, ensenadas y costas del territorio español, en la extensión que determinan las leyes especiales; 2) los caminos, canales y demás obras públicas construidas y conservadas a expensas del Estado; 3) los ríos, aunque no sean navegables, su álveo, y toda agua que corre perennemente dentro del territorio español (con las limitaciones previstas en el Proyecto); 4) las riberas de los ríos navegables en cuanto al uso que fuere indispensable para la navegación; 5) los bienes que no tienen dueño, o que no lo tienen conocido, y los de las herencias vacantes; y 6) todos los demás que por leyes especiales estén declarados o se declaren en adelante propiedad del Estado.

Frente a estos, el art. 387 declara que 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”. De esta manera, el Proyecto de 1851 diferencia entre los bienes de aprovechamiento comunal, que son imprescriptibles e inalienables (distanciándose, por lo tanto, de la doctrina defendida por Proudhon), y los que constituyen una fuente de renta para el municipio, que están incluidos en el tráfico mercantil y son prescriptibles.

Como se acaba de ver, el Proyecto de 1851 incluye las obras públicas entre los bienes públicos, previéndose asimismo la posibilidad de que cualquier ley especial declare nuevos bienes propiedad del Estado. A la par se aprecia que en este Proyecto todos los bienes que se enumeran se atribuyen al Estado, y son públicos por razón del sujeto.

En cuanto al régimen jurídico de los bienes, el Proyecto de 1836 declara los bienes prescriptibles, con la excepción de los bienes extra *commercium*, entre los que se mencionan expresamente los puertos, las costas y los caminos públicos (art. 752). El Proyecto de 1851 prevé la posibilidad de enajenación y prescripción de los bienes del Estado, de las provincias y de los pueblos conforme a la legislación especial que se dicte (art. 388). Al mismo tiempo el art. 1936 declara prescriptibles exclusivamente los bienes y derechos del Estado susceptibles de propiedad privada<sup>31</sup>; y el art. 1937 limita la prescripción a los bienes que se

<sup>31</sup> En opinión de GARCÍA GOYENA, solo pueden considerarse susceptibles de propiedad privada los bienes vacantes (art. 386.5). En consecuencia, el resto de bienes del Estado

encuentren en el comercio de los hombres a no ser que una ley especial lo prohíba. Como recuerda Guaita<sup>32</sup>, esta doctrina se utilizó para apoyar legalmente la imprescriptibilidad del dominio público, compuesto por bienes *extra commercium*. Además, la imprescriptibilidad se establecía ya en textos medievales, y se reconoce de manera unánime por la doctrina española como una de las características del dominio público.

Antes de mencionar la regulación contenida en el Proyecto de 1882, resulta interesante matizar la regulación de los bienes en el Proyecto de 1851. La literalidad del texto permite clasificar los bienes atendiendo al sujeto titular de los mismos, diferenciando entre los bienes del Estado, los del Patrimonio Real y los que pertenecen a una provincia o pueblo de la Monarquía. Pero la regulación de los bienes trasciende de dicha clasificación, dotándoles de otra nota esencial: su destino. De esta manera, tal y como expone García Goyena<sup>33</sup> en los comentarios al articulado del Proyecto de que fue autor principal, el Proyecto de 1851 distingue dentro de la propiedad pública del Estado entre los bienes que integran el dominio público cuyo uso pertenece a todos sin que su propiedad se atribuya a nadie, y que son imprescriptibles; y los bienes de que es titular el Estado como un particular y, por lo tanto, son susceptibles de prescripción. Valga para ilustrar esta concepción el comentario referente a las aguas pero aplicable al resto de bienes:

“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 adquirirlas y transmitir las bajo este mismo concepto”<sup>34</sup>.

El Proyecto de 1882 adopta las tesis del dominio público de Proudhon que, como se ha visto, introdujo en España Colmeiro. En este texto se diferencia claramente entre bienes de dominio público y bienes de propiedad privada (art. 340), enumerando los primeros y fijando una regla de supletoriedad para los segundos. De esta manera se expone 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”

---

debe considerarse como bienes de dominio público, y sometidos al régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

<sup>32</sup> GUAITA 1956, 134.

<sup>33</sup> GARCÍA GOYENA 1852, 348.

<sup>34</sup> GARCÍA GOYENA 1852, 425-426.

(art. 341); mientras que “todos los demás bienes pertenecientes al Estado tienen el carácter de patrimoniales” (art. 342). Esta dualidad produce asimismo un tratamiento diferenciado de los bienes.

El elemento que determina la pertenencia de un bien al dominio público es su afectación a un uso o destino público, por lo que en este aspecto también se adopta la tesis de Proudhon, y se configura un régimen de bienes públicos susceptible de mutación. El carácter de bien de dominio público no se sustenta en exclusiva en la titularidad pública del bien, de manera que si un bien demanial deja de estar destinado al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio cesará su carácter de bien demanial, y se convertirá en un bien patrimonial del Estado (art. 343).

La diferenciación entre los tipos de bienes se extiende también a los de las provincias y de los municipios. Así, en el Proyecto de 1882 se distingue de manera expresa entre los bienes de uso público y los bienes patrimoniales (art. 345). Si los bienes municipales están sometidos a un aprovechamiento comunal les serán aplicables los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad propios de los bienes de dominio público. En este aspecto el Proyecto se diferencia de la tesis mantenida por Proudhon, puesto que según este autor los bienes municipales de aprovechamiento comunal formaban parte del dominio privado y, en consecuencia, se podían enajenar y estaban sujetos a prescripción. Esta tesis resulta lógica si se tiene en cuenta la realidad de los bienes comunales en Francia en esa época.

## 2. Dominio público y bienes patrimoniales en el Código Civil de 1888-1889

El Código Civil español es el resultado del cumplimiento de una delegación legislativa contenida en la Ley de 11 de mayo de 1888 y sometida a los límites establecidos en las bases de dicha Ley. Entre estas resulta especialmente interesante el contenido de la Base 1ª, que transcribo a continuación, ya que determina el sentido que pretendía darse al Código Civil:

“El Código tomará por base el proyecto de 1851 en cuanto se halla contenido en este el sentido y capital pensamiento de las instituciones civiles del derecho histórico patrio, debiendo formularse, por tanto, este primer cuerpo legal de nuestra codificación civil sin otro alcance y propósito que el de regularizar, aclarar y armonizar los preceptos de nuestras leyes, recoger las enseñanzas de la doctrina en la solución de las dudas suscitadas por la práctica, y atender a algunas necesidades nuevas con soluciones que tengan un fundamento científico o un precedente autorizado en legislaciones propias o extrañas, y obtenido ya común asentimiento entre nuestros juriconsultos, o que resulten bastante

justificadas, en vista de las exposiciones de principios o de método hechas en la discusión de ambos Cuerpos Colegisladores”.

Más específicamente, en relación a la materia objeto de este estudio, es preciso destacar la Base 10, puesto que establece las notas de la propiedad y de la regulación de los bienes:

“Se mantendrán el concepto de la propiedad y la división de las cosas, el principio de la accesión y de copropiedad con arreglo a los fundamentos capitales del derecho patrio, y se incluirán en el Código las bases en que descansan los conceptos especiales de determinadas propiedades, como las aguas, las minas y las producciones científicas, literarias y artísticas, bajo el criterio de respetar las leyes particulares porque hoy se rigen en su sentido y disposiciones, y deducir de cada una de ellas lo que pueda estimarse como fundamento orgánico de derechos civiles y sustantivos para incluirlo en el Código”.

Mediante la Ley de 26 de mayo de 1889 se mandó hacer una edición del Código Civil con las enmiendas y adiciones que, a juicio de la Sección de lo civil de la Comisión general de Codificación, fueran necesarias o convenientes según el resultado de la discusión habida en ambos Cuerpos Colegisladores. Cumpliendo este mandato, la Sección revisó detenidamente todo el Código, y en particular las disposiciones que habían sido objeto de controversia y de crítica entre los Senadores y Diputados en los últimos debates parlamentarios. Finalmente se publicó la Real Orden de 29 de julio de 1889, por la que se significa el Real Agrado a los miembros de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación que redactaron las enmiendas y adiciones de la edición reformada del Código Civil, y por la que se dispone la publicación en la Gaceta de Madrid de la ‘Exposición’ en la que se expresan los fundamentos de las mismas”<sup>35</sup>. En lo que al objeto de este estudio se refiere la Comisión justificaba las innovaciones en la exposición de motivos de la manera que sigue:

“La clasificación que se hacía en el Capítulo 3º, Título 1º, Libro II, de los bienes de dominio público, o no era bastante comprensiva, o podía dar lugar a dudas en casos especiales. Por ello, ha parecido oportuno a la Sección definir estos bienes, teniendo en cuenta su destino más bien que su denominación y sus analogías, señalando después tan solo como ejemplo los que antes aparecían como reguladores exclusivos de la clasificación. El Estado posee bienes destinados al uso común y bienes que, sin ser de uso común, están destinados a algún servicio público. Unos y otros son bienes de dominio público, y se distinguen de los patrimoniales en que, si bien estos pertenecen también al Estado, carecen de aquellas circunstancias. Igual distinción se obser-

<sup>35</sup> GACETA DE MADRID de 30 de julio de 1889.

va en los bienes de los pueblos y provincias, sin más diferencia que la de pertenecer su propiedad a las provincias o a los pueblos”.

Los preceptos del Código Civil referidos a los bienes públicos se ubican en el Libro II, que tiene como rúbrica “De los bienes, de la propiedad y de sus modificaciones”; Título I “De la clasificación de los bienes”, Capítulo 3º: “De los bienes según las personas a las que pertenecen”. Dicho capítulo se compone de ocho arts. del 338 al 345<sup>36</sup>.

Desde el primer artículo referido a los bienes en el Código Civil se evidencian las dos naturalezas básicas que pueden tener las cosas susceptibles de apropiación: “Los bienes son de dominio público o de propiedad privada” (art. 338). Para conocer qué bienes son de dominio público es preciso acudir al artículo siguiente (art. 339)<sup>37</sup>. Siguiendo a López Ramón<sup>38</sup> podemos diferenciar tres categorías de bienes demaniales. En primer lugar los destinados al uso público, concepto más amplio que el uso común, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos. En segundo lugar, los bienes de servicio público, como las murallas, las fortalezas, y las demás obras de defensa nacional, que anteriormente se consideraban de dominio particular del Estado. Y en tercer lugar, los bienes destinados al fomento de la riqueza nacional, es decir, al uso privativo por particulares pero bajo el control de la administración como sucede con las minas, mientras que no se otorgue su concesión. Los bienes de propiedad privada se definen con carácter residual en el art. 340 del Código: “Todos los demás bienes pertenecientes al Estado en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior tiene el carácter de propiedad privada”<sup>39</sup>. El Código Civil recoge, por lo tanto, el crecimiento continuo del concepto de dominio público, que adquiere todo el protagonismo frente a los bienes patrimoniales, puesto que estos dejan de presentarse como un ámbito propio, configurándose con carácter residual. En la Ley de aguas de 1866 eran dominio público las aguas de uso público; ahora además de los bienes destinados al uso público se incluyen los destinados a un servicio público<sup>40</sup> o a la promo-

<sup>36</sup> Según FERNÁNDEZ DE VELASCO 1942, 119 y ss., este criterio de clasificación no es acorde con los antecedentes históricos españoles, sino que proviene de la adaptación (o en algunos casos traducción literal) de los preceptos del Código de Napoleón.

<sup>37</sup> La redacción inicial del art. 339 del Código civil difería de su redacción final. La versión inicial del artículo establecía: “Son bienes de dominio público los caminos, riberas, puertos, playas, radas, ensenadas y costas, ríos y torrentes, minas, muros y fortalezas y otros análogos que están destinados a servicios o usos de carácter general”.

<sup>38</sup> LÓPEZ RAMÓN 2012, 3.

<sup>39</sup> La redacción inicial de este artículo es muy similar a su versión revisada: “Todos los demás bienes pertenecientes al Estado tienen el carácter de propiedad privada”.

<sup>40</sup> GUAITA 1956, 127 manifiesta su sorpresa porque tanto el Código civil como la Ley del África occidental española admiten que pertenecen al dominio público los bienes destinados a un servicio público; sin embargo, pese a ser posterior en el tiempo, el art. 3 de la Ley

ción de la riqueza nacional. Sin embargo, el Código civil no hace referencia expresa ni a los edificios ni a los bienes muebles, lo que originó grandes debates doctrinales.

Otra de las conclusiones que se extraen de la lectura conjunta de los artículos mencionados es que la sistemática del Código no es acorde con su contenido. Como he apuntado *supra*, según la rúbrica del Capítulo 3º los bienes se diferencian en función de las personas a las que pertenecen. Sin embargo los artículos que componen dicho Capítulo manifiestan de forma evidente que el Estado<sup>41</sup> puede ser titular tanto de bienes demaniales como de bienes de propiedad privada. En consecuencia, pese a la literalidad de la rúbrica, la calificación de los bienes es independiente de su titularidad. El criterio que permitirá diferenciar entre los bienes demaniales y los privativos será el destino otorgado al bien. El art. 341 contribuye a reafirmar la interpretación que se acaba de mencionar. Según dicho precepto, “los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado<sup>42</sup>”. No establece este artículo qué tipo de propiedad pero, en coherencia con el art. 338, es evidente que se trata de la propiedad privada del Estado. De esta manera manteniéndose el sujeto y el objeto cambia el régimen jurídico de los bienes, por lo que se demuestra de nuevo que la clasificación de los bienes no depende de su titularidad, sino de la utilización o destino de los mismos.

Los arts. 343 y 344 regulan los bienes de dos sujetos distintos: provincias y municipios, atribuyéndose a cada uno de ellos bienes tanto de

---

sobre el dominio en Guinea califica de propiedad privada de la administración los bienes de servicio público (inmuebles del Gobierno, hospitales, escuelas, fortalezas y obras de defensa, etc.), de manera que en esa colonia solo eran bienes de dominio público los destinados al uso público, criterio restrictivo ya abandonado en el Código civil de 1889.

<sup>41</sup> GUATIA 1956, 122-124. Este autor expone que el Código civil hace referencia exclusivamente al Estado, a la provincia y a los municipios. Sin embargo, ya en ese momento histórico resultaba una relación incompleta, puesto que habría sido necesario añadir a las corporaciones locales menores, a las administraciones coloniales (Guinea y África occidental) y a la administración institucional.

<sup>42</sup> La lectura conjunta de este artículo con el 339 del Código civil lleva a GUATIA 1956, 129 a asumir la tesis de López Rodó según la cual solo serán de dominio público los bienes afectos al servicio público de la defensa del territorio. Esta interpretación no obsta para que el mismo autor afirme que los bienes destinados a cualquiera de las funciones administrativas: uso público, servicio público, control, promoción y administración, son bienes de dominio público (pág. 130): “El Código Civil solo hace referencia al uso, servicio y promoción, e incluso de manera restrictiva, pero no hay duda de que los ayuntamientos, por ejemplo, son bienes de dominio público, y hacen referencia a la función de gestión. Y en el mismo sentido las Cortes, destinadas a la función legislativa o los palacios de justicia, destinados a la función judicial son de dominio público, pese a no estar destinados a una función administrativa y, por lo tanto, tampoco a un servicio público”.

uso público como patrimoniales<sup>43</sup>. Se configuran como bienes paralelos a los del Estado, utilizando la denominación: “uso público” en vez de dominio público, y “patrimoniales” en vez de propiedad privada. Sin embargo, la diferente denominación no implica ningún cambio objetivo o sobre la naturaleza de los bienes. El art. 344 aclara que 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”. Y, a *sensu contrario* establece que “todos los demás bienes que unos y otros posean, son patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales”. Esta redacción es ligeramente distinta de su versión inicial, que establecía: “Son bienes de uso público los caminos, calles, paseos y obras públicas de uso general. Todos los demás bienes son patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en las leyes especiales”<sup>44</sup>.

El art. 345 establece una cláusula de cierre sobre la regulación de los bienes: “son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado, de la Provincia y del Municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente”. La literalidad de este precepto unifica el régimen de los bienes de dominio privado de las

<sup>43</sup> Art. 343: “Los bienes de las provincias y de los pueblos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales”.

<sup>44</sup> En relación con esta materia resulta interesante la cita que FERNÁNDEZ VELASCO 1942, 126 y 127 realiza del Real Decreto de 21 de junio de 1920, que organizaba el régimen de Propiedad de los Territorios Españoles de Sahara. En el capítulo II de esta norma, rubricado “de la propiedad del Estado” se salva el “error” de tipificación introducido en el Código civil español. Por su interés transcribo algunos artículos de dicha norma:

Art. 2º: Son bienes de dominio público y de uso común en dichos territorios los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos, puentes, riberas, playas y demás análogos a los que con arreglo a lo dispuesto en el mencionado Código civil, y en la legislación de caminos, canales puertos, etc., revisten dicho carácter en la Península y que no hayan sido concedidos por el Estado a particulares.

Art. 3: Los pozos de agua potable y los alumbramientos de estas cuyo uso se reglamentan por el Estado.

Art. 4: Son asimismo bienes de dominio público los que, sin ser de uso común y perteneciendo privativamente al Estado, están destinados a algún servicio especial, como los fuertes y otras obras de defensa, Casas-Gobiernos, Hospitales, Escuelas y otros análogos.

Art. 5: Son bienes de la propiedad privada del Estado:

1º. Las minas no legalmente concedidas a particulares.

2º. Los inmuebles que con este carácter atribuyen al Estado las leyes vigentes en la Península y las aguas que nazcan y permanezcan en los mismos; y

3º. Todas las tierras que no hayan pasado nunca al dominio particular en virtud de concesiones gratuitas u onerosas por parte de las autoridades competentes o haya cesado el tal dominio por las causas previstas en el Código civil.

También se exceptúan de la propiedad privada del Estado las tierras que hayan sido demarcadas como propiedad de tribus, poblados o grupos familiares indígenas en la forma y condiciones que determina este decreto”.

administraciones públicas bajo la denominación conjunta de bienes patrimoniales, por lo que se reafirma lo dicho anteriormente sobre la misma naturaleza o régimen de los bienes del Estado, las Provincias y los Municipios, pese a denominarse de manera diversa.

La conclusión del análisis de los artículos del Código Civil referentes a los bienes públicos<sup>45</sup> es que estos, pese a lo que establecen sus rúbricas, no se diferencian por el sujeto propietario de los bienes, sino por su naturaleza o por el fin al que se encuentran destinados<sup>46</sup>. El sujeto no modifica en nada la naturaleza de las cosas, salvo negativamente, en el sentido de que solo el Estado, las Provincias y los Municipios pueden ser titulares de bienes demaniales. Pero, en el supuesto de que los bienes se encuentren bajo la titularidad de una Administración pública, para que tengan la condición de bienes de dominio público deberán, además, estar sometidos a un uso o servicio público.

El Código Civil, como se ha visto, distingue claramente entre los bienes de dominio público y los de propiedad privada, enumerando una serie de bienes que pertenecen a la primera categoría y otorgando un carácter residual a la segunda. Tal forma de regular los bienes públicos influyó en el texto constitucional.

#### IV. El dominio público en la Constitución española de 1978

Se ha dicho que el art. 132, regulador del dominio público en la Constitución española de 1978, no tiene apenas precedentes ni en el derecho histórico ni en el derecho comparado de nuestro entorno<sup>47</sup>. Y realmente hasta ese momento ningún texto de este rango en nuestro Derecho contenía una referencia de carácter sustantivo, un precepto nutrido y

<sup>45</sup> Además de los artículos mencionados es preciso aludir a los que regulan las "propiedades especiales" (arts. 407-429), puesto que bajo dicho rótulo accedieron al Código Civil algunos sectores, como las aguas y los minerales. No obstante, como pone de manifiesto LÓPEZ RAMÓN 2012, 31 "conviene enfatizar que la codificación únicamente aportó una suerte de resumen de una parte de los completos regímenes jurídicos de los diferentes bienes públicos que habían ido aprobándose y que continuaron consolidándose, con clara vocación sectorial, hasta la actualidad. Así, la propiedad del Estado sobre las minas, sustituyendo a la regalía de la Corona, se declaró en 1859, los montes (públicos y privados) recibieron completa regulación en 1863, las aguas y las costas en 1866, las obras públicas en 1877, los puertos en 1880, etc. La consolidación de los grandes demanios de carreteras, ferroviarios, portuarios y de obras hidráulicas (embalses y canales especialmente) conllevó la paulatina implicación de la Administración en la realización de actividades que la ideología liberal anteriormente imperante había atribuido en exclusiva a la iniciativa privada, y ello como consecuencia de demandas sociales que cabe ejemplificar en la insistente reclamación de una política hidráulica liderada a principios del siglo XX por Joaquín Costa".

<sup>46</sup> No obstante, algunos autores como Manresa en sus comentarios al Código Civil, mantiene que se trata de diversas clases de bienes "según las formas que la relación de propiedad tiene por razón del sujeto".

<sup>47</sup> FONT I LLOVET 1991, 3917 y ALZAGA VILLAAMIL 1978, 796 y 797, entre otros.

completo, sobre la institución demanial<sup>48</sup>. Y algo similar ocurre en el derecho constitucional extranjero, donde las referencias a los bienes económicos pertenecientes al Estado u otros entes públicos, cuando se hacen, son brevísimos o, en palabras de Alzaga Villaamil, podría decirse que se hacen “casi de pasada”. Así ocurre, por ejemplo, en el art. 42 de la Constitución italiana que se limita a declarar que la propiedad es pública o privada y que los bienes económicos pertenecen al Estado, a entidades o a particulares. La regulación más detallada de la propiedad pública que se encuentra a nivel constitucional, dejando de lado las Constituciones de los regímenes socialistas europeos es, sin duda, la contenida en el prolijo art. 27 de la Constitución de México de 1917. Y la otra excepción a la regla general es la “omnicomprensiva” Constitución portuguesa, que tiene algunas referencias de esta índole (p. ej. art. 89), pero que no puede considerarse que haya ejercido ningún influjo sobre este precepto de nuestra Constitución. Pese a la novedad que, por lo tanto, constituye la regulación detallada del dominio público en el texto constitucional de 1978 resulta interesante comprobar que el artículo regulador de los bienes demaniales se introdujo ya en el texto del anteproyecto y, como se verá a continuación, sufrió pocos cambios durante su tramitación en el Congreso y el Senado.

#### 1. La tramitación del artículo de la Constitución española referido a los bienes de dominio público

Como se ha dicho, ya desde el texto del Anteproyecto de Constitución<sup>49</sup> se dedica un artículo, el 122, a la institución del dominio público:

“1. La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación, sin que en tal supuesto y mientras no corresponda con arreglo a la Ley su enajenación o reversión, puedan ser destinados a usos o fines que no sean de interés general y permanente.

<sup>48</sup> De todas maneras, tras realizar un breve estudio de la consideración que la Economía y la Hacienda han merecido a lo largo de la historia del Constitucionalismo español y del Derecho comparado, ALZAGA VILLAAMIL 1978, 775 llega a la conclusión de que es posible –y positivo– que la Constitución opte por un Título de este género, si bien es cierto que considera que los cuatro primeros artículos del mismo (128 a 131) podrían haberse integrado entre los principios que rectores de la política social y económica. Según este autor, los arts. 132 a 136 tienen un contenido dispositivo y quizá estos debieron haber constituido el meollo del Título VII.

“Desde un punto de vista estrictamente histórico, el acceso del dominio público al texto constitucional tuvo un significado proteccionista, de salvaguardar la demanialidad de determinados recursos o bienes en peligro de privatización (las playas, concretamente)” FONT I LLOVET 1991, 3932.

<sup>49</sup> Anteproyecto de Constitución publicado en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 44, del 5 de enero de 1978.

2. En todo caso, son bienes de dominio público por su naturaleza la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, la plataforma continental y sus recursos naturales”.

A este artículo se plantearon diez enmiendas durante el plazo habilitado a tal efecto. Ninguna de ellas fue admitida en el Informe de la Ponencia<sup>50</sup>, por lo que el texto del artículo sobre el que posteriormente trabajó la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas<sup>51</sup> era idéntico al precitado, cambiando exclusivamente su numeración, pasando a ser el art. 124 del Anteproyecto.

En el debate del precepto en la Comisión se introdujeron diversas modificaciones sobre el texto inicial. Una de ellas, la que menos interesa a nuestro objetivo, fue la incorporación de un tercer apartado, referido al Patrimonio del Estado, estableciendo que su regulación, así como la de su defensa y su conservación, debía hacerse por ley.

El último inciso del apartado 1 establecía que, pese a haberse producido la desafectación de los bienes demaniales, estos solo podían enajenarse o revertirse conforme a la Ley, y hasta que fuera posible la enajenación o reversión, solo podían destinarse a usos o fines de interés general y permanente. Tal previsión resultaba ilógica o innecesaria. Si se produce la desafectación de un bien de dominio público, este pasa a formar parte del dominio privado de la administración, que podrá destinarlo a cualquier fin ajustado a Derecho. Por el contrario, hasta el momento en el que proceda su desafectación seguirá siendo un bien de dominio público, de manera que solo podrá destinarse a un uso o fin de interés general. En consecuencia plasmar la mencionada previsión en un texto de rango constitucional es absolutamente innecesario<sup>52</sup>. Además, si el régimen jurídico de los bienes demaniales debe regularse por ley, esta no podrá omitir las previsiones adecuadas para determinar cómo y cuándo pierden su carácter de tales, es decir, que necesariamente deberán regular su desafectación. Realmente es cuestionable la necesidad, o incluso la oportunidad, de que la Constitución contenga previsiones sobre la desafectación de los bienes de dominio público. Resulta adecuado dotar de rango constitucional a los principios de inalienabilidad,

<sup>50</sup> Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 82, del 17 de abril de 1978.

<sup>51</sup> Sesión núm. 19, celebrada el 13 de junio de 1978, publicada en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 87. En concreto el debate sobre el art. 124 se encuentra en las páginas 3192-3197.

<sup>52</sup> Este es el sentido de la enmienda presentada por López Rodó al art. 124 y que también suscribe en parte MEILÁN GIL en una enmienda “in voce” a dicho artículo. Sin embargo, MEILÁN va más allá, puesto que considera que la regulación de la desafectación es una materia circunscrita al ámbito de las leyes ordinarias y, por lo tanto, no es necesario que figure en la Constitución. El profesor Martín-Retortillo presentó y defendió la Comisión de Constitución del Senado de la que era miembro una enmienda en el mismo sentido que la presentada por MEILÁN, pero no fue aceptada.

inembargabilidad e imprescriptibilidad, puesto que configuran el régimen de los bienes demaniales, sin embargo no presenta la misma importancia de rango la regulación de la desafectación.

En relación a la desafectación y su contemplación expresa en la Constitución, Fernández-Olavarrieta<sup>53</sup> manifiesta que quizá se debe "al propósito de sus redactores de contemplar no la institución en sí misma, sino de adoptar las medidas cautelares *ex-post* que consagran su continuación", es decir, por un recelo sobre la suerte posterior de los bienes desafectados. Dejando aparte la procedencia de una reversión (por incumplimiento de condiciones resolutorias, por cambio de destino de bienes expropiados), que nunca se podría discutir, y cuya mención parece impropia de un texto constitucional, resulta difícil comprender el alcance del inciso "mientras no corresponda con arreglo a la ley su enajenación". La desafectación de un bien de dominio público producirá la pérdida automática de una de las características que lo cualificaban: la de la inalienabilidad, por lo que este autor se pregunta "¿pretende el texto constitucional que la ley que preconiza determine precisamente cuándo un bien desafectado debe ser enajenado? O, siguiendo precedentes decimonónicos (art. 1 de la Ley de 1 de mayo de 1855), se declaran en estado de venta todos los bienes patrimoniales del Estado, o mal puede una Ley contemplar los distintos aspectos que la realidad jurídico-inmobiliaria presenta y las diferentes características de los bienes que pueden integrarse en el Patrimonio del Estado, para determinar *a priori* los criterios de selectividad que habrán de presidir las enajenaciones".

A tales argumentos hay que añadir que el destino a fines de interés general o a los servicios públicos es, precisamente, el factor que determina, conforme a la técnica jurídico-administrativa, la demanialidad de un bien, por lo que resulta contradictorio que se establezca en la Constitución que los bienes respecto de los cuales no proceda la reversión o la enajenación habrán de ser destinados a fines "de interés general y permanente". El último inciso del art. 124 podría conducir al círculo vicioso de consagrar la demanialidad obligatoria de los bienes desafectados, salvo que se reviertan o se enajenen. Tras el debate en el seno de la Comisión del Congreso se suprimió el inciso final del art. 124.1, manteniéndose la referencia a la desafectación de los bienes demaniales, tal y como se aprobó en el texto definitivo de la Constitución<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> FERNÁNDEZ-OLAVARRIETA 1978, 487-488.

<sup>54</sup> Según el parecer de MARTÍN-RETORTILLO 1984, 321 "el corte de tijera no se había producido con corrección. La parte final suprimida estaba imbricada directamente a la desafectación, eran exigencias de peso que matizaban esa última de forma terminante. De suprimir la parte final, había que suprimir también la mención a la desafectación, que quedaba si no con una fuerza y una autonomía no solo injustificada, sino posiblemente de signo contrario al que se había querido dar al periodo tomado en su conjunto".

Otra de las modificaciones que sufrió el art. 124 del Anteproyecto de Constitución fue la supresión del inciso “por su naturaleza”, del segundo apartado del precepto. Dicha supresión se debió a una enmienda *in voce* de la Unión de Centro Democrático (UCD), defendida por Meilán en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, apelando a la inutilidad de tal expresión y a la conocida doctrina de Hauriou del “metro cuadrado”<sup>55</sup>. Ciertamente, a través de ley puede establecerse que categorías enteras de bienes pasen a formar parte del dominio público, independientemente de las características naturales de los bienes en cuestión. Por este motivo resulta adecuada la enmienda defendida por Meilán y, de hecho, fue aprobada en la Comisión.

En la misma enmienda de la UCD defendida por Meilán se introdujo la mención de la zona económica en la enumeración de los bienes que en todo caso pertenecen al dominio público, enmienda que refundía la que había presentado anteriormente Carro. Sería más correcto haber establecido que se trataba de la “zona económica exclusiva”, pero como explicó el propio Meilán, no es necesario recoger la expresión exacta, puesto que se entiende igualmente y así no se recarga con tecnicismos innecesarios el proyecto.

También en la misma enmienda *in voce* se modificó la alusión a los recursos naturales, estableciéndose en cambio que se trata de los geológicos. Tal modificación se explica porque la referencia anterior resultaba demasiado amplia, y podría haber dado lugar a interpretaciones que Meilán califica de “alarmantes y peligrosas”, como la pesca.

Una modificación menor, aclaratoria, fue introducida por Gómez de las Rocas, quien argumenta que al mencionar los bienes que en todo caso son de dominio público resulta adecuado establecer expresamente que se trata de bienes estatales, de manera que se dé sentido a la relación de bienes enumerados en la Constitución. Así el apartado 2 del art. 124 sirve para determinar quién es el ente público titular de ese dominio, determinación que parece ser el objetivo de la Constitución: definir el dominio público estatal con carácter básico.

<sup>55</sup> Enmienda *in voce* de UCD, defendida por MEILÁN.

“La supresión de la expresión *por su naturaleza*, referida a los bienes de dominio público. Dígase por su naturaleza o no, realmente son de dominio público porque es una determinación legal y en este caso una determinación legal de máximo rango, concretamente del constitucional.

Creo que esta afirmación será especialmente grata a algunos compañeros de otros bancos, pero la supresión viene avalada, además por una vieja tradición doctrinal del decano HAURIU, que ponía en duda muy certeramente y con gran sentido común, la virtualidad y exactitud de esta expresión por su naturaleza en aquella doctrina del dominio público por metro cuadrado”.

Una vez debatidas las diversas enmiendas planteadas se aprobó el texto del art. 124 con sus modificaciones, que pasaría a ser el art. 126 del Proyecto de Constitución debatido en el Senado:

“1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. En todo caso son bienes de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, la zona económica, la plataforma continental y sus recursos geológicos.

3. Por ley se regulará el patrimonio del Estado, su defensa y conservación”.

En su tramitación en el Senado se presentaron 9 enmiendas, algunas de ellas referidas a más de un apartado. En el debate de la Comisión de Constitución<sup>56</sup> se modificaron los apartados 1 y 2, y en la propuesta final del Pleno del Senado se suprimió, además, el apartado 3.

Una de las modificaciones del apartado 1 consistió en incluir una referencia expresa a los bienes vecinales. El argumento para tal modificación, defendido por el senador Sainz de Varanda en nombre del Grupo Socialista, fue que en la propiedad tradicional española los bienes vecinales constituían una clase distinta de bienes, que posteriormente desapareció, fruto de las modificaciones normativas. Según Sainz de Varanda, resulta imprescindible que la legislación española vuelva a reconocer la existencia de los bienes vecinales, que no son propiedad de los Ayuntamientos, sino de los vecinos. Posteriormente el Senador Martín-Retortillo manifestó su apoyo a la enmienda del Partido Socialista, exponiendo que efectivamente los bienes vecinales en mano común son distintos de los bienes comunales, por lo que su referencia expresa en la Constitución es algo positivo. También hizo lo propio el Senador Jiménez Blanco. De esta manera en la propuesta emanada del Senado se hacía referencia expresa a los bienes vecinales, como una clase diferenciada respecto a los bienes de dominio público y los bienes comunales. Sin embargo esta modificación fue posteriormente rechazada por la Comisión Mixta.

En el apartado 1 del art. 126 se introdujo también en el Senado la referencia al principio de “racional explotación”. Dicha enmienda, defendida por el Senador Ballarín Marcial, suscitó un debate mucho más encendido que la anteriormente mencionada, puesto que suponía

<sup>56</sup> El art. 126 se debatió en la Sesión núm. 14, celebrada el 8 de septiembre de 1978, y publicada en el Diario de Sesiones del Senado, núm. 52, de 1978, págs. 2473-2485. En el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 157, de 6 de octubre de 1978, se modifica la numeración de este artículo, pasando a ser el núm. 131, 3437.

introducir la posibilidad de rentabilizar los bienes de dominio público y, por lo tanto, podía resultar peligrosa para la protección y el destino mismo de los bienes demaniales. Fundamentalmente este principio se relacionó con los bienes comunales y la necesidad y el beneficio de lograr un aprovechamiento de los mismos, como uno de los elementos básicos de la reforma de la agricultura española, diseñando una explotación empresarial, moderna, que beneficiaría a las zonas más deprimidas de la economía nacional. En Senador Martín-Retortillo, sin embargo, rechazó tal principio puesto que, según su parecer, la supuesta explotación racional de los bienes comunales produce en muchos casos la destrucción de los mismos, afirmando que “realmente esta referencia nos da miedo sin ningún género de dudas”. Tampoco aceptó la enmienda el Senador Sainz de Varanda, pero en este caso por la relación que se hacía del principio de racional explotación con la desafectación de los bienes, ya que tal unión puede producir un impacto grave y serio en la existencia de los bienes comunales. Este Senador denunciaba que “se han cometido y se están cometiendo expolios inmensos en nombre de la modernización de la explotación de los bienes”. No obstante, este Senador no consideraba inadecuada ni peligrosa la referencia al principio de racional explotación de los bienes si no se unía a la desafectación. Personalmente considero que la valorización de los bienes demaniales es positiva, siempre que su explotación sea verdaderamente racional y se respete la naturaleza y el destino de los bienes. En este sentido es necesario recordar que en la actualidad muchos ordenamientos jurídicos, y quizá especialmente el francés y el italiano, están buscando fórmulas que permitan rentabilizar los bienes públicos. No obstante, pese a que esta enmienda se aprobó en el Senado, la Comisión Mixta la rechazó, por lo que el texto constitucional definitivo no contiene la previsión a este principio.

El Senador Martín-Retortillo pretendía suprimir la referencia a la desafectación de los bienes demaniales, ya que consideraba que se trata de un aspecto que debe regularse mediante la legislación ordinaria y, por lo tanto, es impropio de un texto constitucional. Le apoyó en su pretensión el Senador Sainz de Varanda quien argumentaba además que tal previsión podría producir algún problema de cierta importancia y que choca con los conceptos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Por el contrario, el Senador Jiménez Blanco consideraba que si se prevé la regulación de los principios de inspiración y el régimen jurídico, “no parece razonable dejar fuera la posibilidad de desafectación que puede tener, incluso, un interés público”. No obstante no me voy a detener en este punto, puesto que ya ha sido mencionado anteriormente. Simplemente apuntaré que la enmienda del Senador Martín-Retortillo fue rechazada, llegando hasta el actual precepto constitucional la referencia a la desafectación de los bienes de dominio público.

En relación al apartado 2 del art. 126 se suscitó un interesante debate sobre la conveniencia o no de incluir una referencia a los derechos previamente adquiridos en la zona marítimo-terrestre, argumentando que si se declara directamente su calificación como bien de dominio público se estaría produciendo una confiscación de los bienes de los legítimos propietarios. La inclusión de dicha referencia la propusieron los senadores Pedrol Rius e Iglesias Corral, que fue quien la defendió en la Comisión del Senado, apoyando sus argumentos en normas de derecho positivo, interpretaciones doctrinales, pronunciamientos jurisprudenciales y alusiones al derecho comparado. Martín-Retortillo rechazó esta enmienda con la finalidad de defender la tradición jurídica española, que mayoritariamente proclama la demanialidad de las riberas del mar. Además recordó que no existía un consenso ni en las interpretaciones realizadas por el Tribunal Supremo sobre esta materia, ni entre los miembros del Consejo de Estado que emitieron el Dictamen mencionado por Iglesias. Por su parte, el Senador Jiménez Blanco consideraba que no era necesario incluir el inciso sobre los derechos legítimamente adquiridos en la Constitución ya que en ella se reconoce el derecho a la propiedad y por lo tanto los derechos legítimamente adquiridos son perfectamente respetables. La enmienda fue rechazada, pero el Senador Iglesias la mantuvo como voto particular para el Pleno del Senado. Tras realizar una breve defensa de su postura en la Sesión Plenaria correspondiente<sup>57</sup>, retiró su voto particular para "evitar que la enmienda figure como derrotada en las actas de este Senado, porque si figurase así eso sería dañoso en el impulso que me importa, de salvaguardar aquellos principios, aquellos derechos adquiridos y mi sentido de la seguridad jurídica".

También fue objeto de enmienda la inclusión de los recursos hidráulicos en la enumeración de bienes que en todo caso forman parte del dominio público. Esta modificación se defendió por el Senador Martín-Retortillo quien sustituyó su enmienda escrita por una *in voce* adhiriéndose a la presentada por el Partido Socialista. Entre los argumentos esgrimidos para su defensa se refirió la clasificación de las aguas como bien de dominio público en el Código Civil, motivada por su destino a un uso público, previsión que concuerda con lo establecido en la Ley de Aguas respecto de las aguas superficiales. Sin embargo, resultaba necesario proteger igualmente las aguas subterráneas ya que están absolutamente conectadas con las superficiales pero no fueron objeto de protección porque en el momento de redactar las normas mencionadas no tenían su misma importancia, puesto que, salvo los pequeños pozos para uso y consumo doméstico o para uso y consumo restringido, no se

<sup>57</sup> Sesión Plenaria núm. 38, celebrada el 2 de octubre de 1978, publicada en el Diario de Sesiones del Senado núm. 64 del año 1978, 3193 y 3194.

contaba con métodos adecuados que permitieran su utilización. Martín-Retortillo proponía la demanialización de los recursos hidráulicos, añadiendo a lo que ya estaba demanializado (los ríos), las aguas subterráneas. Sin embargo, este profesor aclara que en el sistema español se distingue claramente entre propiedad y aprovechamiento, por lo que la demanialización de las aguas no impide en absoluto los usos privados. El Senador Sainz de Varanda manifestó su acuerdo con la posible inclusión entre los bienes de dominio público de los recursos hidráulicos. Sin embargo, el Senador Jiménez Blanco consideró que ciertamente se trataba de un asunto de gran relevancia, en el que era preciso realizar una clara distinción entre la propiedad de las aguas y su aprovechamiento por concesión. Precisamente basándose en la importancia y trascendencia de este tema concluye que “es un tema a resolver y, sin embargo, no es un tema a introducir un poco por sorpresa, nada menos que en un texto constitucional, en una mañana de rápidas modificaciones de un párrafo”. Este debate resulta interesante puesto que además se relaciona con el debate sobre qué bienes deben constar en la relación contenida en la Constitución y que determinan que “en todo caso” sean bienes demaniales. A dicho debate me referiré posteriormente. Baste en este momento con decir que la enmienda no prosperó, por lo que no se introdujo la referencia a los recursos hidráulicos en el texto constitucional.

Finalmente queda por mencionar la modificación del comienzo del párrafo 2 con la adición del inciso son bienes de dominio público estatal “los que determine la Ley”, redacción definitiva introducida en la Comisión de Constitución del Senado a partir del texto de una enmienda presentada por el Grupo Socialista del Senado y defendida por el Senador Sainz de Varanda.

Tras la tramitación en el Senado el artículo referido a los bienes de dominio público tenía la siguiente redacción<sup>58</sup>:

“1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público, de los comunales y vecinales, inspirándose en los principios de racional explotación, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley para la Reforma Política, al producirse discrepancias entre los textos aprobados por el Con-

<sup>58</sup> Modificaciones propuestas por el Pleno del Senado al texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados, publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 161, de 13 de octubre de 1978, 3571.

greso y el Senado debía constituirse una Comisión Mixta de Diputados y Senadores que llegara a un único texto para ser sometido a los Plenos de ambas Cámaras. Las sesiones de la Comisión Mixta tenían carácter secreto. En su Dictamen sobre el Proyecto de Constitución se volvió a la redacción del Congreso en cuanto al apartado 1, se asumieron las modificaciones propuestas por el Senado sobre el apartado 2 y, pese a la coincidencia de las dos Cámaras, incorporó por propia iniciativa la alusión al "Patrimonio Nacional" en el apartado 3. Así se llegó al texto que fue definitivamente aprobado como el art. 132 de la Constitución Española.

## 2. La regulación del dominio público en el art. 132 de la Constitución Española

La Constitución Española de 1978 reconoce la institución del dominio público en el art. 132

"1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación".

Dicho artículo se ubica en el Título VII del texto constitucional, que lleva por rúbrica "Economía y Hacienda". En dicho título se consagran importantes técnicas y objetivos de intervención pública sobre la actividad económica que van desde el reconocimiento de la iniciativa pública (art. 128.2) a la planificación (art. 131.1), la potestad tributaria (art. 133), los Presupuestos Generales (art. 134), etc. Todo ello bajo la solemne proclamación del párrafo primero del art. 128 de que "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general".

La primera de las cuestiones que cabe plantearse en relación a este precepto es la conveniencia de regular en un texto de rango constitucional el régimen de los bienes de dominio público, y no solo eso, sino con el grado de detalle que se recoge en el art. 132. Ha quedado dicho que este precepto no tiene precedentes históricos ni de derecho comparado y, de hecho, ya desde las enmiendas realizadas al anteproyecto de Constitución alguno de los Diputados manifestó que el artículo debía suprimirse por regular materias de Derecho administrativo<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Enmienda núm. 2, primer firmante: D. Antonio CARRO MARTÍNEZ.

Martín-Retortillo<sup>60</sup> es de la misma opinión: “Casi, casi, un catecismo de Derecho Administrativo –ya no un manual–, nos recuerda este fragmento de la Constitución”. En el mismo sentido, Alzaga Villaamil<sup>61</sup>, menciona que la primera cuestión que se suele debatir en torno a un Título de esta naturaleza es pura, lisa y llanamente su necesidad, y de aceptarse su conveniencia se suscita la más delicada cuestión del deslinde entre las materias que deben ser tratadas en un Título de este género y el enfoque que debe presidir a su consideración constitucional. En todo caso, como se ha visto, la regulación de los bienes de dominio público aparece en el primer Anteproyecto, permanece durante toda la tramitación y tras diversas modificaciones menores se aprueba finalmente en el art. 132, de manera que se zanja el debate doctrinal en torno a la pervivencia o el fracaso de la institución y sobre la conveniencia o no de que debiera tener rango constitucional.

La primera previsión destacable del art. 132 es la reserva de ley que ha de fijar, dependiendo de la categoría de bienes de que se trate (de dominio público, comunales, Patrimonio del Estado o Patrimonio Nacional) su régimen jurídico, su desafectación, su administración, defensa y conservación, o las categorías de bienes que pertenecen al dominio público estatal. En todo caso, cada uno de estos regímenes se diferencia del régimen de propiedad privada previsto en el art. 33 CE<sup>62</sup>. El art. 132 CE, además de reservar a la ley la determinación de los bienes que adquirirán el carácter de dominio público, “delimita ya originariamente, por vía negativa, el ámbito material en el que es posible ejercer legítimamente el derecho a la propiedad privada”<sup>63</sup>. Por el contrario, no existe en nuestro sistema constitucional una categoría de cosas u objetos susceptibles de apropiación que estén reservados a la propiedad privada. El único límite que rige para ampliar el elenco de los bienes públicos es el respeto al contenido esencial de la propiedad privada.

En cuanto al régimen jurídico de los bienes de dominio público, se establece que se inspirarán en los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, es decir, los propios de la *res extra commercium*. Debe centrarse la atención, en primer lugar, en determinar el alcance y significado del verbo “inspirar” que utiliza la Constitución. La naturaleza normativa de los principios constitucionalizados autoriza

<sup>60</sup> MARTÍN-RETORTILLO 1984, 328.

<sup>61</sup> ALZAGA VILLAAMIL 1978, 775.

<sup>62</sup> Art. 33:

Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

<sup>63</sup> FONT I LLOVET 1991:3930.

a defender el carácter general y la fuerza vinculante que adquieren los criterios de la extracomercialidad del dominio público, que asumen, con ello, fuerza definidora de la propia institución. Considero muy adecuada la interpretación que Font i Llovet<sup>64</sup> realiza sobre este término. Dicho autor considera que no puede entenderse que la fuerza vinculante de tales principios o criterios quede debilitada por su formulación como meros principios “inspiradores” que contendrían, en virtud del término empleado, únicamente directrices tendenciales o bien orientaciones genéricas. Admitido el carácter normativo de los principios consuetudinarios y sumándose a ello, en el caso del art. 132.1 CE, su inclusión en una reserva y mandato de ley (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 1) no cabe otra solución que admitir que la vinculación del legislador en tal supuesto es doble: fundamentación en dichos principios y no contradicción de los mismos. No obstante, como se trata de fijar un contenido material mínimo a una realidad preexistente es preciso que exista cierta flexibilidad en el proceso de consolidación y garantía de estos principios inspiradores. Coincide con esta interpretación la STS 3/1989, de 19 de julio, ponente González Navarro: “la propia Constitución en ese precepto que invoca el apelante (art. 132.1), reconoce esa necesaria matización que impone la realidad, pues lo que dice es que la regulación que haga la ley de ese dominio público [...] se inspirará en principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Ese verbo que emplea la Constitución permitirá al Legislador, en cada caso, regular con la necesaria flexibilidad ese dominio –llamado– público”. También es coincidente la opinión de Morillo-Velarde<sup>65</sup>, quien argumenta que es imposible, y contrario a la esencia misma del régimen demanial y a su historia, exigir uniformidad en dicho régimen. Por el contrario, este ha de ser flexible ya que dota a la administración de los poderes adecuados a la afectación, es decir, a la finalidad o finalidades que justifican la demanialización. Por este motivo, los distintos bienes reclaman fórmulas jurídicas propias dentro del amplio marco demanial que es lo que diseñan los principios considerados. Tal es el motivo por el que la Constitución no configura estos principios como mandatos taxativos, sino como pautas inspiradoras que, una vez conseguida la extracomercialidad del tráfico privado, son susceptibles de manifestarse de las maneras más adecuadas para conseguir los objetivos de justicia y eficacia en relación con el aprovechamiento de determinados bienes.

El segundo apartado del art. 132 CE contiene una enumeración de bienes que en todo caso serán de dominio público estatal. Algunos autores, como Alzaga Villaamil<sup>66</sup>, exponen sus dudas sobre la conve-

<sup>64</sup> FONT I LLOVET 1991, 3923 y 3924.

<sup>65</sup> MORILLO-VELARDE 1992, 87 y 88.

<sup>66</sup> ALZAGA VILLAAMIL 1978, 797-798.

nencia de que la Constitución haga “una enunciación –no digamos ya una definición– de los bienes de dominio público”. Considera que al tratarse de una enumeración abierta no cabe criticar el precepto alegando omisiones, si bien siempre cabrá discutir si en la enumeración de aquellos bienes que “en todo caso” tienen esa condición, se debieron incluir otros. Entre los silenciados destaca el caso de los llamados “recursos hidráulicos”, aunque él mismo admite que junto a los ríos y otras aguas de dominio público existen aguas privadas, y una generalización al respecto hubiera podido traer una compleja secuela de expropiaciones<sup>67</sup>. En el mismo sentido se pronuncia Fernández-Olavarrieta<sup>68</sup>, quien considera que “nada hay que objetar a la condición que se les asigna, pero suscita serias dudas la procedencia de una enumeración *ad exemplum* en un texto constitucional”. Y continúa este autor preguntándose “¿Por qué no declarar también como bienes de dominio público las vías pecuarias, las carreteras, los aeropuertos y, en general, todos los que define como tales el art. 339 del Código Civil? Sería mucho más lógico que el texto en proyecto se abstuviera de pronunciamientos definitivos, confiándolos a las correspondientes leyes generales o especiales”. En el debate parlamentario se aludió también en distintas ocasiones a lo establecido en el Código civil como parámetro de las categorías de bienes que deben considerarse demaniales en todo caso, o como argumento para eliminar la enumeración de bienes de la Constitución. Sin embargo, considero adecuada la mención de las categorías contenidas en el texto constitucional, puesto que se trata de bienes cuyas características naturales les otorgan una gran importancia para el Estado español, y su consagración en una norma de este rango supone una garantía adicional de protección. El legislador estatal<sup>69</sup> podrá ampliar los bienes sometidos al régimen especial del dominio público, pero no podrá restringir los constitucionalmente establecidos.

Del estudio realizado puede concluirse que el poder constituyente optó por una noción concreta de dominio público con base en tres elementos fundamentales: titularidad pública (se alude al dominio público “estatal”); régimen jurídico exorbitante respecto a los bienes de propiedad privada, basado en la exclusión del comercio; y afectación a

<sup>67</sup> Al hilo del debate de tramitación de este artículo ya se aludió a la propuesta de incluir también los recursos hidráulicos, de manera que se demanializarán las aguas subterráneas (las superficiales ya eran de dominio público conforme a la Ley de Aguas).

<sup>68</sup> FERNÁNDEZ-OLAVARRIETA 1978, 489 y 490.

<sup>69</sup> El Tribunal Constitucional, en su sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, aclaró que la inclusión de categorías completas de bienes en el demanio solo puede realizarse a través de legislación estatal. Llegó a tal conclusión mediante una interpretación sistemática y unitaria del texto constitucional, fundamentalmente de los artículos sobre distribución de competencias: 149.1.8 (legislación civil) y 149.1.1 (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales). Ver en este sentido FONT I LLOVET 1991, 3931 y PAREJO 2013, 79-80.

un uso o servicio público<sup>70</sup>. De su regulación se deriva la protección de su núcleo básico frente a ulteriores intervenciones de los poderes públicos, y especialmente del legislador, ya que se le imponen una serie de mandatos o limitaciones que deberá respetar en su actuación<sup>71</sup>.

Esta concepción específica del dominio público contenida en la Constitución fue refrendada por el Tribunal Constitucional en la precitada sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, por la que se resuelven, entre otras cuestiones, varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. En ella el Tribunal Constitucional afirmó que existe una determinada "concepción del dominio público, que está latente en las nociones que la Constitución, los Estatutos y la Ley de Aguas utilizan en esta materia". Dicha concepción consiste en entender que "el régimen demanial comporta la titularidad pública de los bienes sobre los que recae, pero sobre todo supone que tales bienes quedan sujetos a reglas exorbitantes del derecho privado" (FJ 18). Dicha titularidad pública, no obstante, no presupone la atribución al sujeto titular del dominio público de una serie de potestades exclusivas sobre los bienes demaniales en concepto de dueño, "pues ello responde a una concepción patrimonialista del dominio público que no se desprende del texto constitucional ni de los Estatutos de Autonomía" (FJ 15). Según el Tribunal Constitucional (FJ 14): "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,

<sup>70</sup> El art. 132 CE alude a la afectación de los bienes de dominio público solo de manera indirecta, cuando reserva a la ley la regulación de la desafectación. Naturalmente, ello indica que el texto constitucional da por supuesto que la afectación es una característica implícita en la noción de dominio público que el mismo adopta. Más aún, la reserva de ley que recae sobre la desafectación no hace sino aumentar la perspectiva garantizadora de la institución demanial y el papel estructurante que en ella juega la afectación, por cuanto queda así reservada a la ley, como ya se adelantó, la regulación de la pérdida de dicha cualidad. FONT I LLOVET 1991, 3924 y 3925. En este mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA 1974, 95 expone que "la afectación "es el *criterium* esencial en torno al cual gira toda la institución del dominio público".

<sup>71</sup> No todos los autores consideran positiva la regulación del dominio público en la Constitución. Así, MORILLO-VELARDE 1992, 81-82 manifiesta que "en definitiva, la Constitución, utilizando cláusulas rancias, vestigios de técnicas superadas, a lo que apunta es a la necesidad de una construcción moderna que garantice plenamente la consecución de los intereses públicos inherentes a la utilidad de determinados bienes". Y según ALZAGA VILLAAMIL 1978, 797-798, el art. 132 "contiene poco más que un mandato al legislador ordinario, redactado prácticamente en blanco". Sin embargo el mismo autor admite que "el precepto está muy lejos de contener disparates, su sentido está impregnado de la mejor lógica, y si de algo peca, amén de lo ya indicado, es de encerrar afirmaciones excesivamente obvias". De hecho, al comentar el art. 132.1 se reitera en lo ya dicho, afirmando que "Este párrafo, de puro elemental, hace ocioso todo comentario".

protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*<sup>72</sup>.

## Conclusión

La regulación del dominio público contenida en la Constitución española de 1978 resulta novedosa por su grado de detalle, pero se observa una relación entre el concepto y el régimen plasmados en ella, y los antecedentes histórico-jurídicos españoles. La clasificación de las cosas del Derecho romano, la creación de las regalías medievales, el proceso de desamortizador liberal y, más recientemente, la adopción de las doctrinas extranjeras y la regulación de los bienes públicos en la normativa sectorial y en el Código civil han incidido de manera clara en la gestación del art. 132 de la Constitución. Dicho artículo establece una reserva de ley sobre el régimen jurídico y la desafectación de los bienes demaniales, a los que se aplican los principios de las *res extra commercium*, y contiene una relación de los bienes que en todo caso formarán parte del dominio público estatal.

## Bibliografía citada

- ÁLVAREZ-GENDÍN y BLANCO, Sabino (1956): *El dominio público. Su naturaleza jurídica* (Barcelona, Bosch) 213 pp.
- BALLBÉ, Manuel (1945): "Concepto de dominio público", en: *Revista Jurídica de Cataluña*, 5, pp. 25-73.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco (1958): "La inalienabilidad del dominio público", en: *Revista de Administración Pública*, núm. 25, pp. 11-84.
- COLOM PIAZUELO, Eloy (2006): "Las cosas públicas y su régimen jurídico. Examen de la noción de cosa pública y su clasificación desde una perspectiva subjetiva", en: *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, N° Extra 1, pp. 7-46.
- COLMEIRO, Manuel (1850): *Derecho administrativo español* (1ª ed. 2 vols.) (Madrid y Santiago de Compostela: Librería de D. Ángel Calleja, edición facsímil).
- DUGUIT, León (1930): *Traité de Droit constitutionnel* (3ª ed) Vol 3 (París, E. de Boccard) 850 pp.
- ENTRENA CUESTA, Rafael: (1959): "El dominio público de los hidrocarburos" en: *Revista de Administración Pública* núm. 29, pp. 329-376.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo (1921): "Naturaleza jurídica del dominio público según Hauriou. Aplicación de su doctrina a la legislación española", en: *Revista de Derecho Privado* n° 8, pp. 230-236.

<sup>72</sup> No obstante, algunos autores como FONT I LLOVET 1991, 3921 y 3922 consideran que esta interpretación del Tribunal Constitucional corresponde a una elaboración dogmática bien consolidada, pero no directamente derivada del texto constitucional. Según este autor, las consecuencias de relevancia constitucional que se hacen desprender de la concepción no patrimonialista del dominio público atañen preferentemente a las relaciones entre sujetos públicos, en este caso a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando no debe olvidarse que las distintas construcciones dogmáticas del concepto y naturaleza del dominio público y entre ellas la que adopta el Tribunal Constitucional, tienen su origen y por tanto fundamentan su contenido en torno a las relaciones recíprocas entre un sujeto público y los sujetos privados.

- \_\_\_\_ (1942): "Sobre la incorporación al Código Civil español de la noción de dominio público", en: *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, 8-11 (Homenaje a Gascón y Marín) pp.113-127.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón y SANTAMARÍA PASTOR, Juan-Alfonso (1977): *Legislación administrativa española del siglo XIX*. (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local) 1279 pp.
- FONT I LLOVET, Tomás (1991): "La ordenación constitucional del dominio público", en: *Estudios en homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. V. pp. 3917-3942.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo (1986): "El Derecho español de aguas en la Historia y ante el Derecho comparado", en: GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DÍAZ LEMA, José Manuel (dirs.): *El Derecho de aguas en España*, (Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Centro de Publicaciones) pp.13-420.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1974): "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público", en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo* (Madrid, Tecnos) 168 pp.
- \_\_\_\_ (1977-1978): *Apuntes de Derecho Administrativo*, 2º, I (Madrid, Universidad Complutense) 348 pp.
- \_\_\_\_ (1998): *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo* (Madrid, Civitas) 170 pp.
- GARRIDO FALLA, Fernando (2010): *Tratado de Derecho Administrativo II. Parte general: Conclusión*. (13ª ed.) (Madrid, Tecnos) 624 pp.
- GARCÍA GOYENA, Florencio (1852): *Concordancias, motivos y comentarios al Código Civil español* (Madrid, Imprenta de la Sociedad Tipográfico-Editorial a cargo de F. Abienzo) 3 tomos.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique (1968): *Derecho Administrativo*, 9ª ed. (Madrid, EISA), 2 V. (934, 538 P.)
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (1998): *La titularidad de los bienes del dominio público*, (Madrid, Marcial Pons, Eds. Jurídicas y sociales) 318 pp.
- \_\_\_\_ [dir.] (2009): *Derecho de los bienes públicos*, 2ª ed. (Valencia, Tirant lo Blanch Tratados) 1243 pp.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis (1968): "Sobre la crisis del concepto de dominio público", en: *Revista de Administración Pública*. N° 56. pp. 191-220.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio (1956): "Le domaine public en Espagne", en: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 22, pp. 121-140.
- HAURIUO, Maurice (1897): *Précis de Droit Administratif et de droit public general* 3ª ed, (Paris, Larose).
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2010): "Sobre los inconvenientes del concepto unitario de los patrimonios de las Administraciones públicas en la legislación española", en: *REDA: Revista Española de Derecho Administrativo* n° 148, pp. 701-723.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2012): *Sistema jurídico de los bienes públicos* (Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters) 317 pp.
- MANRESA NAVARRO, José María (1943): *Comentarios al Código Civil Español* (Madrid, ed. Reus) 13 tomos.
- MARTÍN RETORTILLOBAQUER, Lorenzo (1970): "Recuperación municipal de camino. La imprescriptibilidad: ¿mito o posibilidad? Deslinde y recuperación posesoria", en: *Revista de Administración Pública (RAP)* núm. 61, 1970, pp. 161-180.
- \_\_\_\_ (1984): *Materiales para una Constitución* (Madrid, Akal) 452 pp.
- MOREU CARBONELL, Elisa (2003): "Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones de dominio público" en *Revista de Administración Pública*, núm. 161, pp. 435-477.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio (1992): *Dominio público* (Madrid, Trivium) 156 pp.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (1964): "Bienes comunales", en: *Revista de Derecho Privado*, 974 pp.

- PAREJO ALFONSO, Luciano (1983): "Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general", en: *Revista de Administración Pública* N° 100-102, enero-diciembre 1983, pp. 2379-2422.
- \_\_\_\_ (2013): "La *summadivisio* de las cosas. Las cosas públicas: el patrimonio de las administraciones y el dominio público", en: PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (dirs.) *Derecho de los bienes públicos* 2ª edición (Navarra, Aranzadi), Volumen I, pp. 49-100.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto [dirs.] (2013): *Derecho de los bienes públicos*, 2ª edición, 2 tomos (Navarra, Aranzadi) 2142 pp.
- PAREJO GÁMIR, Roberto (1975): *Protección registral y dominio público* (Madrid, Revista de Derecho Privado, EDERSA) 211 pp.
- PROUDHON, Victor (1833-1834): *Traité du domaine publico u de la distinction des biens* (1ª ed., 2 vols.) (Dijon, V. Lagier).
- SAINZ MORENO, Fernando (1998): "Artículo 132. Dominio público, bienes comunales, patrimonio del Estado y patrimonio nacional", en: *Comentarios a constitución española de 1978. Tomo X. Artículos 128 a 142*. (Madrid, Edersa) pp. 181-263.
- \_\_\_\_ (1999): "El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública", en: *RAP, Revista de Administración Pública* n° 150, pp. 477-514.
- SERNA VALLEJO, Margarita (2006): "Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico", en: *Anuario de Historia del Derecho Español* Tomo LXXV (2005), Madrid, pp. 967-1012.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (1989): "La teoría del dominio público: el estado de la cuestión", en: *Revista de Derecho* núm. 114, pp. 27-58.
- VILLAR PALASÍ, José Luis (1952): "Concesiones administrativas", en: *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo IV, pp. 684-770.
- \_\_\_\_ (1968): *Derecho Administrativo, Introducción y Teoría de las Normas*. (Madrid, Universidad de Madrid) 1968, 1986.