

# TEORÍA JURÍDICA DE LAS COSAS PÚBLICAS\*

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

1. CONCEPTOS PREVIOS: 1. *Cosa, bien y derecho*. 2. *Bienes públicos, patrimonio administrativo y hacienda pública*.—II. COSAS COMUNES: 1. *Cosas comunes materiales e inmateriales*. 2. *Necesidades de regulación; en especial, la noción de patrimonio común de la humanidad*.—III. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO: 1. *La formación histórica del concepto en la doctrina francesa y su importación al Derecho español*. 2. *Examen de las posiciones críticas frente al concepto patrimonial del dominio público*. 3. *Una visión práctica del debate doctrinal*.—IV. BIENES PATRIMONIALES: 1. *Concepto general*. 2. *Bienes patrimoniales por ministerio de la ley y patrimonios especiales*.—V. BIENES DE INTERÉS PÚBLICO: 1. *El último estadio de la función social de la propiedad*. 2. *Origen italiano y evolución de la categoría*.—VI. ÁMBITO DE LAS COSAS PÚBLICAS: 1. *Escala de la publicidad de las cosas*. 2. *Límite negativo: la prioridad del derecho de propiedad privada*. 3. *Límite positivo: utilidades públicas directas e indirectas*.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

Estudio de las categorías y el ámbito de la teoría jurídica de las cosas públicas. Las categorías incluidas son las cosas comunes, los bienes de dominio público, los bienes patrimoniales y los bienes de interés público, cuyas características principales se exponen. El interés dogmático y práctico de la teoría en cuestión se pone de manifiesto con la imagen de la escala de la publicidad de las cosas, que proporciona criterios para establecer los límites del ámbito de las mismas cosas públicas.

*Palabras clave:* cosas públicas; categorías y ámbito; cosas comunes; dominio público; bienes patrimoniales; bienes de interés público; escala de la publicidad de las cosas; propiedad y cosas públicas

## ABSTRACT

Study of the categories and scope of the legal theory of public goods. The categories are the common goods, the public domaine, the public property and the property of public interest, whose main features are exposed. The dogmatic and practical interest of the theory is manifested in the image of the scale of public goods, what provides criteria for establishing the limits of these public goods.

*Key words:* public goods; categories and scope; common goods; public domaine; public property; property of public interest; scale of public goods; property and public goods.

Se ofrece aquí una teoría jurídica de las cosas públicas con la pretensión de que pueda configurarse como un instrumento útil para explicar el alcance y articulación de las diversas potestades adminis-

---

\* Trabajo realizado dentro del proyecto de investigación «Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente», Ministerio de Ciencia e Innovación (DER2009-13374/JURI).

trativas sobre los bienes. Tras hacer el recordatorio de algunos conceptos jurídicos generales que conviene tener claros, en sucesivos epígrafes identificaremos las diversas categorías que cabe incluir dentro de las cosas públicas: cosas comunes, bienes de dominio público, bienes patrimoniales y bienes de interés público, exponiendo en cada caso los principales rasgos caracterizadores. Finalmente, trataremos de establecer los criterios determinantes del ámbito de dichas cosas públicas.

## I. CONCEPTOS PREVIOS

La lectura de algunos trabajos relativos a los bienes públicos produce, a veces, la sorpresa de encontrar inadecuadas utilizaciones de conceptos jurídicos de tipo general. Así, entre otros ejemplos, hay quien afirma que los bienes son necesariamente de tipo material, es bastante habitual no distinguir entre los conceptos de cosa y bien, o se identifica el patrimonio administrativo con la hacienda pública. En bastantes ocasiones, cabe pensar que el relajamiento en el uso de los conceptos jurídicos sea probablemente debido a considerar innecesaria una mayor precisión para el desarrollo del correspondiente discurso. Sin embargo, habida cuenta de ese contexto, parece conveniente comenzar recordando los principales conceptos jurídicos previos a la construcción de la teoría jurídica de las cosas públicas. Primero nos referiremos a las nociones generales de cosa, bien y derecho, cuyo tratamiento más completo lo encontramos en los estudios de Derecho civil, y después nos ocuparemos del significado de los conceptos de bienes públicos, patrimonio administrativo y hacienda pública, que suelen desarrollarse en el Derecho administrativo.

### 1. *Cosa, bien y derecho*

En el lenguaje jurídico, y en contraposición a la persona, se designa como cosa al objeto de las relaciones jurídicas. Las cosas pueden ser materiales o inmateriales (también se habla de corporales o incorpóreas) en función, respectivamente, de si tienen o carecen de una existencia tangible en la realidad.

El concepto de bien expresa la relación directa y exclusiva de las personas con las cosas u objetos de la realidad<sup>1</sup>. Un bien es una noción ju-

---

<sup>1</sup> Con un alcance diverso, en Derecho penal se emplea la expresión «bien jurídico protegido» para referirse a los valores, intereses o derechos tutelados mediante la condena de una conducta.

rídica referida únicamente a las cosas que son apropiables porque proporcionan una utilidad a las personas, una utilidad entendida como valor de la cosa, que deriva de su carácter raro, limitado o deseado. Así, a la cabeza del tratamiento de los bienes, en el artículo 333 del Código Civil se establece que «todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes muebles o inmuebles», entendiéndose que el mismo Código renuncia a definir el concepto general de cosa, ocupándose solamente de las cosas apropiables, es decir, de los bienes.

El anterior planteamiento parte implícitamente de considerar que hay cosas que no son apropiables por su propia naturaleza, como los pensamientos, el aire o las aguas marinas. Sin embargo, la firme creencia contemporánea en el carácter ilimitado de los avances tecnológicos ha determinado que ningún objeto se considere ya como absolutamente insusceptible de ser apropiado, al menos, en el futuro. De manera que el carácter inapropiable de algunas cosas es, en realidad, un efecto establecido explícita o implícitamente por el Derecho en relación con ciertos objetos: de una parte, los que se desea estén excluidos de toda apropiación y uso, como el ser humano (que ya no puede considerarse cosa al estar prohibida la esclavitud), y, de otra parte, los objetos que se quiere estén abiertos al uso de todos aunque sin poder ser apropiados en exclusiva por nadie (las cosas comunes).

Dando un paso más, cabe explicar que los bienes consisten en derechos que permiten utilizar las cosas apropiables u obtener ventajas de ellas. El principal de los derechos sobre los bienes es el de propiedad, que identifica la más completa relación de las personas con las cosas, hasta el punto de que en el propio lenguaje jurídico las palabras bien, propiedad y derecho de propiedad aparecen como sinónimas, y cuando se emplean genéricamente incluyen todos los derechos reales (propiedad, posesión, usufructo, servidumbre). El objeto de la propiedad no siempre será un bien material, aunque conviene tener en cuenta que los bienes inmateriales son una creación jurídica que permite transformar en cosas apropiables: a) los productos de la mente humana formando la propiedad intelectual e industrial o genéricamente la propiedad incorporal, y b) los diversos títulos jurídicos representativos de las relaciones económicas que podemos designar como las propiedades mercantiles.

## 2. *Bienes públicos, patrimonio administrativo y hacienda pública*

En el uso jurídico habitual, la expresión bienes públicos designa a todas las cosas pertenecientes a las Administraciones públicas, sean

de dominio público o de dominio privado. Con el mismo alcance se emplea el concepto de patrimonio por la legislación de régimen local, desde el Estatuto Municipal de 1924, para designar conjuntamente ambas categorías de bienes. En cambio, el patrimonio estatal sólo incluía los bienes patrimoniales, según podía apreciarse en la Ley de Patrimonio del Estado de 1964; posteriormente, sin embargo, el sentido amplio del término se empleó en los Estatutos de Autonomía, que incluyeron en el patrimonio de la respectiva Comunidad Autónoma todos los bienes y derechos de la misma (de dominio público y patrimoniales), significado que finalmente se ha extendido para identificar al conjunto de los bienes y derechos de cada Administración en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 (art. 3.1).

Los bienes y derechos que integran los patrimonios de las Administraciones públicas no incluyen ni se confunden ya con los elementos que nutren las haciendas públicas, esto es, el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros o de tesorería de las Administraciones (Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas: art. 3.2), o, con una expresión más sintética, sus derechos y obligaciones de contenido económico (Ley General Presupuestaria de 2003: art. 5). En otra época la hacienda pública comprendía «todas las contribuciones, impuestos, rentas, propiedades, valores y derechos que pertenecen al Estado» (Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911: art. 1). Sin embargo, de la hacienda se desgajaron posteriormente los bienes y derechos que formaron el patrimonio del Estado (Ley de 1964: art. 1), a fin de deslindar, por un lado, el régimen y la gestión de los derechos de crédito y las obligaciones de carácter personal que integran la hacienda y, por otro lado, la propiedad y los derechos reales limitados que forman el patrimonio. En tal sentido, conviene tener en cuenta que los rendimientos procedentes de cualesquiera bienes públicos se integran como ingresos patrimoniales en la hacienda pública.

Partiendo de los anteriores conceptos, los bienes públicos (o los patrimonios administrativos) estrictamente designan las cosas apropiables por las Administraciones públicas. De acuerdo con las características de su régimen jurídico, los bienes públicos se dividen en las dos grandes categorías de los bienes demaniales (o de dominio público) y los bienes patrimoniales (o de dominio privado), objeto a su vez de sucesivas subdivisiones.

Sin duda, bienes demaniales y patrimoniales constituyen el núcleo de la teoría de las cosas públicas, integrado por la propiedad y los demás derechos reales de las Administraciones. Sin embargo, la teoría de las cosas públicas ha de incluir también, junto a los bienes públicos

(demaniales o patrimoniales), cosas que presentan una relación con las Administraciones públicas pero que no les pertenecen como derechos reales. Por una parte, tenemos las llamadas cosas comunes, a las que antes nos referíamos, que si el Derecho positivo español parece excluir de su regulación al referirse únicamente a las cosas apropiables (los bienes), en cambio, en el Derecho internacional conforman la categoría del patrimonio común de la humanidad. Por otra parte, parece preciso ampliar la citada teoría de las cosas públicas con los bienes de interés público, que son bienes en los que el ordenamiento jurídico, con independencia de si son de propiedad pública o privada, ha identificado elementos inmateriales dotados de un valor que pertenece a la colectividad y que corresponde a las Administraciones públicas tutelar. A continuación vamos a desarrollar las diferentes categorías de cosas públicas que hemos identificado.

## II. COSAS COMUNES

La vieja categoría romana de las cosas comunes a todos (*res communes omnium*) o de las pertenecientes «a todos los seres vivos», en la notable expresión de las Partidas, anticipadora de modernos planteamientos, no está asumida en las vigentes enumeraciones legales de los bienes públicos<sup>2</sup>. En principio, no ha de verse en esa omisión ningún defecto, puesto que las cosas comunes se caracterizan porque ni pertenecen ni pueden pertenecer a nadie, mientras que los bienes públicos son las cosas que pertenecen a las Administraciones. Sin embargo, no puede dejar de constatar, como ya hemos indicado, que el carácter inapropiable de algunas cosas deriva, en realidad, de una regla de Derecho que identifica a aquellos objetos abiertos permanentemente al uso de todos: las cosas comunes, que, conforme al Derecho de gentes, podían ser usadas por cualquiera en la medida de sus necesidades, pero con el límite de no impedir el mismo derecho correspondiente a los demás

A continuación expondremos los diversos supuestos de cosas comunes en función de dos variantes significativas que se advierten en las mismas, según su sustancia sea material o inmaterial. Después reflexionaremos sobre el debate relativo a la necesidad de regular estas cosas comunes, dando cuenta finalmente de la noción de patrimonio común de la humanidad surgida en el Derecho internacional, que parece

---

<sup>2</sup> Para las referencias históricas contenidas en este trabajo cabe remitir especialmente a los estudios de M. SERNA VALLEJO (2005: 967-1012), E. COLOM PIAZUELO (2006: 7-46), L. PAREJO ALFONSO (2009: 35-95) y también, aunque éste preste mayor atención a la específica evolución del régimen de las aguas, A. GALLEGO ANABITARTE (1986: 123-390).

constituir un directo apoyo para incluir a las cosas comunes en una teoría jurídica de las cosas públicas.

### 1. *Cosas comunes materiales e inmateriales*

Las cosas comunes materiales se caracterizan por ser limitadas, pues pueden agotarse o deteriorarse. Tal circunstancia explica que el Derecho tienda a establecer límites a su utilización, según se advierte en el control de la contaminación introducida en cosas comunes tan esenciales como el aire (que ocupa un lugar en el espacio y, por tanto, es materia) o las aguas marinas.

De cualquier manera, entre las cosas comunes materiales cabe destacar los espacios internacionales declarados patrimonio común de la humanidad: el alta mar y los grandes fondos marinos (Convención de Derecho del Mar, Montego Bay, 1982), la Antártida (Tratado de Washington, 1959) y todo el espacio extra-atmosférico (Tratado Espacial de Naciones Unidas, 1966)<sup>3</sup>.

Las cosas comunes inmateriales, en contraste con las anteriores, pueden ser usadas indefinidamente por los seres humanos sin que sufran mermas en su sustancia, como sucede con las lenguas y las invenciones, lo que explica que el Derecho contenga previsiones para facilitar su uso indiscriminado por todos los seres humanos.

Entre las cosas comunes inmateriales podemos referir los productos de la propiedad intelectual e industrial cuando finalizan los derechos de explotación de sus titulares y entran en el «dominio público». Tal es la expresión tradicional en nuestra legislación para caracterizar los efectos de la extinción de las diversas modalidades de la propiedad incorporal<sup>4</sup>. La expresión legal, sin embargo, a pesar de su rotundidad, no puede entenderse en el sentido de que los correspondientes derechos de explotación pasen a ser titularidad de una Administración pública con el carácter de bienes demaniales. La entrada en el dominio público de la obra o invención significa simplemente que se produce un efecto liberalizador de su explotación, de manera que cesan los derechos

<sup>3</sup> Sobre el régimen jurídico de los espacios internacionales, véase el tratamiento monográfico de J. P. PANCRACIO (1997) y las amplias explicaciones de J. A. PASTOR RIDRUEJO (2009: 325-469).

<sup>4</sup> La referencia al dominio público se encuentra en nuestra legislación, al menos, desde la Ley de Propiedad Literaria de 1847 para caracterizar los efectos de la extinción de los derechos de autor (art. 41 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, 1/1996), de las patentes (art. 116.2 de la Ley de Patentes, 11/1986), de los modelos industriales (art. 195 del Estatuto de la Propiedad Industrial de 1929) y, hasta hace unos años, también de las obtenciones vegetales (art. 11.4 de la Ley 12/1975, pero ya no en el art. 28 de la vigente Ley 3/2000).

exclusivos del titular y cualquier persona puede explotar la obra o invención, que pasa a formar parte de las cosas comunes<sup>5</sup>.

De carácter inmaterial, o al menos asimilable a las características de las cosas comunes inmateriales, parece ser también el nuevo gran ámbito del conocimiento, la comunicación y la información que es Internet, aun cuando utilice variados medios de transporte materiales. Estamos ante una cosa común que ha sido concebida, puesta en marcha y desarrollada por la iniciativa privada al margen de toda actuación de los poderes públicos, proceso que probablemente ha debido ser del mismo tipo que el seguido en relación con muchas otras cosas comunes de la humanidad de tipo inmaterial, como la rueda, la imprenta o la teoría de la relatividad. Si bien no parecería conveniente sujetar la red de redes a una plena intervención pública, no ha de excluirse que la búsqueda del necesario equilibrio entre libertad de acceso y progreso humano pueda canalizarse en algunos aspectos relevantes a través del Derecho<sup>6</sup>.

## 2. *Necesidades de regulación; en especial, la noción de patrimonio común de la humanidad*

De conformidad con la división que acabamos de plantear, podríamos decir que las cosas comunes son objeto de regulaciones jurídicas en la medida en que presentan síntomas de agotamiento o sobreexplotación, en el caso de las materiales, o dan lugar a fenómenos de exclusión o privatización, en el caso de las inmateriales. Ese planteamiento problemático explica también que frecuentemente las regulaciones se refieran a utilidades concretas de las cosas comunes, como las relacionadas con el establecimiento de pasillos aéreos, órbitas de satélites o regímenes pesqueros.

En relación con la necesidad de la regla jurídica para configurar las cosas comunes, cabe traer a colación el debate desenvuelto en el ám-

<sup>5</sup> En relación con el «dominio público» de la propiedad intelectual e industrial se reflejan en el texto los planteamientos de M. VAREA SANZ (1996), planteamientos que para el ámbito de la propiedad intelectual se confirman en J. M. VENTURA VENTURA (2007), quien muy expresivamente explica que «haciendo un juego de palabras podría decirse que de ser de dominio privado la obra pasa a ser de dominio del público» (págs. 347-348). Para un intento de defender la postura opuesta, véase C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1998), quien considera la propiedad industrial como un derecho demanial de titularidad administrativa y la patente como una concesión administrativa por la que se otorga temporalmente el derecho al uso del bien de dominio público, llegando a consecuencias que parecen insólitas y difíciles de conjugar con la legislación especial en la materia.

<sup>6</sup> Para la consideración de Internet entre las cosas comunes cabe remitir a las monografías del administrativista S. MUÑOZ MACHADO (2000) y del sociólogo A. ARIÑO VILLARROYA (2009).

bito de las ciencias sociales a raíz de la gran repercusión de la tesis de G. HARDIN (1968) sobre la tragedia de los *commons*, concepto que emplea para englobar todas las cosas que no son objeto de propiedad privada. El autor sostiene que el problema de las cosas comunes estriba en que la libertad de uso de las mismas conduce a su agotamiento, por lo que es preciso desarrollar mecanismos de control que preferiblemente habrían de proceder de la coerción social, dado que considera que en la realidad las regulaciones jurídicas no proceden de la ley, sino de burócratas. Tales planteamientos se han empleado como eficaz argumento en favor de las privatizaciones de bienes públicos, pero también han potenciado los razonamientos en apoyo del carácter público de determinadas cosas y de la atribución de facultades reguladoras de su uso al poder público<sup>7</sup>.

Aunque para un jurista ese debate pudiera resultar un tanto desorientador, ya que en el mismo se mezclan demasiados elementos (cosas, derechos y regímenes jurídicos), de cualquier manera, sí cabría deducir del mismo la necesidad de regulaciones jurídicas (procedentes o no de las burocracias públicas) para solucionar los eventuales conflictos sobre el uso de las cosas comunes. El hecho de que las cosas comunes se excluyan de apropiación para que puedan usarse por cualquiera no quiere decir que sean ajenas a problemas derivados de su utilización, que puede incluso llevarse a cabo como una explotación económica. De ahí que si bien las cosas comunes no son objeto de una atención sistemática en el ordenamiento, se puedan identificar regulaciones jurídicas tendentes a evitar conflictos en el uso de las mismas.

El gran dilema en el diseño de los regímenes jurídicos relativos a las cosas comunes es acertar en la combinación de utilidades generales y privativas. La protección de las primeras, es decir, del uso por todos los seres humanos conforme a pautas de racionalidad que, en su caso, eviten el agotamiento del objeto, es, sin duda, esencial al mismo concepto de cosa común. Ahora bien, sin la presencia de incentivos finales

---

<sup>7</sup> El objetivo del artículo del biólogo Garrett HARDIN (1968) parecía ser aplicar la idea del agotamiento de las cosas comunes por su uso libre al problema del crecimiento exponencial de la población (y también a la contaminación), considerando que se trata a la reproducción como una cosa común dado que la Declaración Universal de Derechos Humanos remite a la voluntad de cada familia el número de hijos; planteamiento que, según el autor, lleva al crecimiento de la población sin límites, pues los partidarios de aplicar la libertad tienen más hijos que los partidarios del control de la natalidad. Tan pintoresca argumentación tiene raíces más profundas en el pensamiento económico, como se advierte en la conocida expresión *everybody's property is nobody's property*, de H. S. GORDON (1954: 89). En todo caso, ha generado uno de los debates económicos más intensos, el cual nos llega al ámbito jurídico de la mano del análisis económico del Derecho. Para un buen panorama de las variantes de ese debate, véase G. NAPOLITANO (2007). Entre las posturas críticas ante el razonamiento de HARDIN, particularmente a la vista de los variados supuestos de buena gestión de cosas comunes o propiedades colectivas, véanse E. OSTROM (1990) y G. G. STEVENSON (1991).



de lucro, difícilmente se obtendría la necesaria colaboración de la iniciativa económica privada y aun de la pública correspondiente a los Estados en el ámbito internacional. La adecuada organización de los procedimientos, plazos y condiciones para la realización de actividades que permitan el progreso humano a partir de las cosas comunes es uno de los mayores retos que tiene planteada la sociedad internacional.

En relación con el problema anterior, en el Derecho internacional público ha ido formándose el concepto de patrimonio común de la humanidad, que presenta aptitudes para acoger a todas las cosas comunes y vertebrar su regulación. El desarrollo de esta noción es relativamente reciente y va ligado al reconocimiento de la humanidad como sujeto de Derecho internacional. Las consecuencias derivadas del concepto podrían articularse en torno a los siguientes principios: a) no apropiación y exclusión de soberanía; b) uso pacífico; c) libertad de acceso, exploración e investigación científica; y d) gestión racional y reparto equitativo en beneficio de toda la humanidad<sup>8</sup>. Notas contundentes que, sin embargo, no debieran ocultar la debilidad misma de la figura del patrimonio común de la humanidad, que, en palabras de un prestigioso internacionalista, «no tiene más que una traducción extremadamente incompleta, incluso ilusoria, en la realidad de las cosas» (PASTOR RIDRUEJO, 2009).

En todo caso, el desarrollo del régimen jurídico del patrimonio común de la humanidad corresponde al Derecho internacional público, al igual que ha de atribuirse a las disciplinas de Derecho civil y mercantil el estudio de las cosas comunes derivadas de la finalización de los derechos de propiedad intelectual e industrial. La inclusión de las cosas comunes en la teoría jurídica de las cosas públicas resulta, sin embargo, necesaria en la medida en que las primeras suponen un límite para las otras categorías. Un límite, ciertamente, que cabría derivar de un serio desarrollo de la noción de patrimonio común de la humanidad, en particular frente a los procesos de apropiación por los Estados de las cosas comunes<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Las notas del concepto de patrimonio común de la humanidad se toman de A. BLANC ALTEMIR (1992); véanse también la monografía de J. M. PUREZA (2002) y las referencias contenidas en J. A. PASTOR RIDRUEJO (2009: 468-469).

<sup>9</sup> Un ejemplo del constante proceso histórico de apropiación por los Estados de los espacios internacionales se aprecia en la evolución del régimen jurídico-internacional del mar: cosa común a todos en las enumeraciones de los juristas que se suceden a lo largo de los siglos, desde las clasificaciones romanas hasta que, a partir del XVII, la doctrina clásica va admitiendo la posibilidad de que los Estados ejerzan su poder en la franja del mar adyacente a sus territorios, franja que no ha dejado de ampliarse sucesivamente, primero como mar territorial y luego como plataforma continental y zona económica exclusiva, de manera que en la actualidad el espacio internacional de alta mar empieza a 200 millas náuticas de las costas (unos 370 kilómetros).

### III. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Dentro de los bienes públicos se distinguen los bienes de dominio público, categoría en la que se incluyen todos los derechos reales de las Administraciones afectados a especiales fines de interés público y sujetos por ello a un régimen especial de utilización y protección. El origen del concepto se remonta a las cosas públicas de uso público del Derecho romano<sup>10</sup> que, a lo largo de la Edad Media, fueron consideradas regalías de la Corona<sup>11</sup>, pasando en el siglo XIX a integrar el dominio de la nación y, por fin, el dominio público de las Administraciones, cuyo régimen especial está integrado por reglas de protección, privilegios de defensa y la imposición de determinadas formas de utilización<sup>12</sup>. Conforme a los planteamientos dogmáticos que estamos siguiendo, interesa referirse especialmente a la naturaleza jurídica del dominio público como una forma de propiedad, exponiendo: primero, el proceso de afirmación de esa tesis en la doctrina francesa y su importación al Derecho español; segundo, el examen de las posiciones críticas frente al anterior planteamiento; y tercero, una visión práctica del debate doctrinal.

---

<sup>10</sup> Las cosas públicas de uso público (*res publicae in uso publico*), como calles, puentes, foros, plazas, teatros o termas, pertenecían al pueblo romano y estaban dedicadas al uso público, aplicándose paulatinamente la categoría en colonias, municipios y otras colectividades, comunidades o universidades.

<sup>11</sup> A lo largo de la Edad Media se produjo un proceso de intensa patrimonialización del poder. El poder regio experimentó, de una parte, un crecimiento a costa de cosas que anteriormente eran públicas y, de otra parte, una fuerte descomposición al fragmentarse en una serie de regalías, que eran derechos de tipo económico o financiero basados en la propiedad de ciertos bienes y también en el ejercicio de funciones variadas, entre las que cabe destacar las de seguridad, defensa y justicia. Los derechos regalianos incluyeron cosas que en la clasificación romanista eran públicas, como caminos, ríos, puentes, fortalezas, prados o bosques, pero no todas las antiguas cosas comunes, como el aire o el mar, que quedaron al margen de las inquietudes de los juristas probablemente debido a que no originaban una conflictividad significativa y se consideraban de imposible apropiación.

<sup>12</sup> Así, el sistema protector está regido por la inenajenabilidad, que se traduce en las reglas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Los privilegios de defensa otorgados a la Administración en relación con el dominio público son: a) la facultad de investigación, que permite determinar la titularidad de los bienes y derechos; b) la potestad de deslinde para precisar los límites de los bienes inmuebles; c) la potestad de recuperación en cualquier tiempo de la posesión indebidamente perdida; d) la potestad de desahucio, que autoriza la recuperación administrativa de la posesión de los bienes demaniales tras la extinción del título que legitimaba la utilización; y e) el privilegio de inembargabilidad. Finalmente, la utilización del dominio público responde a las siguientes pautas generales: a) corresponde a la propia Administración en los bienes afectados a servicios públicos y también cuando sobre los bienes de uso público se haya establecido una reserva demanial; b) los usos generales son libremente accesibles a los administrados; c) los usos especiales requieren de autorización administrativa; y d) los usos privativos precisan de una concesión administrativa.

### 1. *La formación histórica del concepto en la doctrina francesa y su importación al Derecho español*

Desde el punto de vista histórico, la formación de categorías jurídicas generales a partir de los conceptos empleados por el legislador alcanzó resultados muy importantes en la doctrina francesa. Las dos categorías manejadas fueron el dominio público y el dominio privado de las personas públicas, distinción que proporcionaba un criterio de racionalidad en relación con el conglomerado de bienes que anteriormente se incluía en el patrimonio de la Corona: los bienes de dominio público se consideraban cercanos o equivalentes a las cosas comunes o a las *res nullius*, mientras que los bienes de dominio privado eran manifestación del derecho de propiedad<sup>13</sup>. Estas tesis gozaron de gran prestigio a lo largo del siglo XIX, extendiéndose a otros países de *régime administratif* como España<sup>14</sup>.

Sin embargo, tales planteamientos no llegaban a proporcionar una clara explicación de todas las relaciones de la Administración con el dominio público. Una formulación alternativa fue la de O. MAYER (1905: 87-322), quien presentó el dominio público como una propiedad de Derecho público, una propiedad de otra especie que la de Derecho privado, «la idea de la propiedad civil transportada a la esfera del Derecho

<sup>13</sup> Así, ya J. M. PARDESSUS (1806) identificaba, junto a los dominios nacionales susceptibles de apropiación privada y productores de renta, el dominio público «consagrado por la naturaleza al uso de todos y al servicio general» y, por ello mismo, inalienable, imprescriptible e insusceptible de servidumbre. La distinción fue también empleada por V. PROUDHON (1832-1834), quien concebía el dominio público como un conjunto de cosas cuya propiedad no correspondía a nadie en exclusiva y cuya utilización pública justificaba su carácter inalienable e imprescriptible; era el dominio improductivo opuesto al dominio privado de los bienes que pertenecen «propietariamente» a la comunidad y constituyen un dominio productivo.

<sup>14</sup> La importación de la categoría francesa del dominio público parece haber sido asumida por primera vez en la experiencia española para «las aguas de los ríos y sus cauces» (RO de 24 mayo 1853). En la exposición de motivos de la Ley de Aguas de 1866 se realiza una clara distinción entre el dominio público de la nación («el que a ésta compete sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas: tales son, por ejemplo, las playas, los ríos, caminos, muelles y puertos públicos, su carácter principal es ser inenajenable e imprescriptible») y el dominio particular del Estado («el que a éste compete sobre aquellas cosas destinadas a su servicio, o sea a la satisfacción de sus necesidades colectivas, y no al uso común, cosas de las que dispone como los particulares de las que constituyen su patrimonio: tales son, entre otras muchas, los montes, minas, arsenales, fortalezas y edificios militares»).

La distinción había de consagrarse definitivamente en el Código Civil de 1889, donde, de una parte, se incluyeron entre los bienes de dominio público tanto los destinados al uso público como los destinados a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional (art. 339) y, de otra, se estableció que «todos los demás bienes pertenecientes al Estado... tienen el carácter de propiedad privada» (art. 340). Al margen de esa sistematización quedó el antiguo patrimonio de la Corona, reducido ya a los palacios, sotos y sitios reales, y separado claramente del patrimonio privado del monarca (Ley de 1865 y otras posteriores hasta la vigente Ley del Patrimonio Nacional, de 1982).

público», una propiedad «profundamente modificada» de acuerdo con las exigencias del interés público. Ahora bien, para el autor, la propiedad civil no era sólo el modelo que servía para construir el régimen de la propiedad de Derecho público; también se constituía en límite determinante del ámbito del dominio público, dado que «en principio la gestión de la propiedad depende del Derecho civil»; por ello, sólo cabía establecer el régimen de dominio público cuando pudieran identificarse «intereses vitales de la sociedad», intereses de tal calibre que no podrían dejarse a las vicisitudes de los actos y negocios de Derecho civil; tales eran las cosas de uso público y las de gran utilidad pública, pero no, en cambio, las cosas vinculadas a intereses públicos que no llegaran a ser de la «gravedad» suficiente para excluir el Derecho civil, lo que llevaba al autor a no incluir en el dominio público edificios, parques, monumentos y bienes muebles, entre otros supuestos<sup>15</sup>.

La elaboración doctrinal definitiva de la categoría correspondió a M. HAURIUO (1919: 714-803), quien rechazó concebir al dominio público como *res nullius* argumentando que la naturaleza de las cosas que no pertenecen a nadie es ser objeto de propiedad mediante la ocupación, lo que consideraba incompatible con la inalienabilidad. El autor postuló la tesis de que el dominio público era una propiedad fiduciaria de la Administración, es decir, una propiedad que correspondía a los servicios administrativos por cuenta del público. La consideración del dominio público como una propiedad administrativa le permitió explicar contenidos propios del derecho de propiedad como el ejercicio de acciones posesorias o el derecho a accesiones y frutos. Además, la inalienabilidad de estos bienes pudo presentarse no ya como una condición jurídica del objeto derivada de la naturaleza inapropiable del mismo, planteamiento que nuestro autor rechazaba adoptando «el punto de vista del metro cuadrado», sino como consecuencia de la incapacidad para enajenar de la propia Administración. Por otra parte, al desligarse de la predominante o exclusiva relación con el uso común, el dominio público pudo extenderse a toda propiedad adminis-

<sup>15</sup> En apoyo de sus tesis, O. MAYER (1905: 102-103) utilizó el famoso caso de las murallas de Basilea, que se desarrolló en la década de 1860, cuando importantes juristas expusieron su criterio sobre la calificación de las murallas en el Derecho romano (ordenamiento que era el aplicable conforme al sistema de fuentes de las cosas públicas aplicado en aquel territorio). La cuestión tenía gran trascendencia económica pues conllevaba la inclusión o no de las murallas entre los bienes que habían de ser divididos entre los dos nuevos cantones (el de la ciudad y el del territorio) que sucedían al antiguo cantón de Basilea. Frente a los juristas que rechazaron calificar la relación del pueblo romano con las cosas públicas como nada parecido al derecho de propiedad (KELLER y IHERING), otros mantuvieron que las cosas públicas verdaderamente eran propiedad del Fisco, llegándose a afirmar que se trataba de una propiedad de Derecho público diferente de la de Derecho civil, una propiedad situada fuera del comercio por estar destinada al uso público (RÜTTIMANN, WAPPÄUS, KAPPELER, DERNBURG y EISELE), postura con la que O. MAYER coincidía.

trativa afectada a la utilidad pública, comprendiendo tanto el uso directo del público como el uso por un servicio público. Los fundamentos para la moderna concepción expansiva del dominio público estaban así formulados.

Las anteriores tesis no fueron inmediatamente aceptadas. Entre los autores que plantearon explicaciones diferentes en su época conviene destacar a L. DUGUIT (1923: 297-375), que consideraba radicalmente incompatibles los regímenes jurídicos del dominio público y de la propiedad privada. La afectación a las necesidades de los servicios públicos era lo que hacía diferente al dominio público como categoría, aunque se apreciaban distintos regímenes entre sus diversas especies, situación que el autor evocó con la feliz imagen de la escala de la demanialidad (sobre la que hemos de volver más adelante).

En todo caso, la tesis subjetiva (o propietaria o patrimonial) sobre el dominio público sería introducida en nuestro país por FERNÁNDEZ DE VELASCO (1921 y 1942). Desde entonces, entre los autores españoles se extendió ampliamente la idea de que el dominio público es una forma de propiedad administrativa inalienable e imprescriptible derivada de la afectación a un uso o servicio público; así se puede apreciar, entre otros autores, en BALLBÉ (1945), quien llevó a cabo una completa y valiosa sistematización del concepto de dominio público descomponiéndolo en los elementos subjetivo, objetivo, teleológico y normativo, y en ÁLVAREZ GENDÍN (1956), que aportó amplios fundamentos históricos para la teoría del dominio público<sup>16</sup>.

## 2. *Examen de las posiciones críticas frente al concepto patrimonial del dominio público*

No obstante, poco a poco han ido extendiéndose en la doctrina española las tesis objetivas o funcionales sobre el dominio público. Ya VILLAR PALASÍ (1952) lo consideró como un título de intervención administrativa que servía para amparar el desarrollo de potestades públicas<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Véanse también, en la misma línea, A. MESA-MOLES (1954), E. MARTÍNEZ USEROS (1954), A. GUAITA (1956) y F. GARRIDO FALLA (1962).

<sup>17</sup> En la doctrina española, la teoría funcional de las cosas públicas cuenta, efectivamente, con el antecedente del estudio de J. L. VILLAR PALASÍ (1952), para quien los diversos tipos de concesiones (demaniales, de servicio público e industriales) expresan una idea unitaria, que consistiría en todos los casos en «la entrega al súbdito de una esfera funcional de competencia atribuida a la Administración pública», de manera que mediante la concesión se produciría la «investidura» o «transmisión» de una función pública en beneficio de los administrados, pero sin que de ahí derivara un desapoderamiento del Estado. A lo largo de la historia, la búsqueda de nuevos títulos de intervención pública habría pasado por la incorporación a las funciones públicas de una actividad anteriormente realizada por los particu-

Por su parte, PAREJO ALFONSO (1983) ha explicado la aplicación de un régimen exorbitante al dominio público por la necesidad de proteger las correspondientes funciones públicas<sup>18</sup>. En la misma línea, GONZÁLEZ GARCÍA (1998) identifica una utilización dialéctica de las técnicas propietarias para conseguir finalidades de gestión de los intereses colectivos, no sirviendo el dominio público sino para proporcionar títulos de intervención administrativa, lo que le lleva finalmente a destacar, en lugar de la titularidad, las diversas competencias que inciden en la planificación, financiación y gestión de los diversos bienes demaniales<sup>19</sup>. También MOREU CARBONELL (2003) participa de estas ideas al postular la importación de la teoría alemana de las cosas públicas, estableciendo «obligaciones de dominio público» para los bienes afectados a las necesidades públicas con independencia de su titularidad pública o privada<sup>20</sup>.

En realidad, no hay una incompatibilidad total entre todos los contenidos de las tesis objetivas y la concepción subjetiva del dominio

---

lares (*publicatio*), actividad cuyo ejercicio se transmitiría luego a particulares mediante concesiones, que permitirían un control público eficaz y poco costoso. Bajo esta perspectiva, el dominio público es un título de intervención administrativa que ampara el desarrollo de funciones y potestades públicas, tal y como resumen el propio VILLAR PALASÍ (1968: 32-33), R. PAREJO GAMIR y J. M. RODRÍGUEZ OLIVER (1976: 5-7) y A. VERGARA BLANCO (1989).

<sup>18</sup> Véase L. PAREJO ALFONSO (1983 y 2009). El autor considera que las cosas públicas han de ser contempladas bajo la óptica de su necesidad para el desarrollo de las funciones que ha de asumir el poder público con la finalidad de garantizar la calidad de vida de los ciudadanos. Estima que sobre las cosas públicas la Administración no se limita a emplear los derechos del propietario civil, sino que ejerce sus potestades al servicio del interés general. Así, los poderes administrativos de policía del dominio público se explican en el marco del desarrollo de funciones públicas como pueden ser la gestión ordenada de un recurso natural (minas) o el aseguramiento de la movilidad urbana (calles). Siguiendo literalmente los planteamientos de MAUNZ (1933), nuestro autor considera las cosas públicas como finalidades de Derecho público aplicadas a sustratos físicos, estimando que la cosa pública equivale a la relación jurídica que surge cuando la Administración está vinculada a mantener una prestación en relación con un objeto de la realidad. De esta manera, el dominio público sería una técnica de atribución de títulos causales de intervención administrativa, lo que explicaría la aplicación de un régimen exorbitante.

<sup>19</sup> Véase J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (1998 y 2005), quien destaca los bienes de uso público como un espacio no dominical al tratarse de bienes dotados de determinados caracteres físicos o conectados a ciertas necesidades colectivas que trascienden del interés particular. No serían, pues, manifestaciones del derecho de propiedad, sino del señorío (esto es, de la soberanía), bajo la idea prevalente de la gestión de los intereses colectivos, pues el legislador no pretendería con el dominio público asegurar la apropiación del bien por la Administración, sino satisfacer una necesidad social.

<sup>20</sup> Véase E. MOREU CARBONELL (2003: 435-477), quien estima que el régimen de los bienes públicos es hoy un «espejismo» construido alrededor de una serie de «mitos», que va identificando como la «falacia de la protección y los privilegios» derivada, en su criterio, de la ausencia de diferencias entre dominio público y bienes patrimoniales, la «falacia de la afectación» al asegurar la existencia de bienes que continúan siendo calificados como patrimoniales a pesar de estar afectados a usos o servicios públicos, la «falacia de la concesión» que permitiría la patrimonialización de los derechos de uso por los particulares, y la «falacia de la titularidad» que derivaría del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

público, ya que esta última no impide constatar el manejo histórico y actual de la categoría para la ampliación de los ámbitos de intervención administrativa, ni la concreción del régimen especial del demanio en una serie de potestades administrativas sujetas a los esenciales principios de legalidad y de control judicial, ni la necesidad de coordinar las competencias de las diversas Administraciones que inciden sobre los bienes de dominio público.

La crítica más radical en nuestra doctrina a la teoría subjetiva del dominio público es la que, entroncando con los planteamientos generalizados en el siglo XIX, niega tajantemente el carácter de propiedad al dominio público por entender que pertenece al contenido esencial del derecho de propiedad el «gozar y disponer» en un grado relevante de la cosa que constituya su objeto (art. 348 del Código Civil). Partiendo de esos postulados, MORILLO VELARDE (1992) estima que la titularidad del dominio público corresponde a la nación soberana, aunque añade que dicha titularidad «se expresa técnicamente en las titularidades correspondientes a las Administraciones públicas», concretándose en potestades relativas al uso y aprovechamiento de los bienes afectados, y a la defensa y conservación de los mismos<sup>21</sup>. En una línea cercana, MENÉNDEZ REXACH (2004) considera que el dominio público no es sino la afirmación del dominio eminente del Estado sobre bienes en los que lo característico es el ejercicio de poder público para garantizar su destino<sup>22</sup>. Yendo mucho más lejos, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2011) atribuye el derecho de propiedad privada en exclusiva a la persona humana, considerándolo un ámbito de libertad que resulta incompatible con la vinculación de las entidades públicas a la ley y al Derecho, y ello en relación con todos los bienes públicos, que, sean de dominio público o patrimoniales, estarían sujetos a un régimen de Derecho público por completo ajeno al régimen de la propiedad privada<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Véase J. I. MORILLO-VELARDE (1992), quien rechaza la configuración del dominio público como una propiedad al considerar que en el contenido esencial de la propiedad se encuentra la disponibilidad del bien por su propietario, efecto que resultaría tajantemente negado por el contenido esencial del demanio, que sería precisamente lo contrario, la más absoluta indisponibilidad del bien por la Administración.

<sup>22</sup> Véase MENÉNDEZ REXACH (2004: 219-221), quien asegura que la concepción propietarista de los bienes de dominio público tiene «una tendencia inevitable a la explotación patrimonial del bien», mientras que la concepción fundada en potestades «pondrá énfasis en el cumplimiento de los fines a que está destinado».

<sup>23</sup> Véase J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2011: 2-8), quien considera que el derecho de propiedad comporta el derecho de decidir libremente sobre el uso y disposición de una cosa, facultad de la que carecen las entidades públicas, impidiendo así que pueda reconocérseles una verdadera propiedad privada sobre ninguna cosa. En consecuencia, para el autor, el Código Civil resulta en esta materia «confuso e incluso contradictorio» al aceptar la propiedad privada del Estado, las provincias y los pueblos, y la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, continúa la misma confusión «extendida y arraigada en la cultura

Frente a estas tesis es plausible configurar la propiedad como el modo más intenso de apropiación de las cosas, admitiendo al mismo tiempo, en función del sujeto titular, las modalidades de la propiedad de Derecho privado, caracterizada normalmente por los amplios poderes de goce y disposición de su dueño, y la propiedad de Derecho público, donde esos poderes se niegan o restringen notablemente a su titular<sup>24</sup>. Tal era, en verdad, la postura de O. MAYER cuando planteaba la necesidad de construir una propiedad de Derecho público sobre los patrones de la propiedad civil a fin de establecer las modulaciones requeridas por el interés público, pero siempre con el modelo de la propiedad privada, que no sólo soluciona abundantes problemas de régimen jurídico, sino que también proporciona el criterio general de relación con las cosas apropiables, es decir, las fronteras del dominio público.

En el ámbito del ordenamiento francés, la tesis negadora de la propiedad sobre el dominio público, como indica GAUDEMET (2008), «está

---

jurídica»; sin embargo, estima nuestro autor que bastaría con dar «un vistazo» a esa Ley 33/2003 para comprender «de inmediato la densidad del ordenamiento legal que se impone a su propietario público, lejos de lo que es el régimen aplicable al derecho de propiedad privada verdaderamente tal».

<sup>24</sup> En la crítica de la concepción patrimonial del dominio público, según hemos visto, algún autor llega a configurar el derecho de propiedad no ya como un derecho real, sino como un derecho de la personalidad individual, olvidando que el derecho de propiedad tanto puede corresponder a los individuos como a las personas jurídicas (públicas o privadas). En el mismo ámbito del Derecho privado no se puede desconocer que la disposición y el goce de los bienes por sus propietarios están sujetos a reglas que establecen las limitaciones a observar y las formalidades a seguir no sólo en relación con aquellas personas físicas que tienen limitada su capacidad de obrar, sino también y con mucho mayor detalle para determinar los órganos de las personas jurídicas que pueden obligar a éstas sobre sus bienes. Incluso la misma imposibilidad de disponer de los bienes excluyéndolos de la libre decisión del titular puede encontrarse en el Derecho privado, como atestigua la fórmula histórica de la propiedad privada vinculada (B. CLAVERO, 1989) y, en la actualidad, el régimen de la propiedad fiduciaria (M. NAVARRO MARTORELL, 1950) o el relativo a los bienes integrados en el patrimonio de las fundaciones (L. LINARES ANDRÉS, 1998).

Finalmente, conviene destacar que, como indica L. MONTÉS (1980: 250-252), la moderna doctrina civilista duda de la inclusión de la facultad de disposición en el contenido específico (o diferenciador) del derecho de propiedad, pues en realidad para el Derecho privado todos los derechos patrimoniales son disponibles (o transmisibles). Esa importante apreciación nos enseña que la libre disponibilidad (o el goce) de los derechos patrimoniales es un elemento propio de la libertad civil general de los sujetos privados, y no una parte de la estructura de los derechos subjetivos implicados. Así, en los modernos ordenamientos logramos compatibilizar el necesario reconocimiento de la titularidad de derechos (y deberes) por los entes públicos (reconocimiento que es esencial para mantener la misma libertad civil de los individuos) con el establecimiento de límites subjetivos en el goce y disposición de tales derechos (o en el cumplimiento de los deberes) por dichos entes públicos. En definitiva, no sólo el derecho de propiedad de las Administraciones sobre el dominio público experimenta restricciones o modulaciones con respecto a las facultades de goce y disposición del propietario privado; también sobre los restantes derechos subjetivos atribuidos a las Administraciones giran parecidas limitaciones que le impiden, por ejemplo, condonar un derecho de crédito o disponer libremente de sus recursos financieros. Como decía HAURIU, la inalienabilidad del dominio público no es una condición jurídica del bien, sino una consecuencia de la incapacidad para enajenar de la Administración.



hoy abandonada», habiéndose impuesto netamente «la tesis de una propiedad no diferente en su principio de la que se ejerce sobre el dominio privado»<sup>25</sup>. Entre las razones manejadas en esta doctrina cabe destacar las siguientes: a) la regla misma de la inalienabilidad, puesto que la prohibición de enajenar sería inútil si el Estado no fuera propietario; b) el régimen de desafectación del bien demanial, que no consiste en la creación de un derecho de propiedad previamente inexistente, sino en permitir la enajenación del bien de la Administración; y c) especialmente, la utilidad derivada de la idea de propiedad en relación con el dominio público, que soluciona problemas prácticos como los relativos a la atribución de las cargas de conservación o las rentas que el bien pudiera producir. En todo caso, esos argumentos doctrinales encuentran un sustento definitivo para la tesis propietaria en el Derecho positivo francés, especialmente tras la aprobación del Código General de la Propiedad de las Personas Públicas en el año 2006.

Las anteriores son razones perfectamente aplicables en nuestro Derecho, que configura las potestades administrativas sobre los bienes de dominio público partiendo de que tales bienes pertenecen en propiedad a las Administraciones públicas<sup>26</sup>. No se trata, ciertamente, de unas propiedades de las que libremente puedan gozar y disponer los servicios administrativos, sino de unas propiedades afectadas a la utilidad pública y a tal fin sujetas a un régimen especial de protección y utilización. Pero sin dejar por ello de ser derechos de propiedad, lo que explica: a) que los bienes de dominio público sean objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad<sup>27</sup>; b) que sus frutos y demás ele-

---

<sup>25</sup> Véase Y. GAUDEMET (2008: 8-19). El mismo planteamiento admitiendo la propiedad administrativa sobre el dominio público lo encontramos expresado por J. MORAND-DEVILLER (2007: 23-33) o por J. M. AUBY y otros (2008: 20-21), sin perjuicio de matices sobre el alcance del régimen jurídico de Derecho público que corresponde al dominio público. Estudios en español del régimen francés de los bienes públicos se encuentran en J. BARCELONA LLOP (1995), M. FRANCH I SAGUER (1996) y M. M. GARCÍA CABA (2009).

<sup>26</sup> Las denuncias que, como hemos visto, realiza algún autor de supuestas confusiones en esta materia por parte del legislador más bien parecen una forma expeditiva de descartar los contenidos de un Derecho positivo que no se ajusta a sus propias concepciones. La afirmación legislativa de los derechos de propiedad privada de las Administraciones públicas y la caracterización del dominio público como una propiedad especial resultan incontestables a la vista de lo establecido en el Código Civil (arts. 338 y ss.), el Reglamento de Bienes de 1986 y la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, entre muchas otras regulaciones de los patrimonios administrativos.

<sup>27</sup> Artículos 36-40 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003. Téngase en cuenta que la vigente obligación de inscripción registral de todos los bienes inmuebles públicos, demaniales y patrimoniales, que figura en el artículo 36.1 de la citada Ley, se considera un gran avance, pues se contraponen a una anterior prohibición de acceso al Registro de la Propiedad de los bienes de dominio público (art. 5.1.º del Reglamento Hipotecario de 1947). R. PAREJO GAMIR (1975), poniendo de relieve la necesidad de contar con el Registro de la Propiedad para la defensa del dominio público, interpretó tal prohibición como un error histórico de tipo gramatical, pues inicialmente se dispensaba al Estado de la obligación

mentos incorporados correspondan a la Administración por accesión<sup>28</sup>; c) que la solución de los litigios sobre su titularidad corresponda a la jurisdicción civil<sup>29</sup>; o d) que la tutela penal del dominio público discurra por la aplicación de los tipos comunes que protegen la propiedad privada<sup>30</sup>.

Sucede, por añadidura, que, como ha indicado SAINZ MORENO (1998: 194), la neta diferenciación que en otras épocas podía existir entre el régimen de dominio público y la propiedad privada ha experimentado notables correcciones en el ordenamiento constitucional. Así, reflejando y sintetizando la evolución en esta materia del Estado social, la Constitución española de 1978 vincula el contenido del derecho de propie-

---

de inscribir, mientras que desde el Reglamento Hipotecario de 1915 la obligación se convirtió en una facultad, cobrando así la dispensa el sentido de una prohibición. En todo caso, la prohibición fue ya suprimida en la reforma del Reglamento Hipotecario de 1998.

<sup>28</sup> Reconociendo para los bienes de dominio público el derecho de accesión conforme a lo previsto en los artículos 353 y siguientes del Código Civil, véanse, entre otras muchas en la jurisprudencia contencioso-administrativa, las Sentencias del Tribunal Supremo 3753/2002, de 27 de mayo, y 1414/2004, de 2 de marzo, ambas sobre accesiones de la ribera del mar; 3837/1997, de 30 de mayo, sobre accesiones artificiales en el demanio portuario; 7447/1999, de 23 de noviembre, sobre frutos correspondientes a la Administración por la explotación de una playa; y 2078/2010, de 3 de mayo, estableciendo con carácter general que «los frutos del bien expropiado posteriores al momento de iniciación del expediente de justiprecio pertenecen a la Administración expropiante o, en su caso, al beneficiario».

<sup>29</sup> Entre la abundantísima jurisprudencia civil en esta materia cabe destacar el caso de las lagunas de Ruidera, resuelto definitivamente por la Sentencia del Tribunal Supremo 3884/2009, de 22 de junio, que confirma la estimación de la acción declarativa de dominio ejercida por la Administración del Estado al constatar que el bien objeto del litigio formaba parte del río Guadiana, procediéndose a la adecuación de los asientos registrales donde las citadas lagunas se atribuían a la propiedad de diversos particulares. Disponemos de largas series de jurisprudencia civil sobre acciones declarativas de dominio y acciones reivindicatorias donde están implicados, por ejemplo, bienes del demanio marítimo-terrestre (Sentencias del Tribunal Supremo 4861/2008, de 23 de mayo, y 3071/2010, de 25 de mayo) o del demanio ferroviario (Sentencias del Tribunal Supremo 525/2009, de 18 de febrero, y 6743/2009, de 3 de noviembre). No obstante, para un crítica general de la tradicional consideración como cuestión civil de la declaración de un bien como integrante del dominio público, véase J. BERMEJO VERA (1977: 162-175).

<sup>30</sup> En la legislación penal nunca ha sido posible identificar una específica categoría de delitos para la protección de los bienes públicos, pues el hecho de la titularidad pública de los bienes «no es significativo a los fines de configurar la categoría penal de bien jurídico protegido», como indican E. MESTRE DELGADO y G. MARTÍNEZ GALINDO (2004: 502). La protección penal del patrimonio de las Administraciones públicas se produce, así, mediante la aplicación de los tipos comunes, tanto para agresiones no destructivas de los bienes públicos (hurto, robo, usurpación, estafa, apropiación indebida...) como para agresiones destructivas de los mismos (daños, delitos sobre el patrimonio histórico o contra el medio ambiente, incendios...). No obstante, en ocasiones se advierten niveles de protección diferenciada derivados de la especial calidad o utilidad de determinados bienes que suelen ser propiedad de las Administraciones públicas (aunque algunos también pueden serlo de particulares), estableciéndose subtipos cualificados o agravados de delitos comunes (ejs.: hurto de cosas de valor cultural o de cosas destinadas a un servicio público, estafa sobre bienes del patrimonio cultural). También hay algunos delitos específicamente referidos a los bienes y derechos de las Administraciones públicas (ejs.: delitos de malversación de caudales o efectos públicos y de aplicación privada de bienes de las Administraciones públicas).

dad al cumplimiento de una función social (art. 33.2) y subordina toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1):

«El contenido del derecho de propiedad, esto es, el conjunto de relaciones que la propiedad de un bien crea entre el titular y terceras personas, tiene que estar inspirado por el interés general, y ello tanto en el caso de la propiedad privada como de la propiedad pública. La diferencia entre una y otra es de grado: toda propiedad está subordinada al interés general, pero en unos casos con mayor intensidad que en otros; la propiedad privada ha de cumplir una función pública. Planteada así la cuestión, no parece que pueda existir objeción grave a la concepción patrimonialista del dominio público, pues tal concepción no es incompatible con la tesis del dominio público como función o como título de intervención, sino que más bien la asume».

En este contexto parecen, pues, haberse recuperado en la doctrina española las tesis subjetivas<sup>31</sup>. A la vista de cuanto hemos expuesto parecería un tanto irresponsable abandonar la visión del dominio público consolidada en nuestro Derecho positivo y aplicada en la jurisprudencia, visión que tantas cuestiones soluciona y tan escasos problemas produce, para aventurarse en planteamientos que no se sabe bien adónde nos podrían conducir. El dominio público nos proporciona herramientas conceptuales comunes a diversos sectores de actuación administrativa, facilitando la comprensión y aplicación del Derecho administrativo.

### 3. *Una visión práctica del debate doctrinal*

No obstante, conviene relajar el alcance de la polémica porque a efectos prácticos, que son los que no pueden dejar de preocuparnos en el debate jurídico, el problema que estamos tratando se resume en determinar si las eventuales lagunas del régimen administrativo previsto para el dominio público se cierran con la aplicación o supletoria o análogica del régimen civil aplicable a la propiedad privada: partiendo de que el dominio público es una especie del género propiedad modelado

<sup>31</sup> La reafirmación de las tesis subjetivas en la doctrina española se advierte con detallada exposición en F. SAINZ MORENO (1985 y 1999) y, más brevemente, en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (2000: 507-508) o S. MARTÍN-RETORTILLO (2007: 404).

por el Derecho civil, llegaremos a la conclusión de que su régimen jurídico habrá de ajustarse a las regulaciones civiles salvo en las exorbitancias, los privilegios o las modificaciones establecidos en la legislación administrativa; mientras que manteniendo que el dominio público constituye una diferente institución jurídica, deduciremos que el régimen civil sólo podrá aplicarse por analogía cuando se aprecie identidad de razón entre supuestos semejantes (art. 4.1 del Código Civil).

Por añadidura, ha de reconocerse que, aun existiendo importantes supuestos de aplicación del Derecho civil al dominio público, según se ha expuesto previamente, éstos cada vez resultan más limitados debido a la complitud de los regímenes jurídicos establecidos para regular directamente los bienes de dominio público. Contamos, en efecto, de un lado, con las regulaciones generales referidas a los patrimonios públicos integrados por bienes de dominio público y bienes de dominio privado o propiamente patrimoniales: la Constitución (art. 132), el Código Civil (arts. 338-345), el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986 (que ha sustituido al Reglamento de Bienes de 1955) y, finalmente, la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 (que ha derogado la Ley del Patrimonio del Estado de 1964). A las anteriores regulaciones han de unirse, de otro lado, las leyes y disposiciones especiales referidas a cada uno de los grandes sectores demaniales, que son de aplicación preferente, como las Leyes de Aguas, Costas, Puertos, Carreteras, Vías Pecuarias, Minas, Hidrocarburos y Montes, entre otras.

La legislación demanial va dejando, así, reducido espacio para eventuales aplicaciones por vía interpretativa del régimen de la propiedad privada, y ello no sólo por las especialidades referidas exclusivamente al dominio público, sino también porque los supuestos más relevantes de aplicación del Derecho civil están previstos ya en la propia legislación administrativa. La base civil del dominio público se encuentra, pues, paulatinamente más internalizada en la legislación administrativa, aunque ello no quita importancia a la consideración dogmática de la relación propietaria como límite a las potestades públicas de regulación y apropiación de bienes, según procuraremos explicar más adelante al tratar del ámbito de las cosas públicas.

En todo caso, tanto las relaciones entre la compleja legislación demanial como la conexión última con el régimen civil de la propiedad privada están hoy solucionadas, en términos de estricto Derecho positivo, en el artículo 5.4 de la citada Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003:

«Los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de

aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del Derecho administrativo y, en su defecto, las normas del Derecho privado, se aplicarán como Derecho supletorio».

#### IV. BIENES PATRIMONIALES

La otra gran categoría de los bienes públicos conecta con el erario del pueblo romano o el fisco del César<sup>32</sup>, que en la Edad Media pasaría a confundirse con otras regalías en el patrimonio de la Corona<sup>33</sup>, siendo después incluido en una parte significativa entre los bienes nacionales objeto de las medidas desamortizadoras decimonónicas. Perdido su anterior significado económico, los bienes patrimoniales o de dominio privado de las Administraciones constituyen una categoría de difícil caracterización, en parte cercana al régimen propio del dominio público<sup>34</sup> y en parte sujeta al Derecho civil<sup>35</sup>. A continuación va-

<sup>32</sup> En el Derecho romano, distintas de las cosas públicas de uso público (*res publicae in uso publico*), que consideramos precedente del dominio público, eran, en efecto, las dos categorías siguientes: a) aquellas cosas públicas, es decir, pertenecientes al pueblo romano, que constituían el erario o patrimonio público (*res publicae in erario populi*), integrado por esclavos, tierras (*ager publicus*) y botines de guerra; y b) las cosas que en la época imperial se incluyeron en el patrimonio o Fisco del César (*res publicae in patrimonio fisci*), integrado por los bienes del príncipe en su condición institucional, de manera que se transmitían al sucesor en el cargo, patrimonio éste que llegó a absorber al erario.

<sup>33</sup> En los reinos medievales, el patrimonio de la Corona estaba formado por los bienes que pertenecían al rey como cabeza del Reino y por los que el mismo monarca adquiría por herencia o conquista (patrimonio personal), confundiéndose en la práctica ambas masas de bienes de manera en cierto modo paralela al proceso que hemos indicado en relación con el patrimonio del César en la época bajo-imperial romana. Se trataba de elementos patrimoniales de los que el rey podía disponer libremente, comprendiéndose en las donaciones regias de inmuebles frecuentemente, junto a la propiedad, el ejercicio de funciones jurisdiccionales por los señores, según cabe comprobar en el caso de las «mercedes enriqueñas» del siglo XIV (véase J. VALDEÓN BARUQUE, 2001: 31-37).

Paulatinamente, las regalías que expresaban la supremacía política del soberano (seguridad, defensa, justicia) fueron diferenciándose para ser consideradas inalienables e imprescriptibles. Estas características se incorporarían después, conectando con el planteamiento romano de las cosas situadas fuera del comercio, a las regalías de tipo fiscal y patrimonial que proporcionaban la dotación económica ordinaria del rey. Así, las Cortes de Valladolid de 1442 impusieron al monarca castellano la regla de la inalienabilidad del patrimonio de la Corona, que se quería proteger a fin de evitar la necesidad de aportaciones extraordinarias. A lo largo de la Edad Moderna, el patrimonio de la Corona, identificado como el Fisco, la Cámara o la Hacienda, fue diferenciándose y traduciéndose en un régimen jurídico nutrido de privilegios debido a su consideración de fuente de renta esencial para el mantenimiento del Estado

<sup>34</sup> Entre las reglas administrativas aplicables a los bienes patrimoniales, interesa ahora simplemente enunciar que la Administración se beneficia de algunos privilegios comunes a los bienes demaniales como son la facultad de investigación, la potestad de deslinde, la potestad de recuperación de la posesión (aunque exclusivamente por plazo de un año) y el

mos a comprobar tal apreciación examinando: primero, el concepto de los bienes patrimoniales; y segundo, los supuestos de bienes patrimoniales por ministerio de la ley y de patrimonios sujetos a regímenes especiales.

### 1. *Concepto general*

La identificación de los bienes públicos que producían (o podían producir) una renta parece haber sido el origen de la expresión «bienes patrimoniales» en la codificación civil, pues aunque la expresión no aparezca en la regulación de los bienes del Código Civil francés de 1810 (arts. 537 a 543), sí se encuentra en otros textos como el Código Civil italiano de 1865, donde los bienes públicos que no se declaraban de dominio público eran denominados bienes patrimoniales del Estado (art. 426) o de las provincias y los municipios (art. 432). La misma denominación de bienes patrimoniales va a ser empleada en el Código Civil español de 1889 para identificar a los bienes de propiedad privada del Estado, de las provincias y de los pueblos (art. 345). No obstante, en el ámbito local la expresión tradicional era la de bienes de propios, que todavía se conserva como alternativa a la de bienes patrimoniales en el Reglamento de Bienes de 1986 (art. 6). Finalmente, en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 la denominación establecida para esta categoría es la de «bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales» (art. 7.1).

En el Derecho vigente, los bienes patrimoniales suelen ser objeto de caracterizaciones de tipo residual, pues se definen como los pertenecientes a un ente público (o los de titularidad o propiedad del mismo) «en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior» (art. 340 del Código Civil), es decir, los que «no tengan el carácter de demaniales» (art. 7.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas). No obstante, en el ámbito local, a la identificación residual se añade cumulativamente la referencia a la tradicional consideración como bienes productores de renta (art. 6.1 del Reglamento de Bienes):

---

privilegio de inembargabilidad (pero sólo cuando los bienes y derechos patrimoniales se encuentren materialmente afectados a un servicio público).

<sup>35</sup> Así se advierte en la elaborada fórmula del artículo 7.3 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, que, en relación con los bienes patrimoniales del Estado, establece: «El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen o complementen. Supletoriamente, se aplicarán las normas del Derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas del Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico».

«Son bienes patrimoniales o de propios los que siendo propiedad de la entidad local no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario de la entidad».

## 2. *Bienes patrimoniales por ministerio de la ley y patrimonios especiales*

De cualquier manera, a la anterior caracterización general de los bienes patrimoniales han de añadirse los supuestos expresamente integrados en esta categoría. En la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 se enumeran como tales los derechos de arrendamiento, los diversos títulos mercantiles, los derechos de propiedad incorporal que puedan pertenecer a la Administración (sin incluir las obras e invenciones de dominio público, que, según hemos visto, han de incluirse entre las cosas comunes) y cualesquiera derechos que deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales como los derechos de servidumbre o los frutos de los bienes patrimoniales (art. 7.2).

Una de las modalidades de adquisición por el Estado de bienes patrimoniales se refiere a los mostrencos, cuya trascendencia histórica y dogmática ha sido puesta de relieve por LACRUZ MANTECÓN (2011). Los mostrencos eran los bienes, tanto muebles como raíces, que no tenían dueño conocido debido a su abandono o pérdida. Frente al principio romano que permitía la adquisición de las *res nullius* por el primer ocupante (principio que sólo muy limitadamente parece haberse referido a los inmuebles), en la época ilustrada se dispuso que las «cosas mostrencas cuyo dueño no apareciese en un año» debían ser entregadas «para nuestra Cámara» (Real Decreto de 27 de noviembre de 1795). Ya en la época constitucional se aprobó la Ley de Mostrencos de 1835, que atribuyó al Estado los bienes inmuebles vacantes sin dueño conocido, los bienes abintestatos cuyo dueño hubiera fallecido sin testamento ni legitimario, los bienes muebles o semovientes perdidos o abandonados sin dueño conocido y, finalmente, los bienes detentados o poseídos sin título legítimo. Posteriormente, en el Código Civil de 1889 se permitió la ocupación de las cosas muebles abandonadas (art. 610), que quedaron excluidas de la atribución al Estado, tal y como se apreciaba en la Ley del Patrimonio del Estado de 1964.

Actualmente, los bienes que por ministerio de la ley se atribuyen al Estado son: en el Código Civil, los abintestatos sin legitimarios (art. 956), y en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, los

inmuebles vacantes que carecieren de dueño (art. 17) y los saldos y depósitos abandonados (art. 18). Estos supuestos plantean problemas interesantes en relación con las Comunidades Autónomas que tienen competencias en materia de Derecho foral, aunque ahora no vamos a ocuparnos de ellos. Sí cabe destacar la inclusión en el patrimonio del Estado de los saldos y depósitos abandonados dado que: a) anteriormente figuraban entre los derechos de la hacienda pública (primero en el Real Decreto-Ley de 24 de enero de 1928 y luego en la Ley General Presupuestaria de 1977: art. 29.2); y b) en la misma regulación vigente parecen entrañar una contradicción con respecto a la regla general que excluye del patrimonio de las Administraciones públicas el dinero y demás recursos financieros de su hacienda (Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003: art. 3.2). En cambio, han desaparecido de la enumeración legal los inmuebles detentados o poseídos sin título, que anteriormente eran identificados en forma separada (Ley del Patrimonio del Estado de 1964: art. 22) y en la actualidad parece han de entenderse subsumidos en la regla general que integra en el patrimonio del Estado los inmuebles carentes de dueño (Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003: art. 17).

Vemos, pues, que los bienes y derechos patrimoniales de las Administraciones ocupan un importante lugar conceptual. Sin embargo, en la práctica no resultan tan visibles en los inventarios patrimoniales de las Administraciones públicas. Hay municipios que todavía conservan masas importantes de bienes patrimoniales, particularmente de destino agrario, pero el Estado, por ejemplo, apenas dispone de bienes de esta categoría. Algunas explicaciones de esa situación podrían ser las siguientes: a) los bienes abintestato que corresponden por herencia al Estado han de destinarse a instituciones sin ánimo de lucro y a la amortización de la deuda pública (Código Civil: art. 956); b) los inmuebles vacantes sólo se incorporan en la práctica al patrimonio del Estado cuando de ellos deriva alguna utilidad, explicándose así la exclusión legal de obligaciones tributarias o responsabilidades por razón de la propiedad de estos bienes «en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos» a dicho patrimonio (Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas: art. 17.2); y c) los bienes patrimoniales que resultan de particular utilidad para la actividad administrativa suelen ser afectados a la misma, pasando a formar parte de los bienes de dominio público o, en otras ocasiones, se integran en patrimonios especiales.

Entre los patrimonios especiales estatales objeto de regulaciones propias, que comprenden tanto bienes de dominio público como patrimoniales, cabe destacar los siguientes: a) los patrimonios empresa-



riales agrupados en diferentes *holdings* de empresas públicas, que son objeto de reglas especiales ya en la misma Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (arts. 166-182); b) el Patrimonio Sindical Acumulado, integrado por los bienes procedentes de la organización sindical de la época franquista, que se destinan a su uso gratuito por sindicatos y organizaciones empresariales (Ley 4/1986); c) el Patrimonio de la Seguridad Social, cuya titularidad se atribuye al organismo Tesorería General de la Seguridad Social, que lo gestiona y adscribe a las entidades gestoras del sistema (RD 1221/1992); d) el Patrimonio Nacional, regido también por un organismo autónomo, que recoge los sitios y palacios reales destinados al servicio directo del monarca, además de una serie de funciones o derechos de patronato sobre las fundaciones reales (Ley 13/1982); y e) el patrimonio militar, que se aparta de la gestión ordinaria conforme a una tradición que se remonta a los primeros traslados de cuarteles a fines del siglo XIX y que consiste en encomendar las enajenaciones de los inmuebles desafectados a diferentes organismos creados para actuar en determinados plazos, que hasta ahora siempre han sido puntualmente prorrogados a su vencimiento (RD 1687/2000), modelo de gestión patrimonial que parece haberse impuesto también para los cuarteles y las comisarías de policía (RD 2823/1998).

Junto a los anteriores se constata la existencia de patrimonios de muy diversos entes públicos, cuyas especialidades se justifican por razones: a) estratégicas, como sucede con el Instituto Cervantes, que tiene abundantes sedes en el extranjero; b) económicas, como se advierte en relación con los puertos; c) de protección de la independencia de determinados entes, como la Corporación RTVE o la Agencia de Protección de Datos; o d) derivadas de complejas trayectorias, como sucede con las viviendas de las Fuerzas Armadas o los viejos patrimonios de vivienda y suelo. A estas variadas complejidades han de añadirse las derivadas de la identificación, en la jurisprudencia constitucional, de bienes patrimoniales especialmente vinculados al interés público, supuesto al que hemos de referirnos al tratar del ámbito de las cosas públicas en el último epígrafe del trabajo.

## V. BIENES DE INTERÉS PÚBLICO

La última categoría de las cosas públicas son los bienes de interés público, que suponen una suerte de culminación de la función social de la propiedad afirmada especialmente en la experiencia italiana, como pasamos a exponer.

### 1. *El último estadio de la función social de la propiedad*

Los bienes de interés público tanto pueden ser de propiedad pública como de propiedad privada. El aspecto determinante del carácter público de los mismos es la incidencia en su régimen jurídico de un relevante interés público cuya presencia se formaliza mediante un acto administrativo que declara la pertenencia del bien al género previamente diseñado en la legislación. En estos bienes, la Administración patrimonializa el valor correspondiente al interés público cuya tutela y valorización le corresponde asegurar.

Bajo la óptica del contenido del derecho de propiedad, cabe subrayar que los bienes (normalmente privados) de interés público representan el estadio más evolucionado del proceso histórico de impregnación de valores sociales que ha experimentado el derecho de propiedad. De su inicial consideración como un derecho absoluto integrado por facultades genéricas de disposición, goce y exclusión, que sólo ocasionalmente podían ser objeto de limitaciones externas al propio derecho, tal y como queda reflejado en el artículo 348 del Código Civil de 1889, paulatinamente el derecho de propiedad ha ido experimentando intensas transformaciones en la legislación administrativa, que han podido conducir a la vinculación del contenido del derecho a la función social del mismo desarrollada en la legalidad, tal y como se establece en el artículo 33.2 de la Constitución de 1978. En consecuencia, actualmente no hay ningún tipo de propiedad ajeno a los intereses generales, la primacía de los cuales se proclama incluso, como ya nos consta, en la fórmula del artículo 128.1 de la Constitución:

«Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general».

Una cierta aproximación a la categoría que estamos tratando nos la ofrece el Derecho alemán, donde, frente a los planteamientos de origen francés, las cosas públicas constituyen una categoría que incluye un conjunto heterogéneo de bienes destinados a fines públicos con independencia de su titularidad pública o privada, e incluso cosas que carecen de propietario por su propia naturaleza como el aire o el mar abierto. De la afectación de la cosa al fin público realizada directamente por la ley o por la Administración competente deriva la aplicación del régimen especial de las cosas públicas, que es el requerido para el desarrollo de las correspondientes funciones públicas. Ese régimen especial se su-

perpone al derecho de propiedad privada sobre el bien como una servidumbre jurídico-pública o, más genéricamente, como un derecho real limitado que determina el estatuto de la denominada propiedad modificada<sup>36</sup>.

## 2. *Origen italiano y evolución de la categoría*

En todo caso, los bienes privados de interés público conforman una categoría particularmente trabajada por la doctrina italiana a partir de las observaciones de A. M. SANDULLI (1956), quien dio cobijo conceptual a las especialidades observadas en el régimen jurídico, entre otros, de los objetos artísticos, las bellezas naturales o los parques nacionales. Se trata de bienes cuyo régimen jurídico compatibiliza las facultades de los propietarios con intensos vínculos derivados de los intereses públicos que concurren a fin de garantizar su adecuada conservación y su disfrute por la colectividad<sup>37</sup>.

El supuesto más relevante de bienes de interés público está constituido por los bienes culturales, cuyo concepto se ha desarrollado en Italia a partir de los debates de la Comisión Franceschini (1967). En las declaraciones finales de esta Comisión se llegó, entre otras, a las siguientes convenciones: a) la identificación del bien cultural con todo bien de interés arqueológico, histórico, artístico, ambiental y paisajístico, documental y bibliográfico, «y cualquier otro bien que constituya testimonio material con valor de civilización» (declaración I); b) la compatibilidad del bien cultural con el disfrute y disposición del mismo

---

<sup>36</sup> En la doctrina alemana cabe remitir a PAPIER (1998), PAPPERMANN, LÖHR y ANDRISKE (1987) y KROMER (1985), y en la literatura en castellano, a M. M. GÁMEZ MEJÍAS (2009) y M. J. BOBES SÁNCHEZ (2007: 71-107). En Alemania, dentro de las cosas públicas se distingue entre las que son de uso civil o público, las de uso interno de la Administración y las cosas sagradas, que son las pertenecientes a las Iglesias (consideradas corporaciones de Derecho público) siempre que se encuentren destinadas a fines eclesiásticos. No obstante, en la práctica alemana muchas cosas públicas son subjetivamente también de propiedad pública, entre otras razones debido a que si el régimen jurídico-público aplicable alcanza tal intensidad que supone la ablación o el menoscabo del derecho de propiedad, es preciso contar con el acuerdo del propietario o, en caso negativo, con su expropiación y el paso a la mano pública. Mediante la desafectación, que se ajusta al principio de paralelismo de formas con respecto al acto de afectación, acaba la aplicación del estatuto público y el bien recupera la plenitud del régimen de la propiedad privada de Derecho civil, que es el único reconocido en el Derecho alemán. Los bienes públicos no están, pues, fuera del comercio, pero su propietario sólo puede usar y disponer de ellos dentro del respeto a las limitaciones que conforman la servidumbre de Derecho público, servidumbre que mantiene todo su vigor en las sucesivas transmisiones del bien.

<sup>37</sup> Junto al estudio pionero de A. M. SANDULLI (1956), la primera exposición completa de la categoría de los bienes de interés público parece haber sido la de G. PALMA (1971). En la misma doctrina italiana se encuentran precedentes en la literatura sobre el régimen jurídico del patrimonio cultural como M. GRISOLIA (1952) y M. CANTUCCI (1953).

por su propietario dentro de los límites establecidos por la legislación, que aplica así la función social del derecho de propiedad (declaración III); y c) el carácter declarativo de la intervención administrativa que identifica la cualidad cultural determinante del régimen jurídico especial, dado que tal cualidad deriva de las características del propio bien, respondiendo el acto administrativo al tipo de la comprobación, pues «produce certeza legal de la cualidad» (declaración IV). En todo caso, la elaboración jurídica del concepto de bien cultural contó con la destacada aportación de M. S. GIANNINI (1976), que marcó una fructífera línea de trabajo en la doctrina italiana<sup>38</sup>.

En la misma experiencia italiana, consecuencia importante deducida de la naturaleza declarativa del bien cultural será, en las Sentencias de la Corte Constitucional italiana 56/1968 y 79/1971, la admisión de la legitimidad constitucional de las declaraciones protectoras y de los instrumentos de planificación de los bienes culturales a fin de configurar el contenido de los derechos de propiedad afectados sin necesidad de indemnización<sup>39</sup>.

En el Derecho español, tanto la legislación como la doctrina han asumido los anteriores planteamientos en las figuras del patrimonio histórico o cultural y del patrimonio natural. En el primero se integran fundamentalmente «los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico» (Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español: art. 1.2), y en el se-

<sup>38</sup> Sobre el régimen de los bienes culturales en Italia, entre otros, véanse el estudio monográfico de T. ALIBRANDI y P. FERRI (1978), los diversos trabajos dirigidos por M. CAMPELLI (2000), los comentarios a la legislación en la materia de G. CAIA (2000) y la monografía sobre los edificios privados de interés cultural de A. RENDE (2002).

<sup>39</sup> Tal y como se indica en el texto, en relación con la naturaleza declarativa del bien cultural, una de las consecuencias más importantes se obtuvo en la Sentencia de la Corte Constitucional italiana 56/1968, de 29 de mayo. La resolución se adoptó inmediatamente después de la importante Sentencia 55/1968, que había declarado inconstitucional el establecimiento en los planes urbanísticos de vínculos de no edificabilidad sin limitación de tiempo por entender que se afectaba así al contenido esencial del derecho de propiedad. Tal declaración no impidió, sin embargo, que, de manera simultánea, en la Sentencia 56/1968, de 29 de mayo, se rechazara la ilegitimidad de la imposición de vínculos paisajísticos sin indemnización conforme a la siguiente argumentación: a) los bienes inmuebles calificados como bellezas naturales «constituyen una categoría que originariamente es de interés público», derivando su valor paisajístico de «una circunstancia que depende de su localización y de su inserción en un conjunto (de bienes) que tiene de modo coesencial las cualidades indicadas por la ley»; b) el acto administrativo de individualización de la belleza natural no modifica la situación preexistente del bien, pues «desempeña una función que es correlativa a los caracteres propios de los bienes naturalmente paisajísticos y por ello no es equivalente a un acto expropiatorio»; y c) en consecuencia, si la Administración prohíbe edificar no está comprimiendo el derecho de propiedad, porque este derecho «ha nacido con el correspondiente límite y con ese límite vive». Unos años después, en la Sentencia 79/1971, de 26 de abril, la misma doctrina se aplicó a los parques nacionales, de nuevo con fundamento en la existencia de una categoría de bienes de interés público definida por el legislador y en la naturaleza declarativa del acto administrativo que concreta las limitaciones previstas en la categoría general.

gundo, los «bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural» (Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad: art. 3.27). Las figuras de los bienes de interés cultural y de los espacios naturales protegidos sintetizan, respectivamente, unos regímenes jurídicos derivados fundamentalmente de las declaraciones administrativas que, adoptadas conforme a los procedimientos previstos, garantizan mediante potestades de organización, planificación, autorización y sanción el sometimiento de cualesquiera actividades a los fines de conservación y valorización establecidos normativamente.

En el Derecho internacional también se advierte la tendencia a incluir en el patrimonio común de la humanidad bienes correspondientes a los tipos ya mencionados, como los sitios del patrimonio mundial, natural o cultural (Convención de París, 1982). En tales casos, conforme a lo anteriormente explicado, el valor inmaterial de estos bienes habría de incluirse en el concepto de las cosas comunes. Sin embargo, conviene tener en cuenta que el régimen jurídico de protección exigido para estos bienes no se lleva a cabo ni por el Derecho internacional ni por organizaciones supranacionales. Corresponde, en efecto, a los Estados, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, establecer y aplicar una regulación de los bienes afectados, regulación que puede ajustarse a los contenidos de la categoría de los bienes de interés público.

## VI. ÁMBITO DE LAS COSAS PÚBLICAS

La gran variedad de regímenes jurídicos de las cosas públicas pudiera considerarse como un lastre que imposibilita una teoría general de las mismas. La diversidad de contenidos ciertamente no se puede negar, ni entre las grandes categorías que hemos identificado (cosas comunes, dominio público, bienes patrimoniales y bienes de interés público) ni siquiera dentro de cada una de esas categorías, que amparan notables especialidades susceptibles de tratamiento separado en diferentes ramas del Derecho (Derecho internacional, civil, mercantil, administrativo) e incluso con carácter independiente (Derecho de aguas, de minas, forestal). Es tal la heterogeneidad de las cosas públicas que sería ilusorio pretender el establecimiento de un régimen jurídico homogéneo para las mismas.

Sin embargo, cabe identificar una teoría de las cosas públicas nutrida de una serie de conceptos comunes, como los relativos al ámbito de las cosas públicas, que vamos a desarrollar a continuación. Comenzaremos exponiendo la que denominaremos escala de la publicidad

de las cosas, que nos da una imagen completa de las cosas públicas, facilitando la delimitación de los contornos negativos y positivos que conforman el ámbito de las mismas. A continuación trataremos de aplicar el límite negativo de las cosas públicas, que viene constituido por el necesario respeto a las exigencias del derecho de propiedad privada. Y, finalmente, nos referiremos al límite positivo derivado de las funciones que desempeñan las cosas públicas.

### 1. *Escala de la publicidad de las cosas*

Para comprender el ámbito de las cosas públicas vamos a acudir a la imagen de la escala de la demanialidad, que, según ya nos consta, fue formulada a comienzos del siglo XX por el gran constitucionalista francés L. DUGUIT (1923: 325) para explicar las diferencias existentes entre las diversas categorías de los bienes de dominio público:

«En el dominio público entran todas las cosas, muebles o inmuebles, que se emplean, bajo una u otra forma, en el funcionamiento de un servicio público. Pero es un error grave creer que todas estas cosas están en la misma situación y sujetas a las mismas reglas; y es aquí donde aparece la escala de la demanialidad. Según la naturaleza de la cosa, la categoría del servicio, el modo de afectación o de empleo, la demanialidad es diferente, el régimen jurídico no es el mismo, las reglas que se aplican son diversas; la noción de servicio público es siempre la que establece el principio director».

La fórmula resulta lingüísticamente expresiva, pero sobre todo es conceptualmente fecunda, pues admite aplicaciones en relación con diferentes instituciones jurídicas, como pueden ser las mismas Administraciones públicas, los contratos públicos o los servicios públicos. No todo es negro o blanco; frecuentemente, el Derecho positivo impone, en torno a una institución, una gama de tonos que han de ser identificados para comprender los correspondientes regímenes jurídicos. Diferencias, pues, entre figuras que, no obstante, presentan suficientes aspectos comunes como para justificar el tratamiento conjunto de las mismas.

Aquí vamos a aplicar tal idea a un conjunto de cosas bastante más amplio que el identificado por el autor citado, hablando no ya de la escala de la demanialidad, sino de la escala de la publicidad de las cosas, a fin de referir los distintos grados de relación con la esfera pública

que éstas presentan. Comprendemos, como ya nos consta, en una misma teoría: a) las cosas comunes, que no están atribuidas a la propiedad de ninguna persona y de las que todos pueden usar libremente, aunque pueden requerir intervenciones del poder público a fin de garantizar tanto su permanencia como su utilidad colectiva; b) los bienes de dominio público pertenecientes a las Administraciones con el objeto de garantizar diversas utilidades de interés público, lo que lleva a su exclusión del comercio, al menos mientras sigan presentando tales utilidades; c) los bienes patrimoniales teóricamente sujetos al Derecho privado, cuya titularidad administrativa no cabría negar sin desconocer la personalidad jurídica de las Administraciones, aunque ciertamente han de relacionarse con el interés general del que aquéllas son servidoras; y d) los bienes de interés público dotados de un valor inmaterial que se considera patrimonio colectivo y para mantener el cual es necesaria la intervención administrativa.

El nexo de unión entre todas esas categorías lo proporcionan las potestades públicas de regulación y apropiación de las cosas, cuyo alcance deriva del equilibrio entre el límite negativo que conforman las exigencias del derecho de propiedad y el límite positivo identificado en las especiales utilidades públicas que proporcionan las cosas públicas.

La existencia de un límite negativo a las potestades públicas de regulación y apropiación de las cosas ha de deducirse, en efecto, del derecho subjetivo que permite la más plena apropiación de las mismas cosas, es decir, del derecho de propiedad privada. La propia regulación constitucional de ese derecho pone de manifiesto la relación existente entre el respeto a la sustancia del mismo, la necesidad de regularlo y la posibilidad de su apropiación pública. Los tres elementos se ponen expresivamente de relieve en los sucesivos párrafos del artículo 33 de la Constitución: el primero, reconociendo directamente el derecho de propiedad privada; el segundo, subordinando su contenido a la función social que se desarrolla en las correspondientes regulaciones, y el tercero, sujetando la privación del derecho a las garantías expropiatorias. Bajo la perspectiva que ahora nos interesa ha de observarse que las potestades de regulación de la función social y de apropiación pública mediante la expropiación forzosa no sólo han de ejercerse conforme al principio de reserva de ley, que se afirma específicamente en el precepto citado para cada una de ellas; además de ello, dichas potestades tienen siempre el límite de respetar el derecho de propiedad privada, aspecto que se refuerza en el artículo 53.1 de la Constitución con la cláusula que impone al legislador observar el contenido esencial, entre otros derechos, del de propiedad. Queda así conformado el ámbito de las cosas públicas por el límite negativo que implica el respeto al de-

recho de propiedad privada, que verdaderamente constituye el núcleo de nuestro sistema económico al permitir el desenvolvimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, conforme se prevé en el artículo 38 de la Constitución.

El límite positivo de las potestades de regulación y apropiación de las cosas lo proporcionan las utilidades públicas que prestan justamente las cosas públicas. Así se reconoce también en la propia Constitución, cuyo artículo 132 da respaldo indubitado a las grandes categorías de los bienes de dominio público y de los bienes patrimoniales, junto a otras que cabe considerar modalidades de las anteriores. Los bienes de interés público pueden asimismo encontrar apoyo constitucional, de una parte, para el patrimonio natural en la protección otorgada al medio ambiente por el artículo 45 y, de otra parte, en relación con el «patrimonio histórico, cultural y artístico» en la específica referencia contenida en el artículo 46. Las anteriores utilidades públicas directamente proporcionadas por las cosas públicas han de ser completadas con otras derivadas de su conexión con diferentes valores y principios, entre los que cabe destacar como más general, según explicaremos en seguida, precisamente el relativo a la tutela del medio ambiente.

La escala de la publicidad de las cosas y sus límites negativo y positivo nos proporcionan criterios jurídicos para delimitar el ámbito de las cosas públicas, es decir, criterios para comprender y en su caso limitar el alcance de los modernos (y en parte contradictorios) procesos de expansión, fortalecimiento y privatización de las cosas públicas. El límite negativo derivado del respeto a las exigencias del derecho de propiedad podría generar argumentos frente a posibles excesos en las tendencias al crecimiento del ámbito de las cosas públicas, mientras que el límite positivo conectado a las utilidades públicas nos daría razones para condicionar y orientar los procesos desamortizadores de nuevo cuño que se expresan en las privatizaciones.

La mencionada escala, por tanto, nos facilita no sólo una guía para comprender la intensidad de las potestades públicas de regulación y apropiación de las cosas, sino también un instrumento para calibrar el ajuste de tales potestades al ámbito del necesario desenvolvimiento de la propiedad privada en función de las utilidades públicas que prestan las cosas. Bajo la óptica del Derecho, los límites de la escala funcionan como conceptos jurídicos indeterminados, cuya concreción puede generar situaciones de incertidumbre y requiere siempre examinar las circunstancias del caso concreto<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> No obstante, cabría reclamar la colaboración de otras especialidades científicas o técnicas para elaborar índices que, en función de los grados de exclusión del derecho de propiedad sobre las cosas, de las utilidades públicas prestadas por las mismas y de las



## 2. *Límite negativo: la prioridad del derecho de propiedad privada*

Los procesos de demanialización de bienes en ocasiones pueden parecer excesivos. En tal sentido, S. MARTÍN-RETORTILLO (2007: 413-415) ha denunciado el «desbordante criterio expansivo del dominio público», especialmente como consecuencia de la amplitud del concepto de servicio público, que permite dar cobijo en la categoría demanial a todo bien público relacionado con cualquier actividad administrativa, aunque también debido a directas declaraciones legales (patrimonio de RTVE, ondas hertzianas, animales salvajes) que han determinado un «notable —e improcedente— incremento de los bienes que se consideran de dominio público».

El límite negativo de la escala de la publicidad de las cosas nos proporciona un método para identificar eventuales abusos demanializadores. Conforme a dicho límite, si ciertamente no cabe desconocer que las cosas públicas constituyen un ámbito legítimamente exento de la propiedad privada plena, sin embargo, tampoco cabe olvidar que impone al legislador respetar las fronteras derivadas del derecho de propiedad privada.

Conviene resaltar que el único ámbito demanial que disfruta de una específica protección constitucional es el referido a los bienes concretamente declarados «en todo caso» de dominio público estatal en el propio texto constitucional: la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos económicos de la zona económica y la plataforma continental (art. 132.2 de la Constitución). Pero más allá de esos bienes demaniales por ministerio de la Constitución, ni tan siquiera cabría mantener que el legislador sea libre para extender a su antojo los bienes públicos. Así, las tres reservas de ley incluidas en el mismo artículo 132 de la Constitución —para establecer el régimen jurídico de los bienes de dominio público, determinar los bienes de dominio público estatal y regular los bienes patrimoniales— en ningún modo pueden entenderse ajenas al que hemos caracterizado como límite negativo general de la escala de la publicidad de las cosas, límite que vincula preferentemente la apropiación y el intercambio de los bienes a la propiedad y la iniciativa privada<sup>41</sup>.

---

alternativas existentes, midieran el nivel de saturación de los intereses generales determinante de los cambios de categoría de las cosas públicas. Si no como fórmulas de expresión matemática del correspondiente régimen jurídico, tales índices podrían ser de gran ayuda en la labor de control de la observancia de los límites de la escala de publicidad de las cosas.

<sup>41</sup> Con un criterio opuesto al aquí sostenido, véase T. FONT (1991: 3930), para quien el dominio público «disfruta de una específica protección constitucional en cuanto a su ámbito material se refiere», de manera que «el límite que protege la institución demanial frente a la

Nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias 227/1988, de 29 de noviembre, *caso de la Ley de Aguas de 1985*, y 149/1991, de 4 de julio, *caso de la Ley de Costas de 1988*) parece haber asumido las limitaciones que derivan de la escala de la publicidad de las cosas, al razonar que la incorporación al dominio público no es una forma de apropiación de bienes por los poderes públicos, sino una técnica dirigida a excluir los bienes del tráfico jurídico-privado. Es por tanto la competencia relativa a la propiedad, es decir, la correspondiente a la materia del Derecho civil (en principio, del Estado), la que permite declarar de dominio público géneros de bienes, pero no libremente, sino para satisfacer necesidades colectivas primarias como la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales. Las competencias sobre diferentes actividades materiales (correspondientes al Estado o a las Comunidades Autónomas) permitirán declarar bienes de dominio público únicamente cuando la utilidad pública requiera la afectación de un determinado bien previamente adquirido (en su caso, mediante ejercicio de la potestad expropiatoria) por la correspondiente Administración.

Dicho de otra manera: habrá que dar preferencia al régimen jurídico que, siendo apto para satisfacer las exigencias de los intereses generales, implique el menor grado de publicidad de las cosas. Así, cuando el régimen correspondiente a la función social de la propiedad permita satisfacer la necesidad pública, no hay razón para constituir un nuevo bien de interés público, o si es esta última categoría la adecuada, no será preciso proceder a la demanialización.

El fortalecimiento de los privilegios sobre los bienes públicos constituye otro fenómeno que también podemos examinar conforme al límite negativo de la escala de la publicidad de las cosas. En relación concretamente con los bienes patrimoniales de las Administraciones, cuyo régimen habría de corresponderse con el general de la propiedad privada, se observa un proceso paulatino de acercamiento a la regulación demanial. Arrastres históricos y desarrollos dogmáticos parecen haber contribuido a formar un régimen jurídico donde destacan, como ya hemos subrayado, una serie de privilegios que se aplican también a los bienes demaniales, lo que permite apreciar una cercanía en los respectivos estatutos jurídicos. La cuestión que se nos plantea aquí es también la de la justificación de tales privilegios, que implican una re-

---

acción del legislador es más sólido que el que garantiza la propiedad privada», disfrutando el dominio público de «una suerte de fuerza expansiva que no acompaña, en cambio, a la propiedad privada», hasta el punto de que la sucesiva promulgación de leyes incrementando el ámbito material del dominio público pudiera ser contemplada como parte del proceso de efectiva redistribución social de los bienes y recursos que forman parte de la riqueza del país (págs. 3939-3940).

ducción del ámbito de la propiedad de Derecho privado y, por tanto, una reducción del ámbito dejado al libre mercado de los bienes.

En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha reaccionado frente a lo que cabría considerar la abusiva extensión a los bienes patrimoniales del principio tradicional de inembargabilidad de los bienes públicos. Así, en la Sentencia 166/1998, de 15 de julio (*caso de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales*), se reconoció la inicial incompatibilidad de tal privilegio con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que exige poder ejecutar contra el patrimonio de las Administraciones públicas las sentencias que las condenan al pago de cantidades de dinero; ahora bien, el Tribunal Constitucional consideró asimismo que las utilidades públicas prestadas por los bienes públicos podían justificar el privilegio de inembargabilidad; finalmente, en la búsqueda del equilibrio entre las dos perspectivas concurrentes, terminó estableciéndose la doctrina que considera inconstitucional una inembargabilidad absoluta de los bienes patrimoniales aun cuando no estén prestando una utilidad pública. Ése fue el origen de la vigente fórmula legal, que en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 prohíbe el embargo de los bienes y derechos patrimoniales «cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública» (art. 30.3).

La importancia de los planteamientos anteriores ha sido destacada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de diciembre de 2001, donde se estima que la citada doctrina constitucional ha producido «un notable debilitamiento de la intensidad con que la Administración puede autoproteger sus bienes privados sin necesidad de acudir al juez civil como el resto de los propietarios», razonando que si los bienes patrimoniales pueden ser embargados y ejecutados en paridad con los de los particulares, «la justificación última del resto de prerrogativas exorbitantes del régimen común que aún subsisten respecto de ellos queda ciertamente debilitada». Notable apreciación que abre interrogantes sobre el exacto diseño de la categoría.

### 3. *Límite positivo: utilidades públicas directas e indirectas*

En sentido positivo, el ámbito de las cosas públicas viene determinado, ante todo, por las utilidades que directamente proporcionan, consistentes básicamente en los usos por el público o por los servicios administrativos y en los eventuales rendimientos económicos. Esas utilidades públicas directamente proporcionadas por las cosas públicas constituyen el fundamento del legítimo empleo de las potestades ad-

ministrativas de adquisición, afectación y regulación de las cosas. Las mismas utilidades pueden ser también un argumento importante frente a eventuales operaciones privatizadoras, cuya licitud habrá de derivar de las mayores ventajas que generen para el interés público<sup>42</sup>.

Concretamente, la previsión constitucional de diversas especies de bienes públicos (art. 132) sitúa a éstas en un lugar jurídicamente relevante no para incrementar arbitrariamente su ámbito, según ya antes hemos argumentado, sino para defender su permanencia como un valor constitucional. Salvo en el caso, que también hemos expuesto, del demanio marítimo-terrestre explícitamente previsto en el texto fundamental, no se trata de un contenido constitucional cerrado, de manera que el legislador puede, por ejemplo, alterar las declaraciones genéricas de demanialidad o facilitar el régimen de la desafectación. Sin embargo, una vez legítimamente incorporado un determinado bien a uno de los regímenes jurídicos previstos en la Constitución, el bien en cuestión pasa a disfrutar de la pantalla protectora de la correspondiente categoría constitucional. En consecuencia, las utilidades públicas directamente conectadas a la categoría adquieren una relevancia constitucional que impone un juicio de ponderación de tales utilidades con los intereses públicos que pretendan justificar la concreta operación privatizadora.

Las razones jurídicas que permiten actuar en favor de un mayor grado de publicidad de las cosas derivan no sólo de las utilidades públicas que satisfacen directamente, sino también de las importantes conexiones que, en el desarrollo de la escala de la publicidad, se ad-

---

<sup>42</sup> En nuestra experiencia, los procesos de privatización se han limitado a los patrimonios mercantiles de la Administración del Estado y, probablemente, en el futuro habrán de referirse a los nuevos patrimonios empresariales paralela y contradictoriamente generados por las Administraciones autonómicas y locales. Sin embargo, hasta ahora las privatizaciones no han alcanzado a los bienes propiamente materiales, como ha sucedido en otros países. En tal sentido, puede resultar útil la mención de la experiencia privatizadora italiana, que ha ido acompañada de importantes procesos de valorización de los bienes públicos; se constata, así, el paso de la tradicional concepción conservacionista, que consideraba inconciliable el destino propio de los bienes públicos con su utilización económica, a la tesis opuesta, que sostiene la necesidad de que los bienes públicos cubran los costes de los servicios que prestan e incluso generen beneficios económicos. En Italia, la gestión empresarial de los bienes públicos se ha encargado a nuevos entes públicos como la Agencia del Demanio, que sujeta su actuación al Derecho privado, e incluso a sociedades mercantiles como el Patrimonio del Estado, S.A., determinando un importante conjunto de modificaciones que llevan a la doctrina italiana a considerar inadecuado el régimen tradicional en la materia. Todo ello ha determinado un renovado interés por el estudio de los bienes públicos de la mano del paso de la tradicional concepción conservacionista a las exigencias legales de obtener utilidad económica de los bienes públicos. Véanse M. RENNA (2004: en especial, 1-108, donde se da cuenta de la completa evolución doctrinal en la materia), M. DUGATO (2008: 17-48, que permite comprender la misma evolución proporcionando una completa bibliografía) y L. MERCATI (2009: en especial, 7-30, que contiene importantes reflexiones en la materia), así como los diversos trabajos recogidos en los volúmenes colectivos coordinados por F. TRIMARCHI (2004), A. POLICE (2008) y G. COLOMBINI (2009).

vierten entre las cosas públicas y derechos, principios o funciones diferentes de los relativos a su apropiación y regulación. Tenemos, pues, elementos de unión entre las categorías de la escala de publicidad de las cosas, que vienen proporcionados por su vinculación a intereses públicos que en principio cabría considerar ajenos a la misma relación administrativa directa con las cosas.

Un buen ejemplo de las afirmaciones anteriores puede encontrarse en el soporte que los derechos fundamentales de libre circulación, reunión y manifestación proporcionan a los sistemas de movilidad integrados en cosas comunes y bienes de dominio público. Desde los pasillos aéreos objeto de las regulaciones internacionales hasta la vialidad urbana, pasando por los puertos, los aeropuertos, las líneas férreas y las carreteras, un amplio capítulo de elementos puede encontrar sustento adicional para su mantenimiento en las categorías superiores de la escala de la publicidad de las cosas. Los citados derechos parecen favorecer, por ejemplo, la opción por un sistema de vialidad urbana integrado en el dominio público frente a las modalidades de ciudades, urbanizaciones y calles privadas.

En la línea que estamos siguiendo ha de destacarse la vinculación de las cosas públicas con la protección del medio ambiente, principio de actuación de los poderes públicos que ha experimentado un rápido proceso de formación y consolidación en todos los ordenamientos jurídicos generales, según cabe apreciar en nuestra Constitución (art. 45) y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (arts. 191-193).

La función ambiental de las cosas públicas se advierte en todas las categorías de la escala que venimos manejando: a) en las cosas comunes materiales cabe destacar que un objetivo ambiental como es la lucha contra el cambio climático constituye en la actualidad el principal elemento vertebrador de la categoría, pues ha legitimado el intento de la comunidad internacional de controlar globalmente las emisiones de gases de efecto invernadero, que afectan fundamentalmente al aire y las aguas marinas (Convenio Marco sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas, de 1992, y Protocolo de Kioto, de 1997); b) en los diversos sectores del dominio público se advierte de manera creciente la presencia destacada de los intereses públicos de tutela del medio ambiente, de manera que, en abierto contraste con el régimen tradicional caracterizado por una conflictiva relación del demanio con los valores conservacionistas, observamos que en la legislación de costas se protegen las marismas en vez de dar facilidades para su desecación, que la legislación de aguas resulta caracterizada por la idea de garantizar la calidad del recurso abandonando viejos planteamientos exclusivamente cuantitativos, o que la normativa minera ha vinculado a la misma gestión de los recursos geo-

lógicos la recuperación de los espacios afectados; c) idéntico proceso se advierte en relación con los bienes patrimoniales, cuya protección ambiental en ocasiones se asume conjuntamente con otras categorías de bienes públicos, según se advierte, por ejemplo, en la entusiasta acogida de la defensa de la biodiversidad dentro de la legislación forestal, que afecta a todos los montes, sean de propiedad privada o pública, de dominio público o patrimoniales; y d) finalmente, en relación con los bienes de interés público puede sostenerse que su mismo concepto se relaciona directamente con los elementos ambientales que nutren el patrimonio natural y cultural<sup>43</sup>.

Estos destacados procesos de transformación de las funciones de las cosas públicas se han producido como consecuencia de modificaciones en los valores sociales y jurídicos. Los cambios de perspectiva no sólo se encuentran en los textos legales, sino, lo que es más importante, también en la cultura jurídica, que va cambiando su tradicional escala de valores y asume, en consecuencia, para las cosas públicas las exigencias de protección del medio ambiente. Tres ejemplos pueden ser suficientes para comprobar la consistencia del anterior aserto.

El primero lo encontramos en la temprana Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre (*caso de la legislación catalana de protección de espacios naturales alterados por actividades mineras*), donde se plantea el conflicto entre la explotación de las minas (bien de dominio público) y la protección de los espacios naturales. El Tribunal impuso la búsqueda de fórmulas de equilibrio de los valores constitucionales relativos a la conservación del medio ambiente y al desarrollo económico, empleando para ello una argumentación que anticipaba el moderno concepto del desarrollo sostenible:

«El artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de la opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede consi-

---

<sup>43</sup> El contraste, en la legislación de bienes públicos, entre la tradicional desatención hacia los valores ambientales y la destacada incidencia actual de los mismos puede apreciarse en las diferencias entre el estudio de F. LÓPEZ RAMÓN (1988), donde se ponen de relieve las carencias entonces existentes, y obras más recientes, como las siguientes: a) la monografía de M. DARNACULLETA (2000), que desarrolla un estudio general de la institución demanial «desde su consideración como instrumento de protección de los recursos naturales» (pág. 28); b) el estudio de J. AGUDO (2004: 95-152), quien realiza una completa exposición sobre la formulación de medidas de conservación de la naturaleza en la legislación de aguas y costas, postulando también la consideración del dominio público natural como un instrumento jurídico para la protección del medio ambiente; o c) finalmente, en la misma línea, modificando apreciaciones previas a la vista de la evolución del Derecho positivo, LÓPEZ RAMÓN (2009: 92-95).

derarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como a cualquier otro sector económico, y suponen, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno, repetida frecuentemente a lo largo de sus alegaciones, de que exista una prioridad absoluta del fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente. (...) Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo “el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos” (artículo 130.1)... Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico» (FJ 2.º).

Un segundo ejemplo del cambio de perspectiva que tratamos puede hallarse también en la jurisprudencia constitucional (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, *caso de la Ley de Aguas de 1985*) cuando, para establecer el criterio interpretativo de las reglas de distribución de competencias en materia de aguas, se razona que, a la vista del mandato constitucional de velar por la utilización racional de los recursos naturales:

«... entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado» (FJ 13.º).

Finalmente, un tercer ejemplo nos sirve para comprobar que la tutela ambiental y otros objetivos públicos pueden llevar incluso al mantenimiento de enteros sectores de bienes públicos afectados por alteraciones

del sistema económico que habían provocado su general disfunción. Frente a los procesos económicos que determinan la inutilización o infrautilización de esos bienes, cabe así que nuevas utilidades públicas determinen su reutilización. Una aplicación del fenómeno que referimos puede encontrarse en las vías pecuarias, cuya práctica obsolescencia para la trashumancia ganadera tradicional no ha impedido el mantenimiento de su integración en el dominio público por la vigente Ley 3/1995, de Vías Pecuarias, pero orientando el correspondiente régimen jurídico hacia la multifuncionalidad, esto es, a la conexión con funciones turísticas, recreativas y ambientales que sustituyan o completen la original y exclusiva vinculación de estas vías al tránsito del ganado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004): *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Barcelona, Bosch, 527 págs.
- ALIBRANDI, T., y FERRI, P. (1978): *I beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè, 682 págs. (3.ª ed., 1995).
- ÁLVAREZ GENDÍN, S. (1956): *El dominio público: su naturaleza jurídica*, Barcelona, Bosch, 231 págs.
- ARIÑO VILLARROYA, A. (2009): *El movimiento Open. La creación de un dominio público en la era digital*, Universitat de València, 130 págs.
- AUBY, J. M.; BON, P.; AUBY, J. B., y TERNEYRE, Ph. (2008): *Droit administratif des biens*, 5.ª ed., París, Dalloz, 697 págs.
- BALLBÉ, M. (1945): «Concepto de dominio público», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 5, págs. 25-73 (reproducido en voz «Dominio público», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, T. VII, 1955, págs. 772-792).
- BARCELONA LLOP, J. (1995): «Novedades en el régimen jurídico del dominio público en Francia», en núm. 137 de esta REVISTA, págs. 549-576.
- BERMEJO VERA, J. (1977): «El enjuiciamiento jurisdiccional de la Administración en relación con los bienes demaniales», en núm. 83 de esta REVISTA, págs. 99-192.
- BLANC ALTEMIR, A. (1992): *El patrimonio común de la humanidad. Hacia un régimen internacional para su gestión*, Barcelona, Bosch, 280 págs.
- BOBES SÁNCHEZ, M. J. (2007): *La teoría del dominio público y el Derecho de carreteras*, Madrid, Iustel, 505 págs.
- CAIA, G. (2000): *Il testo unico sui beni culturali e ambientali. Analisi sistematica e lezioni*, Milano, Giuffrè, 490 págs.
- CAMMELLI, M. (2000) (Dir.): *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, Il Mulino, 638 págs.
- CANTUCCI, M. (1953): *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, CEDAM, 539 págs.
- CLAVERO, B. (1989): *Mayorazgo, propiedad feudal en Castilla (1369-1836)*, 2.ª ed., Madrid, Siglo XXI, 473 págs.
- COLOM PIAZUELO, E. (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*, número extra, págs. 7-46.
- COLOMBINI, G. (2009) (Ed.): *I beni pubblici*, Napoli, Jovene, 237 págs.
- Commissione Franceschini (1967): *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Roma, Colombo, 3 vols.



- COSTA, J. (1911): *Política hidráulica (Misión social de los riegos en España)* (ed. del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1975, 362 págs.).
- DARNACULLETA I GARDELLA, M. (2000): *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural*, Barcelona, Cedecs, 260 págs.
- DUGATO, M. (2008): «Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine», en A. POLICE (Ed.), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, págs. 17-48.
- DUGUIT, L. (1923): *Traité de droit constitutionnel*, T. III, 2.<sup>a</sup> ed., París, Boccard, 800 págs.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, R. (1921): «Naturaleza jurídica del dominio público según Hauriou. Aplicación de su doctrina a la legislación española», en *Revista de Derecho Privado*, págs. 230-236.
- (1942): «Sobre la incorporación al Código Civil español de la noción de dominio público», en *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, págs. 113-127.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (1998): «Aproximación al concepto de dominio público inmaterial en los derechos sobre invenciones y creaciones», en núm. 146 de esta REVISTA, págs. 129-155.
- FONT I LLOVET, T. (1991): «La ordenación constitucional del dominio público», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, T. V, Madrid, Civitas, págs. 3917-3942.
- FRANCH I SAGUER, M. (1996): «Imbricación del dominio público y privado», en núm. 139 de esta REVISTA, págs. 419-443.
- GALLEGO ANABITARTE, A. (1986): «El Derecho español de aguas en la historia y ante el Derecho comparado», en A. GALLEGO, A. MENÉNDEZ y J. M. DÍAZ LEMA, *El Derecho de aguas en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas, págs. 1-420.
- GÁMEZ MEJÍAS, M. M. (2009): «Los bienes públicos en Alemania», en L. PAREJO ALFONSO y A. PALOMAR OLMEDA (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, T. I, Cizur Menor, Aranzadi, págs. 495-544.
- GARCÍA CABA, M. M. (2009): «Los bienes públicos en Francia», en L. PAREJO ALFONSO y A. PALOMAR OLMEDA (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, T. IV, Cizur Menor, Aranzadi, págs. 545-587.
- GARRIDO FALLA, F. (1962): «Sobre el régimen del dominio público», en *Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en homenaje al profesor José María Pi y Suñer*, Barcelona, Bosch, 1962, págs. 303-340.
- GAUDEMET, Y. (2008): *Droit administratif des biens*, 12.<sup>a</sup> ed., París, LGDJ, págs. 6-19.
- GIANNINI, M. S. (1976): «I beni culturali», en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, págs. 3-38 (publicado como «I beni culturali nell'ordinamento italiano», en el volumen colectivo *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, págs. 511-523; trad. esp. en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 9, 2005).
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (1998): *La titularidad de los bienes del dominio público*, Madrid, Pons, 318 págs.
- (2005): «Notas sobre el régimen general del dominio público», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (Ed.), *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 63-130.
- GORDON, H. S. (1954): «The economic theory of a common-property resource: the fishery», en *The Journal of Political Economy*, abril, págs. 88-99.
- GRISOLIA, M. (1952): *La tutela delle cose d'arte*, Roma, Foro italiano, 546 págs.
- GUAITA, A. (1956): «Le domaine public en Espagne», en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, núm. 22, págs. 121-140.
- HARDIN, G. (1968): «The tragedy of the commons», en *Science*, 13 diciembre, págs. 1243-1248.
- HAURIOU, M. (1919): *Précis de droit administratif et de droit public*, 9.<sup>a</sup> ed., París, Sirey (1.<sup>a</sup> ed., 1892; 12.<sup>a</sup> ed., 1933).
- KROMER, M. (1985): *Sachenrecht des öffentlichen Rechts. Probleme und Grundlagen eines allgemeinen Teils des Öffentlichen Sachenrechts*, Berlín, Duncker and Humblot, 168 págs.
- LACRUZ MANTECÓN, M. (2011): *La ocupación imposible. Historia y régimen jurídico de los inmuebles mostrencos*, Madrid, Dykinson, 247 págs.

- LALINDE ABADÍA, J. (1974): «El dominio público como paralogsismo histórico en España», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, págs. 447-482.
- LINARES ANDRÉS, L. (1998): *Las fundaciones. Patrimonio, funcionamiento y actividades*, Valencia, Tirant lo Blanch, 337 págs.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1988): «Dominio público y protección del medio ambiente», en J. M. CASTELLS (Ed.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, págs. 585-600.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial*, Madrid, Pons, 309 págs.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (2007): *Instituciones de Derecho administrativo*, Madrid, Aranzadi, 507 págs.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L. (2011): «El régimen necesariamente jurídico-público de los bienes, contratos, personal y entes instrumentales de los poderes públicos», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 27, págs. 1-27.
- MARTÍNEZ USEROS, E. (1954): «Imprudencia de servidumbres sobre el dominio público», en *Estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación*, T. I, Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, págs. 137-176.
- MAYER, O. (1905): *Le droit administratif allemand*, T. III, París, Giard y Brière, 323 págs.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2004): «El dominio público como institución jurídica: configuración histórica y significado actual en el Derecho público español», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 10, págs. 209-223.
- MERCATI, L. (2009): *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, Giappichelli, 281 págs.
- MESA-MOLES SEGURA, A. (1954): «Sobre la propiedad pública en el Derecho administrativo», en *Estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación*, T. I, Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, págs. 107-114.
- MESTRE DELGADO, E., y MARTÍNEZ GALINDO, G. (2004): «Protección penal del patrimonio de las Administraciones públicas», en J. F. MESTRE DELGADO (Dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas (Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre)*, Madrid, El Consultor, págs. 497-596.
- MONTÉS, V. L. (1980): *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo (Un estudio evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978)*, Madrid, Civitas, 308 págs.
- MORAND-DEVILLER, J. (2007): *Droit administratif des biens*, 5.<sup>a</sup> ed., París, Montchrestien, 859 págs.
- MOREU CARBONELL, E. (2003): «Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones de dominio público», en núm. 161 de esta REVISTA, págs. 435-477.
- MORILLO-VELARDE, J. I. (1992): *Dominio público*, Madrid, Trivium, 156 págs.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2000): *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Madrid, Taurus, 281 págs.
- NAPOLITANO, G. (2007): «I beni pubblici e le tragedie dell'interesse comune», en F. MERUSI y A. ROMANO TASSONE (Coords.), *Analisi economica e diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè-AIPDA, págs. 125-154.
- NAVARRO MARTORELL, M. (1950): *La propiedad fiduciaria: la fiducia histórica, los modernos negocios fiduciarios, la propiedad fiduciaria*, Barcelona, Bosch, 347 págs.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 298 págs. (trad. esp.: México, Fondo de Cultura Económica, 2000).
- PALMA, G. (1971): *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, Jovene, 86 págs.
- PANCRACIO, J. P. (1997): *Droit International des espaces*, París, Colin, 281 págs.
- PAPIER, H. J. (1998): *Recht der öffentlichen Sachen*, 3.<sup>a</sup> ed., Berlín, Gruyter, 176 págs.
- PAPPERMANN, E.; LÖHR, R. P., y ANDRISKE, W. (1987): *Recht des öffentlichen Sachen*, München, Beck, 186 págs.

- PARDESSUS, J. M. (1806) *Traité de servitudes ou services fonciers*, 2 tomos, París (8.ª ed., 1838).
- PAREJO ALFONSO, L. (1983): «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», en núms. 100-102 de esta REVISTA, págs. 2379-2422.
- (2009): «La *summa divisio* de las cosas. Las cosas públicas: el patrimonio de las Administraciones y el dominio público», en L. PAREJO ALFONSO y A. PALOMAR OLMEDA (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, T. I, Cizur Menor, Aranzadi, págs. 35-95.
- PAREJO GAMIR, R. (1975): *Protección registral y dominio público*, Madrid, Edersa, 211 págs.
- PAREJO GAMIR, R., y RODRÍGUEZ OLIVER, J. M. (1976): *Lecciones de dominio público*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 315 págs.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A. (2009): *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 13.ª ed., Madrid, Tecnos, 831 págs.
- POLICE, A. (2008) (Ed.): *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 712 págs.
- PROUDHON, V. (1832-1834): *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, 4 tomos, Dijon, Legier.
- PUREZA, J. M. (2002): *El patrimonio común de la humanidad: ¿hacia un Derecho internacional de la solidaridad?*, Madrid, Trotta, 400 págs.
- RENNA, M. (2004): *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 324 págs.
- RENDE, A. (2002): *Gli edifici privati di interesse culturale. La normativa di tutela*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 157 págs.
- SAINZ MORENO, F. (1985): «Dominio público, bienes comunales, patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional», en O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, T. X, Madrid, Edersa, págs. 181-263 (2.ª ed., 1998).
- (1999): «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública», en núm. 150 de esta REVISTA, págs. 477-514.
- SANDULLI, A. M. (1956): «Spunti per lo Studio dei beni privati di interesse pubblico», en *Il Diritto dell'Economia*, págs. 163-176.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2000): *Principios de Derecho administrativo*, vol. II, 2.ª ed., Madrid, Areces, 727 págs.
- SERNA VALLEJO, M. (2005): «Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, T. LXXV, págs. 967-1012.
- STEVENSON, G. G. (1991): *Common property economics. A general theory and land use applications*, Cambridge University Press, 256 págs.
- TRIMARCHI, F. (2004) (Coord.): *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, Milano, Giuffrè-AIPDA, 490 págs.
- VAREA SANZ, M. (1996): «El concepto de dominio público en la Ley de Patentes», en *Homenaje a J. Delicado. Colección de trabajos sobre propiedad industrial*, Barcelona, págs. 457-477.
- VENTURA VENTURA, J. M. (2007): «Dominio público», en J. M. RODRÍGUEZ TAPIA, *Comentarios a la Ley de Propiedad Intelectual*, Madrid, Thomson-Civitas, págs. 347-351.
- VERGARA BLANCO, A. (1989): «La teoría del dominio público: el estado de la cuestión», en *Revista de Derecho Público*, núm. 114, págs. 27-58.
- VILLAR PALASÍ, J. L. (1952): voz «Concesiones administrativas», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, T. IV, págs. 684-770,
- (1968): *Derecho administrativo. Introducción y teoría del las normas*, Universidad de Madrid, 636 págs.

