

HÉCTOR IGLESIAS SEVILLANO

**PROPIEDAD Y
DOMINIO PÚBLICO
UN ENSAYO DE SISTEMA**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2023

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCIÓN	13

CAPÍTULO I

LAS PRINCIPALES LÍNEAS TEÓRICAS DEL DOMINIO PÚBLICO

1. LA TEORÍA DE LA PROPIEDAD COMO ORIGEN DE LA DUALIDAD «FUNCIONALISMO-PATRIMONIALISMO» EN EL DOMINIO PÚBLICO	29
2. EL MITO DEL DEMANIO NATURAL	34
3. TEORÍAS CLÁSICAS DEL DOMINIO PÚBLICO	46
3.1. Funcionalismo riguroso o intervencionista.....	46
3.2. Patrimonialismo e intervencionismo	59
a) La influencia de Proudhon.....	61
b) El patrimonialismo de Hauriou	64
4. EL PROBLEMA DE LA ESCALA DE LA DEMANIALIDAD.....	66
4.1. La escala en la teoría funcionalista «rigurosa» o intervencionista	69
4.2. La escala en la teoría patrimonialista.....	71
5. ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS PRECEPTOS DEL CÓDIGO CIVIL EN MATERIA DE BIENES PÚBLICOS.....	76
6. FUNCIONALISMO MODERADO O ABSTENCIONISTA.....	82

CAPÍTULO II

**LA TEORÍA DE LA PROPIEDAD COMO TRIPLE SISTEMA,
CIVIL, ECONÓMICO Y CONSTITUCIONAL**

1. INTRODUCCIÓN	87
2. LA PROPIEDAD CIVIL O DOMINIO	89
A) Extensión del dominio.....	98
B) Intensión del dominio	100
3. LA PROPIEDAD ECONÓMICA	100
3.1. Justificación de la distinción conceptual respecto del dominio	100
3.2. Las dos notas de la propiedad económica: excluibilidad y rivalidad	100
3.3. Concepto de «bienes públicos» en el sentido de la propiedad económica .	103
3.4. Concepto de propiedad económica.....	109
3.5. La propiedad económica como teoría de la explotación de los bienes públicos.....	110
a) La tesis de la Tragedia de los Comunes.....	111
b) La solución de mercado.....	114
c) La negación de la tragedia y su contra-crítica	117
4. LA PROPIEDAD CONSTITUCIONAL.....	121
4.1. La propiedad constitucional como resultado histórico-jurídico.....	121
4.2. El problema de la función social. Delimitación de los arts. 33.2 y 33.3 CE	123
4.3. El contenido esencial de la propiedad constitucional	136
4.4. Concepto de propiedad constitucional.....	143

CAPÍTULO III

**EL DOMINIO PÚBLICO COMO PODER PÚBLICO DE INTERVENCIÓN
SOBRE LA PROPIEDAD CONSTITUCIONAL: LA TEORÍA
FUNCIONALISTA MODERADA**

1. INTRODUCCIÓN	161
2. PROPIEDAD Y DOMINIO PÚBLICO EN LAS FUENTES	164
3. EL PROTAGONISMO DEL PATRIMONIO REAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO.....	179
4. EL PROBLEMA DE LOS BIENES COMUNALES	188
4.1. Los bienes comunales como problema jurídico.....	188
4.2. Los bienes comunales como problema histórico y económico.....	202
5. LA IMPORTANCIA HISTÓRICA DE LA DESAMORTIZACIÓN	207
6. LA CONSTRUCCIÓN SISTEMÁTICA DEL DOMINIO PÚBLICO FRENTE AL DERECHO DE PROPIEDAD CONSTITUCIONAL	221

	<u>Pág.</u>
7. LOS SEGOS PATRIMONIALISTAS DE LA LEY DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	226
8. LA TENDENCIA FUNCIONALISTA MODERADA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL RECIENTE	233
9. LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE BIENES PÚBLICOS Y SU APERTURA AL MERCADO.....	242
CONCLUSIÓN	251
BIBLIOGRAFÍA	257

INTRODUCCIÓN

1. El presente estudio aspira a construir una teoría dogmática del dominio público como parte del orden constitucional económico. Según una afirmación clásica, la acción del Estado en defensa de un determinado orden económico constituiría un ejercicio de la función de policía¹. En consecuencia, el Derecho económico se ha concebido, en su época de mayor intervención, fundamentalmente como el instrumento del Estado en su autoatribuida tarea de defensor y conformador de la economía, en tanto que titular legítimo del poder político². Entendido así, el Derecho económico sería un Derecho de la ordenación económica³. Este paradigma intervencionista, sin embargo, sufre una decisiva involución a partir del último tercio del siglo xx, fruto de una reflexión sobre la realidad evidente de que «no hay democracia posible si no se respeta la libertad de empresa, si no se respetan las libertades económicas fundamentales», en suma, si no se respeta el derecho de propiedad⁴. El Derecho económico puede corresponderse con diferentes modelos, pero en su versión óptima del Estado de Derecho, este se erige en defensor, y solo subsidiario, del sistema económico extrajurídico, aplicándose el ordenamiento jurídico–económico de manera acorde con la «naturaleza de las cosas, que es económica»⁵. Queda pues superada la función de programación del Derecho económico estatal, pues se restablece la

¹ FORSTHOFF (1958:64).

² BALLERSTEDT (1958:33–34).

³ ROJO (1980:256).

⁴ LÓPEZ RODÓ (1982:449). Es significativa en este texto la puntualización que se formula al hablar de «programación» económica, como un modelo nítidamente diferenciado de la planificación obligatoria, y cuya función sería garantizar las condiciones de libre ejercicio de la actividad económica por iniciativa de la propia sociedad.

⁵ ARIÑO ORTIZ (2004:16).

relación Estado–Sociedad como dos realidades separadas en las que «el protagonismo gestor e investigador se localiza mayoritariamente en la sociedad, en el sector privado» y el Derecho económico tendrá ahora como misión «garantizar la atención a los intereses generales»⁶. La denominación de este nuevo modelo como Estado garante o Estado regulador es para nosotros, partiendo de este punto, un mero convencionalismo⁷. Conviene tener claro, en todo caso, que el Derecho administrativo del Estado regulador no es para nosotros el conjunto de técnicas jurídicas que hacen posible su funcionamiento y control del mercado, sino todo lo contrario, es el conjunto de técnicas que hacen posible el sometimiento a control de la propia intervención regulatoria, garantizando el normal funcionamiento libre del mercado⁸.

2. Con todo, el paradigma intervencionista es, todavía hoy, sorprendentemente influyente en la teoría del dominio público, quizá porque los trabajos clave en esta materia se escribieron precisamente en la época de mayor expansión del Estado sobre la vida económica⁹. Así, la teoría del dominio público parece haber quedado varada en la segunda etapa de la evolución de la regulación económica en España, la superación de los límites formales de lo que en el Derecho administrativo español se entiende por función de policía en sentido estricto, en particular en favor de las funciones planificadora o promocional y de la intervención en la actividad industrial¹⁰. Sin embargo, falta que se proyecte sobre esta materia, a nivel dogmático, la superación de la programación económica por la regulación del mercado libre, un modelo que, aunque aparente-

⁶ ESTEVE PARDO (2021:36).

⁷ IBLER (2022:487–488) ha explorado en concreto el concepto de Estado garante, distinguiéndolo tanto del Estado regulador como de otros modelos que considera aún menos intervencionistas, como el «Estado mínimo», el «Estado optimizado» o el muy descriptivamente denominado «Estado sereno» (*Nachtwächterstaat*), aún admitiendo que estas diferencias en realidad exhiben «fronteras fluidas». Sin duda todos los modelos anteriores tienen en común que, aun conservando técnicas del Estado administrativo de etapas anteriores, «dejan principalmente a los particulares el cumplimiento de tareas importantes para la comunidad». En lo sucesivo, emplearemos preferencialmente el concepto de Estado regulador, pero en todo caso nos referiremos indistintamente a los términos anteriores como sinónimos.

⁸ En esta línea es referencia obligada BETANCOR RODRÍGUEZ (2010).

⁹ Conviene aquí citar, sin ánimo alguno de exhaustividad, los trabajos fundamentales de BALLBÉ PRUNÉS (1945), MARTÍNEZ USEROS (1954), ÁLVAREZ–GENDÍN (1956), GUAITA MARTORELL (1956) o CLAVERO ARÉVALO (1958). Una exégesis breve pero elocuente de esta pervivencia de las posiciones predominantes a mediados del siglo XX, por lo general ubicadas en el espectro del «patrimonialismo riguroso», puede encontrarse en MARTÍN REBOLLO (2021:1754–1762). Por ejemplo, se afirma que «En todo caso, el concepto de propiedad pública y, más en concreto, el de dominio público (como un régimen con especialidades) es tributario de la doctrina, pero también de la historia. Está seguramente en la base del concepto moderno de propiedad ínsito a la construcción del Estado Liberal» (2021:1755, §4 *in initio*). A nuestro modo de ver es más bien al revés, pues la introducción de un concepto de «propiedad pública» que es, por definición, una propiedad deformada, sin duda quiere aprovechar para el poder público las extensas facultades del dominio privado sin perder nada de las potestades características del Estado autoritario de las décadas 1870–1920, que solo impropriadamente puede calificarse de liberal.

¹⁰ Una exégesis clásica en VILLAR PALASÍ (1950).

mente novedoso, no deja de exhibir paralelismos con, por emplear la expresión más tradicionalmente española, el clásico «Gobierno político y económico» de los pueblos¹¹, en suma, con la retroacción del poder público a un espacio de intervención sobre una realidad social que es, respecto de él, independiente¹². Si lo anterior es cierto en la vertiente jurídico-formal, en la vertiente material económica cualquier forma de intervención implica costes sociales que hay que tener en cuenta¹³. De ahí que la discusión sobre, por ejemplo, el parámetro de bienestar a observar continúe en ramas del Derecho económico tan importantes como el Derecho de la competencia¹⁴. Pero, ante todo, lo que es claro es que, desde el punto de vista jurídico, toda ordenación económica se materializa como ejercicio de poder público, se califique como función de policía, planificadora, de procura o regulatoria¹⁵.

3. En España, el orden constitucional económico viene configurado en numerosos preceptos que incluyen, al menos, varios derechos fundamentales (arts. 31, 35, 38 CE) y principios rectores de la política social y económica (40, 45 CE) además de otros principios constitucionales (128, 130, 131, 133, 134, 135 CE, *inter alia*)¹⁶. Estos preceptos, sobre los que podría escribirse largamente para buscar un encaje de conjunto del orden económico constitucional, no van a ser objeto de la presente obra. El objeto de estudio en el que nos centraremos es la relación entre propiedad y dominio público y, por tanto, en la construcción de una relación de sistema entre dos piedras angulares del orden económico constitucional, los arts. 33 y 132 CE.

4. No hay para nosotros un ápice de exageración en afirmar que el art. 33 CE es el puntal del sistema constitucional económico. Tampoco debería ser objeto de discusión la importancia de este derecho fundamental en la construcción de la teoría del dominio público por cuanto, de las propuestas disponibles, todas se corresponden con un cierto concepto de propiedad. Pero quizá el elemento más importante que determina esta relación es que, en la concepción del dominio público que nosotros vamos a defender, bajo la denominación de «fun-

¹¹ Para un acercamiento a esta expresión y su oposición al concepto de «policía» en sentido estricto en el Derecho administrativo español vid. GALLEGO ANABITARTE (2002a:81).

¹² GALLEGO ANABITARTE (2002a:302): «A principios del siglo XIX, según expreso testimonio de los propios autores (Ortiz de Zúñiga, Colmeiro, etc.) la economía política liberal fue la precursora de la nueva Administración. En nuestros días los nuevos planteamientos de economía política de liberalización y privatización han tenido, según algunos, un gran efecto en el Derecho Administrativo, especialmente en todo lo relacionado con las prestaciones o servicios administrativos, dando lugar a una nueva configuración del Estado (Estado Regulador). La Historia sirve, entre otras cosas, para relativizar los supuestos cambios».

¹³ POSNER (2007:494-496).

¹⁴ WHISH y BAILEY (2021:19-20).

¹⁵ FORSTHOFF (1976:52).

¹⁶ ARAGÓN REYES (2011:195). Es sintomático que este autor no incluya en su enumeración, salvo error nuestro, el art. 132 CE. Quizá esta omisión se deba a que el dominio público se percibe como un conjunto de reglas problemáticas y formalistas del Derecho administrativo, en lugar de una pieza de enorme importancia de la Constitución económica. El enfoque del presente estudio es, sin embargo, el segundo.

cionalismo moderado», el demanio es fundamentalmente un poder público que limita la propiedad privada¹⁷. Esto es una consecuencia lógica de lo que hemos argumentado anteriormente porque, si asumimos que el Derecho económico de una economía de mercado consiste básicamente en la ordenación un objeto protegido (la propiedad y, por extensión, la propia economía de mercado a la que da lugar) mediante la abstención o, dado el supuesto, la intervención, en todo caso subsidiaria, del Estado, esta se llevará a cabo mediante el ejercicio de un poder público, y consecuentemente el dominio público, que impacta necesariamente sobre la propiedad privada excluyéndola, no es sino una de esas técnicas de intervención¹⁸.

5. La clave del sistema propiedad–dominio público estará, por tanto, en cómo se describa esta relación y, asumiendo como punto de partida que se trata de un problema de ejercicio de un poder público, será determinante cómo la teoría propuesta entienda el problema del control¹⁹. Expresado sencillamente, una teoría del dominio público puede ser abstencionista o intervencionista, como al fin y al cabo puede serlo toda teoría sobre el ejercicio del poder público económico. Resulta por tanto indispensable adoptar una decisión sobre qué modelo de constitución económica se va a trabajar para, consecuentemente, desarrollar la teoría del dominio público necesaria. En este sentido, se ha dicho certeramente que el Estado regulador, que ha suscitado un cambio de conjunto en el orden constitucional económico y en el Derecho administrativo, no ha dado como resultado todavía una reformulación doctrinal del dominio público, ni tampoco ha conllevado el correspondiente proceso de liberalización²⁰. En la medida en que el Estado regulador implica un regreso al modelo de intervención subsidiaria del Estado, una concepción funcionalista moderada o abstencionista del dominio público, guiada por el tradicional concepto de «dominio eminente», inseparablemente vinculado a la idea de soberanía limitada, podría ser la referencia para esta reconstrucción²¹.

¹⁷ Para una teoría clásica del dominio público como poder de intervención *vid.* FORSTHOFF (1958:334).

¹⁸ Es preclaro a este respecto el precedente de GASCÓN Y MARÍN (1933:383–384) cuando afirma: «No basta la afectación de la cosa, ni el elemento subjetivo para definir netamente el dominio público. Es necesario que exista un interés muy generalizado en el uso que de la cosa se haga y un régimen especial para el uso de la cosa de dominio público y para el mantenimiento de tal condición jurídica. La exclusión de la aplicación de las normas del Derecho Civil, reguladoras en general del derecho de propiedad de la cosa de que se trate, es requisito indispensable. La existencia de normas jurídicas especiales es precisa».

¹⁹ Para una teoría del control como problema central del Derecho administrativo actual, *vid.* AGUDO GONZÁLEZ (2018).

²⁰ ESTEVE PARDO (2021:153).

²¹ Como se dijo tempranamente en la doctrina española, la «desregulación» que caracteriza el Estado regulador no puede reducirse a la «eliminación de normas», sino que entraña un doble proceso, mucho más complejo, de «examen profundo de todas las potestades de intervención, poniendo en cuestión aquellas que no se justifican por el fin para el que teóricamente se exigieron. Aquí cobra importancia el examen económico del Derecho, el análisis del coste y de los beneficios que provoca la intervención administrativa», con especial referencia no solo al «análisis

6. Parecería que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP) hubiera sido el momento propicio para esta «liberalización» del dominio público, y de hecho, algunas voces aventuraron que este habría sido el auténtico sentido de su modelo patrimonialista²². A nuestro modo de ver, es cuestionable que esa haya sido la verdadera orientación de aquella norma: por el contrario, abundan en ella los elementos propios del patrimonialismo riguroso o intervencionista, similar al de la línea mayoritaria de la doctrina francesa. Solo con este modelo intervencionista se explican, por ejemplo, la definición homogénea de todos los bienes de dominio público en su grado sumo con la concurrencia plena de los rasgos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad sin modulación alguna entre categorías de bienes demaniales (art. 6 *a*) LPAP), el uso público o afectación a un servicio público como modelo normal para su explotación (art. 5.1 LPAP) o la centralidad del concepto de «defensa» o «protección» (arts. 28 y ss. LPAP). Si el legislador hubiera querido verdaderamente liberalizar el régimen del dominio público, podría haberlo equiparado sin más al dominio privado, aún con matices, tesis que sí es propia del patrimonialismo abstencionista o privatizador, en ningún modo mayoritario entre las tesis patrimonialistas en general. Una equiparación semejante entre patrimonio público (no demanial) y dominio privado solo se admite para las sociedades mercantiles estatales que «ajustarán la gestión de su patrimonio al Derecho privado, sin perjuicio de las disposiciones de esta ley que les resulten expresamente de aplicación» (art. 167.2 LPAP) y «salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación» (166.2 LPAP). Incluso para la gestión del patrimonio de las entidades públicas empresariales y para las entidades de Derecho público vinculadas a la Administración General del Estado o a sus organismos públicos cuyos ingresos provengan, al menos en un 50 por ciento, de operaciones realizadas en el mercado, compuesto fundamentalmente por bienes patrimoniales y, por tanto, genuinamente objeto de dominio privado y susceptible de haberse sometido directamente al Derecho privado, rige plenamente la LPAP y, consecuentemente, su régimen de intervención, aclarándose que «En lo no previsto en ella, se ajustarán al Derecho privado, salvo en materia de bienes de dominio público en que les serán de aplicación las disposiciones reguladoras de estos bienes» (art. 167.1 LPAP)²³. La LPAP, por tanto, no fue en nuestra opi-

jurídico de la adecuación entre el medio empleado y la finalidad de la norma» sino también a «un segundo análisis económico del funcionamiento real en el mercado de producto en que se mueve la potestad de intervención». De hecho, desregulación puede literalmente significar a veces «más regulación», pero se distingue de las técnicas Derecho administrativo autoritario porque «la desregulación sí que supone la eliminación de la norma interventora. La Administración pasa así de ser una Administración de intervención a una Administración de supervisión [...] estableciendo simplemente el cuadro o marco general jurídico en que los privados pueden y deben moverse, pero no dando órdenes e instrucciones concretas ya que no existe una relación de jerarquía entre el sector privado disciplinado y la autoridad pública de supervisión», SORIANO GARCÍA (1993:10–11).

²² FERNÁNDEZ ACEVEDO (2006:87).

²³ Además, hay que tener en cuenta que el concepto de patrimonio en estas entidades viene matizado, respecto de la caracterización general del patrimonio de las Administraciones Públicas

nión tanto una reforma en la línea del nuevo Estado regulador que liberalizara el dominio público, ni siquiera el régimen de los bienes patrimoniales, sino que supuso más bien la consolidación de la doctrina mayoritaria francesa del patrimonialismo intervencionista en España. Los esfuerzos liberalizadores habrá que buscarlos, más bien, en la legislación sectorial.

7. Una visión clásica bien conocida identifica la primera Administración Pública post-revolucionaria como genuinamente liberal, como una consagración ordenada del espíritu ilustrado y entregada al fomento²⁴. Una nueva visión reciente extrapola este mismo modelo al Derecho español, en línea con un alegado predominio inicial del derecho subjetivo²⁵. Hace tiempo, no obstante, que se pone en duda esta visión de la Administración en el Estado liberal, pues parece claro que el Derecho administrativo ha cumplido históricamente más una función de protección del poder que de control²⁶. De hecho, parece que, al menos en el caso español, el predominio del derecho subjetivo tenía más que ver con un subdesarrollo de la incipiente Administración contemporánea que con ningún afán liberal, subsistiendo muchas instituciones del Antiguo Régimen que se regían por el Derecho privado²⁷. En la actualidad, construir un Derecho administrativo centrado en el control del poder público, es más necesario incluso que vincularlo sólidamente a la dogmática constitucional²⁸. Al fin y al cabo, la importancia de la dogmática queda relativizada en la medida en que la protección a la que debe servir el Derecho administrativo se proyecta necesariamente sobre un derecho consagrado en la propia Constitución, pero preexistente a ella y dotado de unos rasgos propios bien marcados, la propiedad²⁹. Nuestro objetivo en el presente estudio es precisamente llevar la tarea de control del poder público que corresponde al Derecho administrativo a la teoría del dominio público, mediante su subordinación al derecho fundamental que limita, la propiedad constitucional, que no hace sino consagrar constitucionalmente la protección de la propiedad privada como objeto de la realidad externa al propio sistema normativo³⁰.

8. Sin embargo, la dinámica histórica de la evolución del dominio público a finales del siglo XIX, donde parece haberse estancado la teoría demanial, más que consolidar las categorías objetivas tradicionales (especialmente, el discutible «demanio natural») muestra efectivamente una etapa de expansión de la

del art. 3 LPAP, por los arts. 7.2 y 166.3 LPAP, así PAREJO ALFONSO (2013b:127–128).

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA (1972:90–91), donde se afirma que la revolución habría tenido «la idea de la libertad y del derecho como constitutivo social supremo», constituyendo la institución de la nueva Administración una «traición» a este «ideal teórico».

²⁵ MEDINA ALCOZ (2016:53).

²⁶ GALLEGO ANABITARTE (2002a:333).

²⁷ LUQUE REINA (2021).

²⁸ Para entender el origen histórico de este sometimiento, *vid.* WOLLENSCHLÄGER (2017:14).

²⁹ Así, para Díez-Picazo y Ponce de León (1991:1264) estos rasgos serían, como veremos, el *ius utendi*, *ius fruendi* y *ius disponendi*.

³⁰ Ha subrayado recientemente la prioridad de la propiedad privada sobre la demanialización LÓPEZ RAMÓN (2012:53).

institución so pretexto de la «afectación», especialmente con la introducción como posible destino de los bienes, junto con el uso común, del complejo concepto de servicio público. En realidad, esta expansión del demanio se enmarca en un proceso más amplio, en el cual una serie de instituciones tienden a perder el control de sus bienes (*v. gr.*, numerosos bienes eclesiásticos, los bienes del Real Patrimonio, los comunales y diversos baldíos, etc.) en beneficio del Estado: a este proceso nosotros lo denominaremos «síntesis demanial». Entendemos por síntesis demanial la sustitución de distintos particulares (*v. gr.*, la Iglesia, el Rey, el común en los pueblos, las mancomunidades de pastos, o sencillamente los propios particulares en cuanto que propietarios) en sus relaciones jurídicas con determinados bienes de su propiedad, por el Estado³¹. Dependiendo de cada etapa esta sustitución podía consistir en una expropiación mediante una indemnización más o menos justa o, sencillamente, sin ella, con la finalidad de reorganizar el mercado de esos bienes, devolviéndolos el Estado al mercado una vez apropiados (caso de los bienes nacionales en la desamortización) o, más sencillamente, en una auténtica subrogación del Estado en el lugar del titular privado para convertirse en propietario *ope legis* y, en los casos más extremos, vincular de la forma más intensa los bienes apropiados mediante el demanio, normalmente acompañando el proceso con una operación ideológica que lo justifique como una «superación» del estadio de propiedad privada como si la demanialidad fuera, de nuevo, «connatural» a tales bienes: en nuestra opinión, este es el caso de la demanialización de bienes tan diversos como los bienes comunales, los montes de uso común y, desde luego, es el singular y palmario caso de la conversión del Patrimonio Real en Patrimonio Nacional en 1869 y 1931–32, luego confirmado en 1940 y 1978³².

9. El punto de partida predominante en el Derecho administrativo español del dominio público hay que ponerlo en relación con la doctrina francesa mayoritaria que, desde finales del siglo XIX, coincide en términos generales con modelos intervencionistas y, salvo algunos disensos funcionalistas, con el caso particular de lo que nosotros denominamos «patrimonialismo riguroso» o, más sencillamente, intervencionista³³. Desde luego, no faltaron advertencias recordando que, desde el punto de vista del Derecho español, no era ni histórica ni

³¹ Esto con independencia *nomen iuris* que se otorgue a este proceso, así se denomine a la síntesis «conversión» de bienes ajenos al Estado (*rectius*: privados) en bienes nacionales, Patrimonio Nacional, reforma agraria, etcétera.

³² Hitos clave en este proceso fueron las bien conocidas Ley de 18 de diciembre de 1869, Declaración de la extinción del Patrimonio de la Corona, los de la Real Casa, y disponiendo su enajenación; Decreto de 20 de abril de 1931, Decreto declarando prohibidas todas las enajenaciones de bienes pertenecientes al caudal privado del ex Monarca D. Alfonso de Borbón y de sus parientes por consanguinidad y afinidad dentro del cuarto grado, mientras no se determinen totalmente los trámites de la incautación de los bienes adscritos al Real Patrimonio y el inventario de los mismos, y posterior Ley de 22 de marzo de 1932, así como la Ley de 7 de marzo de 1940 y, desde luego, el art. 132.3 de la Constitución española y la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.

³³ Para una exégesis actual de esta doctrina, *vid.* YOLKA (2018).