

# EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES DEL PATRIMONIO NACIONAL

Antonio PAU (1)

## Resumen

*El Patrimonio Nacional es el resultado de una evolución histórica que se inicia con el señorío de realengo y que ha culminado en el presente régimen, como parte de un patrimonio del Estado al servicio de las funciones institucionales de la Corona. Esta es una de las posibles modalidades de evolución que se compara con otros desarrollos producidos en el marco europeo.*

## Abstract

*The Crown estate refers to the portion of the State's estate which is assigned to the Crown with a view to fulfil its institutional functions. The present regulation of the Crown's estate results from the evolution of the 'señorío de realengo' along several centuries and may be compared to the evolution that other legal systems in Europe have undergone in relation to the Crown estate.*

## Palabras clave

*Patrimonio nacional; patrimonio real; régimen jurídico; Derecho comparado.*

## Key words

*State real property; Crown estate; legal regime; Comparative Law.*

SUMARIO: 1. La evolución del Patrimonio Nacional en España; 1. El surgimiento de los señoríos; 2. Los bienes del rey y los bienes del reino; 3. La desamortización del Patrimonio de la Corona y la Constitución de Cádiz; 4. El primer deslinde; 5. La cuestión de la titularidad; 6. La Ley del Patrimonio de la Corona de 1865; 7. Las Leyes del Patrimonio de la Corona de 1869 y 1876; 8. La Ley del Patrimonio de la República y la primera Ley del Patrimonio Nacional;

---

(1) Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

II. El Patrimonio nacional en su régimen vigente; III. La evolución histórico-jurídica en Europa y sus modalidades; 1. Primera modalidad: ha subsistido en su integridad el patrimonio que constituía el viajo señoría de Realengo; 2. Segunda modalidad: ha desaparecido por completo el patrimonio que constituía el señoría de realengo y se ha disuelto en el patrimonio del Estado; 3. Tercera modalidad: se ha diferenciado, dentro el patrimonio que constituía el antiguo señoría de realengo, un conjunto de bienes con un destino específico (el uso y servicio del Jefe del Estado), pero sin régimen jurídico propio; 4. Cuarta modalidad: se ha diferenciado de un conjunto de bienes con un destino específico el uso del jefe de estado y con un régimen jurídico propio.

## I. LA EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO NACIONAL EN ESPAÑA

### 1. EL SURGIMIENTO DE LOS SEÑORÍOS

CON el paso de la Alta a la Baja Edad Media empieza a producirse un cambio radical en el sistema de propiedad de España: se pasa de una atomización de pequeñas propiedades de campesinos independientes al surgimiento de amplios latifundios señoriales.

A lo largo de la Alta Edad Media se había ido generalizando una sociedad de campesinos independientes, dueños de pequeñas tierras que cultivan y transmiten –transmiten generalmente por herencia, más que por negocios *inter vivos*–. A esa situación de pequeños propietarios libres se llega por la vía de la *presura*: la ocupación privada de los territorios que iban incorporándose a los reinos españoles a medida que avanzaba la Reconquista. Se ha dudado de cómo se producía la intervención del poder en ese acto privado de la *presura*: si iba precedida de una concesión o iba seguida de una confirmación. Parece que segundo era instrumento más generalizado (2).

Con el paso del primero al segundo milenio se produce el comienzo de un cambio paulatino de la propiedad y de la sociedad que conduce a un fenómeno que duraría ocho siglos: el señoría. Del pequeño campesinado independiente se pasa al régimen señorial.

La causa principal de este cambio es el *acogimiento* o la *encomendación*. En una época con episodios tan turbulentos como la Baja Edad Media, los campesinos sienten la necesidad de acogerse o encomendarse a la protección del señor a cambio de la entrega de sus tierras. Pero se trata de una entrega relativa: al tiempo que entregan las tierras, las retienen para seguir cultivándolas. Es en esta época cuando surge el censo como dominio dividido, que aún perdura en el Código civil. Su estructura es muy distinta del viejo *ius emphyteuticum* romano, que es un *ius in re aliena*.

Según que el titular de los señoría –es decir, de los nuevos latifundios– fuese el rey, las entidades eclesiásticas –iglesias o monasterios–, o los nobles, se distingue entre tres tipos de señoría: señoría de realengo, señoría de abadengo y señoría solariego. La sumisión al señoría suponía, no solo una pérdida de derechos dominicales, sino también una sumisión personal al señor y, generalmente, un sometimiento

---

(2) ESCUDERO LÓPEZ, J.A., *Curso de Historia del Derecho*, Madrid, 2012, p. 314.

miento a su jurisdicción. Porque el señorío podía ser meramente territorial o también jurisdiccional.

El rasgo más llamativo en la evolución de los señoríos tiene lugar en el siglo XIV: es un progresivo trasvase del patrimonio de realengo al patrimonio solariego.

## 2. LOS BIENES DEL REY Y LOS BIENES DEL REINO

La ley 1.<sup>a</sup> del título XVII de la Partida Segunda dice que los bienes inmuebles –«las heredades, que son rayzes»– del rey son de dos tipos: «unos son quitamente del rey» («quitamente» significaba totalmente, enteramente) y «otros pertenecen al reino».

La disponibilidad de los bienes del reino es, lógicamente, más limitada. «El rey debe guardar que el Señorío sea siempre uno e no lo enajene ni lo departa [...] que quando el Rey fuesse finado, el otro nuevo entrasse en su lugar, luego que jurase [...]». Gregorio López resume así el criterio de Las Partidas: «Rex non potest taliter alienare civitates et castra regni sine consensu omnium principum et populorum regni».

Con Las Partidas empieza una larga evolución legislativa en relación con esos bienes del reino (que luego se llamarán «Patrimonio de la Corona», más tarde «Patrimonio Real», y acabarían convirtiéndose en el «Patrimonio Nacional»), evolución que se produce sobre todo en dos direcciones: la de ir precisando qué bienes forman parte de ese Patrimonio –lo que implicaba el deslinde respecto de los bienes propios del monarca–, y la de ir precisado la naturaleza jurídica de ese Patrimonio –y en concreto si la titularidad era pública o privada–.

Pero ya hemos dicho que en el siglo XIV se produce la confusión entre los bienes del reino y los del rey, y el más claro exponente son esas repetidas y cuantiosas mercedes enriqueñas. La confusión se produce primero en la práctica y luego en la ley. Al incumplimiento por los propios reyes de las normas de Las Partidas con las frecuentes donaciones de tierras, villas y castillos, sigue la norma del Ordenamiento de Alcalá que consagra explícitamente la facultad del rey de enajenar los bienes del Reino. Partiendo de que «pertenece a los Reys de dar grades dones», y que «por esto fizieron grandes dones de cibdades, e villas, e logares, e otras heredades a los suyos, así a Eglecias, como a Órdenes, e a Ricos Homes, e Fijosdalgo, e Sennoríos, e moradores en ellos», concluye que «las mercedes de los Reys deben durar para siempre».

Pero en el siglo siguiente se produce el movimiento contrario. Aunque el Ordenamiento de Alcalá había dicho que «las mercedes de los Reys deben durar para siempre», muchos de los inmuebles que habían pasado del señorío de realengo al de abolengo recorren el camino inverso. Los Reyes Católicos anulan gran parte de las mercedes hechas por sus predecesores, y prohíben que se hagan en lo sucesivo: «No se hagan mercedes de pueblos, castillos, tierra y heredamiento de estos Reynos a favor de Rey u otra persona extraña de ellos» (3).

Con el Ordenamiento de Alcalá empieza por tanto la confusión normativa entre los bienes del reino y los bienes del rey.

(3) Ley VII del título V del libro III de la Novísima Recopilación.

### 3. LA DESAMORTIZACIÓN DEL PATRIMONIO DE LA CORONA Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Real Cédula de Carlos IV de 21 de octubre de 1800 decretó la desamortización del patrimonio de la Corona. «A excepción de la real fortaleza de la Alhambra de Granada, palacio del Alcázar de Sevilla y demás pertenencias de su jurisdicción en aquellas capitales, se procederá a la venta en pública subasta de los demás bienes y edificios de la Corona [...]». Pero no hubo ni particular interés en desmembrar el Patrimonio Real, ni tiempo para hacerlo: enseguida llegaron los franceses.

Confuso es el artículo que la Constitución de Cádiz de 1812 dedica al Patrimonio Real, el artículo 214, en el que se afirma que: «Pertenece al Rey todos los Palacios Reales que han disfrutado sus predecesores, y las Cortes señalarán los terrenos que tengan por conveniente reservar para el recreo de su persona».

¿Qué quiere decir «pertenece al Rey»? ¿Que se trata de propiedad privada, lo que iría en contra de la consideración tradicional de los palacios como pertenecientes a la Corona? ¿Y por qué esa diferencia entre los palacios y los terrenos? ¿Cómo es que tienen las Cortes esa ilimitada facultad de determinar los terrenos que pertenecen al rey y los que pertenecen a la Corona?

Poco tiempo después, un Decreto de 28 de marzo de 1814 desarrolla ese artículo 214 de la Constitución y lo aclara, con simple un inciso, en su artículo 1:

«El Patrimonio del Rey, en su calidad de tal, se compone:

Primero. De la dotación anual de su Casa.

Segundo. De todos los Palacios Reales de que han disfrutado sus predecesores.

Tercero. De los jardines, bosques, dehesas y terrenos que las Cortes señalen para recreo de su persona».

«En su calidad de tal», es decir, no como particular, sino como soberano. «Ut princeps, non ut privatus», como decía Gregorio López en su comentario de Las Partidas.

Los artículos 7 y 8 son aún más clarificadores. Según el artículo 7, una Comisión del Congreso propondría al pleno los terrenos que deben reservarse para recreo del rey. Y según el artículo 8, «la misma Comisión manifestará al Congreso las fincas que deben pertenecer al dominio privado del Sr. D. Fernando VII y de los Sres. Infantes, las cuales quedarán reservadas como de su propiedad privada, y deslindadas para que jamás se confundan con las que la Nación señala para recreo del Monarca».

### 4. EL PRIMER DESLINDE

Fernando VII no debió de dar facilidades para ese deslinde de propiedades, porque hay que esperar al comienzo del Trienio Liberal para que un Real Decreto de 30 de mayo de 1820 enumerara y describiera detalladamente los palacios y terrenos que pertenecían a la Corona. El resto de los bienes pasarían a la Hacienda Pública o se venderían. Y, efectivamente, se empezaron a vender. Pero al terminar el Trienio, una disposición de la Regencia de 14 de junio de 1823 ordenó que se

devolvieran al rey los bienes que se habían desgajado del Patrimonio Real, e hizo que los inmuebles recorrieran, una vez más, el camino inverso: se declararon nulas todas las ventas hechas desde 1820. Los pleitos entre los compradores y la Corona duraron hasta mediado el siglo. El primer deslinde quedó formalmente derogado. Se volvía a la confusión anterior.

## 5. LA CUESTIÓN DE LA TITULARIDAD

El deslinde había fracasado. Y seguía en pie otra cuestión igualmente grave: la cuestión de la titularidad. ¿De quién eran los bienes de la Corona? Las opiniones parecen estar divididas por una línea que recorre los años centrales del siglo XIX.

Antes de llegar a esa línea imaginaria, la idea más generalizada es la de que se trataba de un patrimonio que pertenecía al rey, pero el que no podía disponer, a diferencia de su patrimonio particular, que también era suyo, pero del que sí podía disponer, tanto por acto entre vivos como por testamento. El más destacado civilista anterior al Código civil, Benito Gutiérrez –que muere en 1885, cuatro años antes de la promulgación del Código–, no duda de que los bienes de la Corona constituyen un mayorazgo: solo se pueden ir transmitiendo, por muerte, a los sucesores de la Corona (4). Le pertenecían, pues, al rey.

Pero esta consideración del Patrimonio Real como mayorazgo les resultaba contradictoria a algunos juristas de la época: porque, si en cualquier mayorazgo particular era el rey quien tenía que autorizar la desvinculación, ¿cómo no iba a poder el rey desvincular bienes de su propio mayorazgo? Dos grandes juristas de la época, José María Monreal y Manuel Cortina –presidentes ambos de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación–, concluyeron que se trataba de bienes libres. Un mayorazgo libremente desvinculable no era un verdadero mayorazgo, y por tanto el rey podía disponer libremente de los bienes del Patrimonio Real. No había, pues, diferencia entre el patrimonio privado del rey y el patrimonio de la Corona. A esta misma conclusión se llegaba por otro razonamiento: los mayorazgos habían sido suprimidos por la Ley desvinculadora el 11 de octubre de 1820, luego tampoco existía ya el mayorazgo real, que era, en definitiva, un mayorazgo más, luego los bienes de la Corona se habían convertido en libres.

Pero, traspasada esa línea imaginaria que discurre por los años centrales del siglo XIX, la titularidad del rey –sea como mayorazgo o como propiedad libre– sobre el Patrimonio de la Corona empezó a ponerse en duda, cuando no a negarse abiertamente. Es muy significativa la confusión que revela el proyecto de Código civil de 1851. Según su artículo 384, «son propiedad pública: 1.º Los bienes que pertenecen al Estado. 2.º Los bienes del Patrimonio Real destinados a la dotación permanente de la Corona [...]». Y García Goyena –el propio autor del Proyecto– comenta: «Hoy día es el único mayorazgo» (5). ¿Cabe mayor contradicción que considerar que bienes de «propiedad pública» constituyen «un mayorazgo»?

(4) GUTIÉRREZ, B., *Códigos o estudios fundamentales sobre el Derecho civil español*, t. II, Madrid, 1863, p. 30.

(5) GARCÍA GOYENA, F., *Concordancias, motivos y comentarios del Código civil español*, Zaragoza, 1974, p. 206.

La gran crisis económica en que se encontraba sumido el país en los últimos años del reinado de Isabel II hacía necesario recaudar fondos para la Hacienda Pública, y se pensó entonces en vender parte del Patrimonio Real. En el proyecto de la que luego sería la ley de 12 de mayo de 1865 –la primera ley del Patrimonio de la Corona– se decía que los bienes de ese Patrimonio se sacarían a subasta, y del precio obtenido se destinaría un 75% al Estado y un 25% al rey.

Esta norma proyectada suponía una cuantiosísima transferencia, si no de bienes, sí de valor, del Patrimonio Real al patrimonio particular del rey. Y este enriquecimiento del rey a costa de bienes que se consideraban inalienables provocó una reacción muy firme en una parte de la nación, y motivó dos célebres artículos de Castelar publicados en el periódico *La Democracia*: «¿De quién es el Patrimonio Real?», de 21 de febrero, y otro mucho más célebre «El rasgo», de dos días más tarde, el 23 de febrero.

Los artículos de Castelar motivaron una sublevación de estudiantes de la Universidad Central que culminó en la sangrienta Noche de San Daniel, del 10 de abril. La Guardia Civil apoyada por una unidad de caballería, con la bayoneta calada, causó catorce muertos, todos ellos estudiantes, y ciento noventa y tres heridos. El gobierno de Narváez declaró el estado de guerra y, por supuesto, destituyó a Castelar de su cátedra de Historia crítica y filosófica de España. Pero no solo a Castelar, sino también al rector, Juan Manuel Montalbán, y a los catedráticos que se solidarizaron con Castelar.

## 6. LA LEY DEL PATRIMONIO DE LA CORONA DE 1865

Pero la ley se acabó aprobando, y marcó el rumbo de las leyes posteriores sobre el Patrimonio Real. Contiene en su artículo 1 una enumeración de los inmuebles que en adelante formarían el Patrimonio de la Corona (entre ellos el Museo del Prado), y en su artículo 2 declaraba por primera vez que «los bienes muebles contenidos en los palacios y demás edificios enumerados en el artículo anterior» pertenecían igualmente al Patrimonio de la Corona (por tanto, los cuadros del Prado y muchas de las joyas).

En cuanto a los demás bienes inmuebles que hasta entonces formaban parte del Patrimonio de la Corona, la ley los declaraba «en estado de venta». Y efectivamente, en los meses siguientes la Gaceta de Madrid fue sacándolos a subasta, con el reparto antes dicho del 75% y el 25%. La ley reservaba además a favor del patrimonio particular del rey, durante 40 años, el derecho a ceder el dominio útil de los solares de los Reales Sitios de Aranjuez y La Granja de San Ildefonso para la construcción de viviendas.

## 7. LAS LEYES DEL PATRIMONIO DE LA CORONA DE 1869 Y 1876

Destronada la reina por la revolución de 1868, se dictó la segunda Ley del Patrimonio de la Corona, la de 18 de diciembre de 1869, en la que ya se dice explícitamente que los bienes del Patrimonio pertenecen al Estado, y que tales bienes están destinados al «uso y servicio» del rey.

El Gobierno Provisional presidido por el general Serrano desarrolló una actividad febril respecto del Patrimonio de la Corona. A los pocos meses de triunfar la revolución se cede el Parque del Retiro al Ayuntamiento de Madrid, y la Alhambra de Granada pasa a ser propiedad del Estado –con grandes protestas del Ayuntamiento de Granada–. Se crea primero –en octubre de 1868– un «Consejo encargado de la conservación, custodia y administración del Patrimonio de la Corona», y dos meses más tarde –en diciembre– una «Dirección General del Patrimonio que fue de la Corona».

Pero lo más llamativo es que se sacan a subasta, casi a diario, durante los meses que siguieron a la revolución, los bienes de la Corona. La convocatoria de las subastas se publican en la Gaceta de Madrid: puede verse que hay días en que se ponen en venta varios inmuebles.

Al poco de producirse la Restauración se dicta la ley de 26 de junio de 1876. Es una ley muy breve, de solo siete artículos, que vuelve a la composición del Patrimonio de la Corona que había fijado la ley de 1865, pero es una ley que supone un retroceso jurídico en cuanto a la naturaleza del Patrimonio de la Corona: vuelve la idea del mayorazgo.

El retroceso está consagrado en el párrafo 2.º del artículo 3: «El Estado entregará desde luego a la Real Casa los edificios y predios de toda clase, con todas las pertenencias de los mismos, que conserve en su poder». Se dice además en el párrafo 4.º del mismo artículo que el Rey podrá hacer las permutas que considere conveniente «para mejorar las condiciones de los Sitios Reales».

En definitiva: los bienes del Patrimonio de la Corona no son ya bienes del Estado destinados al uso y servicio del rey, sino bienes del rey que el Estado le devuelve.

Es muy significativo que, veinte años después –pero vigente todavía la Ley de 1776–, el Código civil incluya un artículo 342 en que se dice que: «Los bienes del Patrimonio Real se rigen por su ley especial; y, en lo que en ella no se halle previsto, por las disposiciones generales que sobre la propiedad particular se establecen en este Código».

## 8. LA LEY DEL PATRIMONIO DE LA REPÚBLICA Y LA PRIMERA LEY DEL PATRIMONIO NACIONAL

La Ley de 22 de marzo de 1932 convierte el Patrimonio de la Corona en «Patrimonio de la República». Como en otros casos europeos en que se había producido un cambio semejante de régimen político, y como hizo la Primera República española, podría haberse suprimido el viejo Patrimonio de la Corona y haber sometido sus bienes al régimen general de los bienes del Estado. Pero no se hizo así.

La Ley de 1932 respeta plenamente la composición del Patrimonio que habían determinado las leyes anteriores, pero crea un nuevo órgano gestor (artículos 17 a 20): un «Consejo de régimen autónomo» compuesto por un Presidente, un Secretario, un Interventor y doce Vocales. Lo más llamativo de la ley republicana es el orden en que fija el destino de los bienes del Patrimonio: primero el uso público; después el uso presidencial.

Según el artículo 4, «los bienes que constituyen el Patrimonio de la República se destinarán principalmente a fines de carácter científico, artístico, sanitario,

docente, social y de turismo [...]». Solo el Palacio (Nacional, antes Real) lo podrá «habitar el Presidente de la República en las épocas que tenga por conveniente», dice el inciso final del artículo 6. Y según el artículo 7, «el palacio de La Granja se acondicionará para residencia veraniega del Jefe del estado». La mayor parte de la ley está destinada a fijar individualizadamente el destino de cada uno de los bienes: el palacio de La Granja, cuando no lo use el Jefe del Estado, se dedicará a pensionado de pintura al aire libre; las Casas de Oficios, a cursos universitarios de verano; el palacio de Aranjuez, a exposición de objetos artísticos...

En la Ley de 7 de marzo de 1940 (cuyo nombre completo es *Ley restableciendo a la plenitud de su tradicional significación los bienes constitutivos del antiguo Patrimonio de la Corona*) aparece por primera vez la denominación de Patrimonio Nacional, pero sus novedades son pocas. Mantiene como órgano gestor el «Consejo de régimen autónomo» que había creado la ley republicana, aunque determina los miembros que lo integran con mayor precisión. Lo más llamativo de la Ley de 1940 son los fines –o más exactamente, el fin– que ha de cumplir el Patrimonio: «el uso y servicio del Jefe del Estado». Se suprimen –dice el preámbulo– las «aplicaciones varias, sin sentido útil unas, partidistas y sectarias otras» que había previsto la ley de la República. La crítica a las llamadas despectivamente «aplicaciones varias» carece de fundamento, y el olvido del uso público por la ley de 1940 resulta llamativo.

## II. EL PATRIMONIO NACIONAL EN SU RÉGIMEN VIGENTE

La Constitución Española dispone en el apartado 3 del artículo 132 que «por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación». Al aparecer en el mismo plano el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional parece desprenderse del precepto que se trata de dos masas patrimoniales distintas, cuando en realidad son una sola: el Patrimonio del Estado. El Patrimonio Nacional no es más que una parte del Patrimonio del Estado, singularizada por su función y por numerosas particularidades de su régimen jurídico que la alejan del régimen general de los bienes públicos.

Llama la atención, en la lectura de las primeras palabras de la vigente Ley de Patrimonio Nacional de 16 de junio de 1982, que no sea el Patrimonio Nacional, sino el Consejo de Administración lo que la ley configure «como una Entidad de Derecho público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar» (artículo 1). La entidad gestora de los bienes, dotada de personalidad jurídica, debería ser el propio Patrimonio Nacional, y no su órgano ejecutivo: al igual que las agencias estatales, las empresas públicas y los entes institucionales tienen personalidad jurídica propia, y sus órganos rectores, naturalmente, carecen de ella.

La ley de 1982 vuelve a la doble función del Patrimonio que previó la ley de 1932, pero invierte el orden: primero el uso por el Jefe del Estado; después el uso público.

Según el artículo 2 de la Ley, los bienes del Patrimonio Nacional están «afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen». El artículo 3 establece el segundo destino de los bienes: «En cuanto sea compatible con la afec-



tación de los bienes del Patrimonio Nacional, a la que se refiere el artículo anterior, podrá autorizarse su uso con fines culturales, científicos y docentes».

Después de una sinuosa evolución que se inició hace más de un milenio con la formación el señorío de realengo, la ley de 1982 enumera en seis breves apartados todos los inmuebles a que ha quedado reducido el viejo Patrimonio de la Corona:

1. El Palacio Real de Oriente y el Parque de Campo del Moro.
2. El Palacio Real de Aranjuez y la Casita del Labrador, con sus jardines y edificios anexos.
3. El Palacio Real de San Lorenzo de El Escorial, el Palacete denominado la Casita del Príncipe, con su huerta y terrenos de labor, y la llamada «Casita de Arriba», con las Casas de Oficios de la Reina y de los Infantes.
4. Los Palacios Reales de la Granja y de Riofrío y sus terrenos anexos.
5. El monte de El Pardo y el Palacio de El Pardo, con la Casita del Príncipe. El Palacio Real de la Zarzuela y el predio denominado «La Quinta», con su Palacio y edificaciones anexas; la Iglesia de Nuestra Señora del Carmen, el Convento de Cristo y edificios contiguos.

Por el Real Decreto 1867/2004, de 6 de septiembre, se integró el Monasterio de San Jerónimo de Yuste en el Patrimonio Nacional. Como explica el preámbulo del decreto, habría bastado con una mutación demanial, pues el Monasterio era ya un bien de dominio público (afectado al Ministerio de Cultura). Pero, dada la exigencia del artículo 8, ap. 2, letra j), de que el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional proponga al Gobierno la afectación, y para simplificar la tramitación, el Consejo de Ministros procedió a desafectar el bien del Ministerio de Cultura, y a afectarlo al Patrimonio Nacional (6).

Por Real Decreto 1406/1987, de 13 de noviembre, se afectó al uso y servicio de la Corona un inmueble situado en el lugar denominado Raso de la Estrella, del término municipal de Aranjuez.

En 12 de abril de 1988 el Ayuntamiento de Sevilla y el Patrimonio Nacional firmaron un convenio por el cual el Ayuntamiento, como único propietario de los Reales Alcázares, autorizaba con carácter indefinido la utilización del denominado Cuarto Real Alto con sus dependencias anejas para el uso y servicio exclusivo de residencia de SS.MM. los Reyes de España y miembros de la Familia Real durante sus estancias en la ciudad. El convenio, ni supuso que el Cuarto Alto pasase a formar parte del Patrimonio Nacional, ni podía hacerlo.

También mediante convenio, en este caso con las respectivas Comunidades Autónomas, el Patrimonio Nacional adquirió el uso de la Residencia de La Mareta, en Lanzarote, y el Palacete Albéniz, en Barcelona. En virtud de esos convenios, el Patrimonio Nacional asume el mantenimiento de los inmuebles y su adecuación a los usos requeridos.

Los bienes del Patrimonio Nacional son bienes «de titularidad del Estado», dice el artículo 2 LPN, a los que, según el artículo 6, «se aplicará, con carácter supletorio, la Ley del Patrimonio del Estado».

---

(6) Téngase en cuenta que el artículo 71 LPAP exige para la mutación demanial la incoación e instrucción del correspondiente procedimiento por la Dirección General del Patrimonio del Estado; la resolución por el Ministerio de Hacienda; y la firma de un acta, con intervención de la Dirección General del Patrimonio del Estado y los departamentos u organismos interesados.

A diferencia de la multitud de entidades instrumentales a las que se les ha atribuido un patrimonio propio, separado o desgajado del Patrimonio del Estado, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional no es titular de un patrimonio propio. Los bienes cuya gestión tiene encomendada son de titularidad del Estado (artículo 2 LPN), no es él mismo titular de ellos, como ocurre con esos entes instrumentales en cuyos estatutos se dice, casi siempre con las mismas palabras, que disponen «para el cumplimiento de sus fines de un patrimonio propio distinto al del Estado, integrado por el conjunto de los bienes, derechos y obligaciones de los que sea titular». Así consta en el artículo 17 del Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, regulador del Instituto de Crédito Oficial; en el artículo 33 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea; en el artículo 1.º Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros... y en el artículo 2 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, reguladora de las Agencias Estatales.

Comparten los bienes del Patrimonio Nacional con los bienes de dominio público numerosos rasgos:

a) Estar destinados a un servicio público: el uso y servicio del rey (artículo 2 LPN); y los fines culturales, científicos y docentes (artículo 3 LPN).

b) La inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

c) La afectación como técnica de incorporación de los bienes al Patrimonio Nacional: se trata, o de bienes ya «afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia» (artículo 2 LPN), o de bienes *que se afecten* en lo sucesivo (artículo 18 RPN).

d) «Gozan de las prerrogativas de los bienes de dominio público estatal» (artículo 6 RPN).

e) «Los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional [...] gozarán del mismo régimen de exenciones tributarias que los bienes de dominio público del Estado» (art. 6, ap. 2 LPE).

f) Que la legislación del Patrimonio Nacional considera que también los bienes muebles que lo integran tienen carácter demanial lo prueba la previsión de afectación o desafectación de tales bienes muebles (artículos 17 y 18 RPN).

Los rasgos comunes de sus respectivos regímenes jurídicos han hecho que la doctrina considere que los bienes integrantes del Patrimonio Nacional tienen naturaleza de bienes de dominio público (7), a veces con algunas matizaciones o preci-

---

(7) LÓPEZ RODÓ, L., *El Patrimonio Nacional*, Madrid 1954, p. 260; ARCENEGUI, I. E. de, «El Patrimonio Nacional. Naturaleza y régimen jurídico», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., (coord.) vol. 5, Madrid, 1991, p. 3.905; GONZÁLEZ SALINAS, J., voz «Patrimonio Nacional», en *Enciclopedia Jurídica Básica Cívitas*, t. III, Madrid, 1995, p. 4.819; SÁINZ MORENO, F. «Artículo 132. Dominio público, bienes comunales, Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, ALZAGA, O. (dir.), t. X, Madrid, 1999, p. 181; VEGA HERRERO, M. y MUÑOZ DEL CASTILLO, J.L., «Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional: aspectos jurídico-financieros», en *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, MARTÍNEZ LAFUENTE, A. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), vol. 1, Madrid, 1987, p. 605; SARMIENTO ACOSTA, M.J., «La definición jurídica del Patrimonio

siones (8). Son pocos los autores que sostienen la naturaleza patrimonial de esos bienes (9), u otros criterios (10).

Para determinar en qué medida se aparta o coincide la regulación de los bienes del Patrimonio Nacional con la regulación general de los bienes de dominio público, han de examinarse el régimen de prerrogativas, el régimen de afectación y des-afectación, el régimen de contratación, el régimen de autorizaciones y concesiones, y el régimen registral; pero el examen de estas cuestiones exige un espacio del que pueden ocupar estas páginas, por lo que es necesario remitir a un tratamiento más minucioso de los mismos (11).

### III. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA EN EUROPA Y SUS MODALIDADES

La evolución histórico-jurídica que en España ha conducido desde el señorío de realengo hasta la institución del Patrimonio Nacional, es una evolución que se ha producido también en otros países europeos. Se trata de una evolución que va desde el Patrimonio de la Corona o Patrimonio Real de la Edad Media hasta la existencia actual de unos cuantos inmuebles suntuarios destinados al uso y servicio del Jefe del Estado –rey o presidente de República–, con el fin de que esa jefatura se ejerza con mayor brillo y solemnidad.

Centrándonos en Europa, se puede afirmar esa evolución presenta cuatro modalidades, y la última, a su vez, dos submodalidades. De las cuatro modalidades, las dos primeras son extremas y las dos últimas son intermedias:

---

Nacional», en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, SÁINZ MORENO, F., (coord.), Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 771; CANO CAMPOS, T., «El Patrimonio Nacional», en *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, CANO CAMPOS, T., (coord.), vol. 5, Madrid, 2009, p. 71; AVEZUELA CÁRCCEL, J., «Los bienes con régimen específico o integrantes de patrimonios separados. El Patrimonio Nacional», en *Derecho de los bienes públicos*, PAREJO, L. y PALOMAR, A. (dirs.), vol. 1, Madrid, 2009, p. 315; POMED SÁNCHEZ, L., «Bienes de los órganos constitucionales. II El Patrimonio Nacional», en *Derecho de los bienes públicos*, GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (dir.), Madrid, 2009, p. 175.

(8) Así DÍEZ-PICAZO, L., considera que «los bienes del Patrimonio Nacional gozan de un régimen privilegiado muy similar al de los bienes de dominio público del Estado» («El régimen jurídico de la Casa del Rey», en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, p. 123); y GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, M.<sup>a</sup> V., afirma que la naturaleza de los bienes del Patrimonio Nacional «se aproxima» a la de los bienes demaniales («El Patrimonio Nacional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, p. 151).

(9) BASSOLS COMA, M., «Instituciones administrativas al servicio de la Corona», en *Revista de Administración Pública*, núm. 101-102, 1983, p. 929; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J.L., *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español*, Madrid, 1989, p. 825.

(10) DÍEZ MORENO, F. («La consideración jurídico-constitucional del Patrimonio Nacional», en *Boletín de la ANABAD*, año 1989, núm. 1) sostiene, «para superar la inútil polémica» –¿inútil, si es distinto su régimen jurídico?– de su encuadramiento en uno u otro tipo de inmuebles del Estado, que no se trata de bienes del Estado, sino de la Nación, «es decir, de todos los españoles». Habrá que entender que esa cotitularidad es germánica, al modo de los montes comunales, para evitar la invocación del artículo 399 Cc.

(11) PAU, A., *Del señorío de realengo al Patrimonio Nacional*, Madrid, 2014.

1. PRIMERA MODALIDAD: HA SUBSISTIDO EN SU INTEGRIDAD EL PATRIMONIO QUE CONSTITUÍA EL VIEJO SEÑORÍO DE REALENGO

Es el caso del *Crown Estate* británico y del *Statens Fastighetsverk* de Suecia –literalmente «Obra estatal para inmuebles»–.

a) El rey Jorge III de Inglaterra constituyó el *Crown Estate* (12), el «Patrimonio de la Corona», en 1760, reteniendo al tiempo un reducido patrimonio personal, a cambio de la llamada *civil list*: una renta en metálico. Se considera que la composición actual del *Crown Estate* coincide con la composición del Patrimonio de la Corona en el año 1066 (13).

El *Crown Estate* ha estado regulado sucesivamente por las *Crown Lands Acts* de 1762, 1829 y 1836, y hoy por la *Crown Estate Act* de 1961, varias veces reformada. El *Crown Estate* se configura hoy un *trust*, es decir, como un patrimonio fiduciario, del que es titular quien en cada momento sea titular del trono, y que gestionan ocho comisionados (*Commissioners*), presididos por un *Chairman o First Commissioner*. Los comisionados tienen personalidad jurídica a todos los efectos (*a body corporate for all purposes*), y la función de administrar y hacer rentables (*managing and turning to account*) los bienes del *Crown Estate*, pudiendo para ello realizar cualquier acto de dominio, sin restricción alguna, en nombre del rey.

Los *Commissioners* están subordinados a las directrices que les señalen el *Chancellor of the Exchequer* –el Ministro de Hacienda– o el *Secretary of State* –el Secretario de Estado de ese departamento ministerial–, pero tanto uno como otro, antes de dictar tales directrices han de consultarlas con los *Commissioners*.

Tan pronto como sea posible, después del cierre de cada ejercicio, los *Commissioners* deben elevar al rey un informe sobre el desempeño de sus funciones en ese año transcurrido, y transmitirán una copia de ese informe a cada una de las Cámaras del Parlamento.

El régimen de las cuentas es extremadamente riguroso. Los *Commissioners* deberán llevar una contabilidad ordenada y custodiar los documentos relativos a ella, y presentar al Tesoro, cuando este lo requiera, todos los datos sobre el *Crown Estate* y de las actividades de los propios *Commissioners*. Deben remitir también, antes del mes de noviembre, al *Comptroller* y al *Auditor-General* un presupuesto (*statement of account*) relativo al ejercicio siguiente. Tanto una como otra autoridad deben remitir su informe a cada una de las Cámaras del Parlamento. La *Crown Estate Act* dicta reglas contables muy minuciosas en su sección II, que lleva como epígrafe *Reports and accounts of Commissioners*, y reglas igualmente precisas en la sección III –*General provisions as to course of management*– sobre la celebra-

(12) Sobre el *Crown Estate*: PUGH, R.B., *The Crown Estate. An historical essay*, Londres, 1960; MANSFIELD, L., «The Crown Estate: The history and management of the sovereign's hereditary estate», en *The field. The country newspaper*, 1995, núm. 52; CROWN ESTATE COMMISSIONERS, *Annual report. The Crown Estate*, Londres, 2012; HOYLE, R. W. *The estates of the English crown*, Cambridge, 1992.

(13) *Although the ownership of some property can be traced back to Edward the Confessor, the estate as a whole essentially dates from 1066*, se dice en la historia oficial de la institución, *The Crown Estate, Our history*. Londres, 2013.

ción de ventas y arrendamientos, concesión y obtención de préstamos, constitución de derechos de opción, e imposición de cargas temporales o perpetuas.

Hay dos puntos en que se concede a los *Commissioners* un margen mayor de discrecionalidad –sección IV, *Grants for public or charitable purposes* y sección VI, *Powers to make regulations for land open to public*–: a) Podrán hacer aportaciones de dinero procedente del *Crown Estate* para cualquier fin religioso o educativo relacionado con las tierras del mismo *Crown Estate*, o para otros fines que tiendan al bienestar de las personas que residen o trabajan en dichas tierras; y b) Podrán determinar el régimen de acceso público a los bienes del *Crown Estate*, siempre que quede garantizada «la correcta gestión de terrenos, la conservación del orden y la prevención de los abusos».

El *Crown Estate* es uno de los patrimonios más importantes del Reino Unido. Se le atribuye un valor de 9.840 millones de euros (14). Comprende más de 2.400 inmuebles habitables de muy diversa naturaleza: desde los palacios de Buckingham y St. Jammes y el Castillo de Windsor, hasta inmuebles urbanos de muy diversa superficie. Comprende también la totalidad de los inmuebles de Regent Street, una de las más largas, lujosas y comerciales de Londres, y aproximadamente la mitad del barrio de St. Jammes.

El *Crown Estate* lo forman también 108.000 hectáreas de tierras cultivables, 13.700 hectáreas de bosque y 115.500 hectáreas de explotaciones mineras. Abarca también el mar territorial que rodea las Islas Británicas, es decir, las doce millas náuticas a las que se extiende la soberanía, y la consiguiente explotación del mismo (15).

En el año 2012 obtuvo unas rentas de 295 millones de euros. Los rendimientos del *Crown Estate* determinan la dotación anual de la Casa Real inglesa. La *Sovereign Grant Act* de 2011 ha modificado el pacto sobre la *civil list* de 1760 y ha determinado que la reina reciba un 15% de los beneficios procedentes de aquel patrimonio.

b) El *Statens Fastighetsverk* de Suecia es un patrimonio que agrupa los bienes del antiguo señorío de realengo sueco. Lo forman todos los palacios y castillos que pertenecieron a los monarcas suecos, y que alcanzan hoy los 3.000 inmuebles, así como 6,5 millones de hectáreas de terreno, lo que supone una séptima parte de la superficie de Suecia. Gestiona el *Statens Fastighetsverk* un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda.

El *Statens Fastighetsverk* está regulado por el Estatuto de 11 de enero de 2007 (*Förordning med instruktion för Statens Fastighetsverk*). Según el § 7 del Estatuto, el *Statens Fastighetsverk* tiene personalidad jurídica y según el § 8 tiene autonomía financiera. Su función consiste (§ 1) en administrar «una parte diferenciada de los terrenos y edificios de la Nación», y hacerlo «con alta eficiencia económica». Establece el § 5 que el comité director del *Statens Fastighetsverk* no podrá tener un número de miembros superior a siete.

(14) La valoración individualizada por sectores puede verse en *Integrated annual report and accounts*, Londres, 2013.

(15) Una enumeración exhaustiva de los bienes puede verse en *Schedule of The Crown Estate's properties rights and interests*, Londres, 2013.

## 2. SEGUNDA MODALIDAD: HA DESAPARECIDO POR COMPLETO EL PATRIMONIO QUE CONSTITUÍA EL SEÑORÍO DE REALENGO Y SE HA DISUELTO EN EL PATRIMONIO DEL ESTADO

Es el caso del *Domaine de la Couronne*, de Francia, y los *Krongüter, Königsgüter*, o *Krondomäne* –«Bienes de la Corona», «Bienes del rey» o «Dominios de la Corona»–, de Alemania, el *Hofärrarisches Vermögen* –«Patrimonio Imperial»– de Austria, y el *Περιουσία της Βασιλικής Οικογένειας* –«Patrimonio de la Familia Real»–, de Grecia, y del *Królewszczyzny* –«Dominio Real»– de Polonia.

a) El edicto de 30 de junio de 1539 del rey Francisco I dispuso que «el patrimonio de nuestra Corona es sagrado y no puede caer en el comercio de los hombres». A través del Edicto de Moulins de febrero de 1566 se hizo el deslinde entre los bienes de la Corona y los bienes del rey, y se reiteró la inalienabilidad del *Domaine de la Couronne* (16). Un arrêt de 9 de enero de 1780, dictado por iniciativa de Jacques Necker, Director General de Finanzas durante el reinado de Luis XVI, dio un primer paso para extinguir el *Domaine de la Couronne*, al encomendar sus bienes la *Administration générale des domaines et des droits domaniaux*. Dos Decretos –de 22 noviembre y 1 diciembre– de 1790, que constituyen el llamado *Code domaniaux*, dieron el segundo paso: declaran que el dominio de la Corona pasa a ser propiedad de la Nación, y los bienes que lo integran solo pueden ser vendidos «en virtud de un decreto especial de los representantes de la Nación».

Al tiempo que desaparecía el *Domaine de la Couronne* surgía la *liste civile* (17), compuesta por una dotación anual en dinero, y una dotación mobiliaria e inmobiliaria, integrada por bienes del Estado destinados al uso por el rey. El artículo 10 de la Constitución de 3 de septiembre de 1791 dispuso que: «La Nación proveerá al esplendor del trono a través de una lista civil, de la que el Cuerpo legislativo determinará la cuantía en cada cambio de reinado, y por toda la duración de este». Dos decretos de 26 de mayo y 1 de junio de 1791 destinaron al uso del rey los palacios y residencias de «el Louvre, las Tullerías, el Elíseo, Versailles, Marly, Meudon, Saint-Cloud, Saint-Germain-en-Laye, Rambouillet, Compiègne, Fontainebleau, Estrasburgo, Pau, Burdeos, y bosques, tierras y diversas construcciones secundarias». Los monarcas posteriores a la Revolución –los dos últimos borbones, Luis XVIII y su hermano Carlos X, Luis Felipe de Orleans y el emperador Napoleón III– tuvieron, cada uno de ellos, su propia lista civil (18).

Hoy día conservan cierta unidad los *Domaines de chasse* de Rambouillet, Marly-le-Roi y Chambord, dedicados tradicionalmente a la caza por el Jefe del Estado. Son gestionados por un *Comité des chasses présidentielles*. El *Domaine de Chambord*, regulado por la Ley de 23 de febrero de 2005, *relative au développement des territoires ruraux*, lo sitúa su artículo 250 «bajo la alta protección del Presidente de la República y bajo la tutela del Estado», y tiene su estatuto propio:

(16) ROUSSELET-PIMONT, A., *La règle de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne*, París, 1997.

(17) SALLÈS, D., *La liste civile en France, 1804-1870*, París, 2011.

(18) MARESCHAL, J., *Liquidation de l'ancienne liste civile du roi Charles X*, París, 1855; MONTALIVET, M. le comte de, «Le roi Louis Philippe et sa liste civile», en *Revue des Deux Mondes*, t. 8, 1850; MALARDIER, P., *Ce que coûte un empereur; liste civile de Napoléon III*, París, 1870; GRANGER, C., *L'Empereur et les arts: la liste civile de Napoléon III*, París, 2005.

el Decreto de 24 de junio de 2005, *relatif à l'établissement public du domaine national de Chambord*. Pero al enumerarse en este último texto (artículo 2) las funciones del *Domaine*, no se alude al uso presidencial.

Los palacios y residencias destinados al uso por el Presidente de la República Francesa son el palacio del Elíseo, el Hôtel de Marigny y el Palais de l'Alma, en París, el Pavillon de la Lanterne, en Versalles, y el Fort de Brégançon, residencia campestre situada en una isla de la Costa Azul. Todos ellos son bienes del Estado sin ninguna particularidad en su régimen jurídico.

b) La llamada *Domänenfrage* o «Cuestión del dominio» (19) venía planteándose en el plano teórico desde mediados del siglo XIX (20), pero se convirtió en un problema vivo y acuciante al terminar la Primera Guerra Mundial. La *Domänenfrage* enfrentó a los parlamentarios de la República de Weimar con las familias que habían reinado en los veinticinco Estados independientes –reinos, principados, grandes ducados, ducados, y ciudades libres, *Stadtstaaten*– del llamado *Deutsches Kaiserreich*, que existió entre 1871 y 1918. La Asamblea de Weimar sostuvo que los *Krongüter, Königsgüter* o *Krondomäne* –los bienes de la Corona (21)– pertenecían, una vez proclamada la República, al Estado, mientras que las familias que habían perdido el trono sostenían su carácter de propiedad privada.

La «Cuestión del dominio» se resolvió a lo largo de los años siguientes por dos vías: se reconocía la propiedad privada de ciertos bienes, y aquellos otros que adquirirían carácter público se integraban en una fundación local. La exigencia de que se constituyeran fundaciones locales procedió de las familias reales, que pretendían con ello que los bienes quedaran en el ámbito de sus antiguos dominios, y no se dispersaran por otros territorios de la República. De este modo, se creó la *Coburger Landesstiftung*, con un ámbito circunscrito al antiguo ducado de Sajonia-Coburgo; se creó la *Wittelsbacher Landesstiftung*, limitada al Estado de Baviera... y así sucesivamente. Las reclamaciones, sin embargo, no cesaron, y dieron lugar a la llamada *Fürstenteignung* –o «Expropiación de los Príncipes»– de 1926, que agitó extraordinariamente a la sociedad alemana (22).

En el título V de la *Grundgesetz*, la Ley Fundamental de 1949, dedicado al *Bundespräsident* (artículos 54 a 61), no hay referencia alguna a un patrimonio inmobiliario destinado al uso presidencial. El Presidente de la República Federal tiene dos residencias –el *Schloss Bellevue*, en Berlín, y la *Villa Hammerschmidt*, en Bonn–, que son bienes demaniales sin ninguna particularidad jurídica.

(19) Sobre la «Cuestión del dominio», desde la perspectiva actual: KLEIN, W., *Die Domänenfrage im deutschen Verfassungsrecht des 19. Jahrhunderts*, en *Schriften zur Verfassungsgeschichte*, tomo 78, Berlín, 2007.

(20) SEELIG, W., *Beiträge zur Domänenfrage*, Heidelberg 1852; SCHMERBERSCHER BUCHHANDLUNG (edit.), *Die Domänenfrage im Herzogthume Sachsen-Altenburg*, Frankfurt, 1853.

(21) Sobre el patrimonio de los soberanos alemanes: METZ, W., *Das karolingische Reichsgut. Eine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichtliche Untersuchung*, Berlín, 1960; FREY, C., *Die Schicksale des königlichen Gutes in Deutschland*, Aalen, 1966.

(22) Sobre la «Expropiación de los Príncipes»: COHRS, E., *Fürstenteignung. Geschichte, Ursachen und Folgen*, Norderstedt, 1992; JUNG, O., *Volksgesetzgebung. Die „Weimarer Erfahrungen“ aus dem Fall der Vermögensauseinandersetzungen zwischen Freistaaten und ehemaligen Fürsten*, dos vols., 2.ª ed., Hamburgo, 1996; SCHÜREN, U., *Der Volksentscheid zur Fürstenteignung 1926. Die Vermögensauseinandersetzung mit den depossedierten Landesherren als Problem der deutschen Innenpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Preußen*, Düsseldorf, 1978.

c) El *Hofärarisches Vermögen o Vermögen des Hauses Habsburg-Lothringen* (23) —«Patrimonio imperial» o «Patrimonio de la Casa de Habsburgo-Lorena»—, que comprendía numerosos palacios y 513.000 hectáreas de bosque, fue expropiado, terminada la Primera Guerra Mundial, por la Asambléa Austriaca Constituyente a través de la Ley de 3 de abril 1919, relativa al destierro y ocupación del Patrimonio de la Casa de Habsburgo-Lorena (*betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen*, llamada abreviadamente *Habsburgergesetz*). Según su §5, «la República de Austria es propietaria de todos los bienes muebles e inmuebles del Patrimonio Imperial y del patrimonio de la Casa anteriormente reinante».

Los únicos inmuebles puestos hoy a disposición del presidente de la República de Austria para el ejercicio de su función son la residencia oficial y la residencia de verano.

La residencia oficial era, hasta el año 2010 en que fue demolida, la Villa Presidencial (*Präsidentevilla*) del barrio vienés de Döbling. En ella ejercieron su función los presidentes de la República austriaca desde mediados del siglo xx. La ley federal de retribución de altos cargos (*Bundesgesetz über die Bezüge der obersten Organe des Bundes, der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates und der von Österreich entsandten Mitglieder des Europäischen Parlaments*, llamada abreviadamente *Bundesbezügegesetz*, de 1997) se limita a disponer en su § 8 que «al Presidente Federal le corresponde una vivienda oficial». Ya no se trata, pues, de ningún inmueble concreto. El actual presidente reside en su vivienda particular, cuyos gastos costea el erario público.

La residencia de verano, el Castillo de Mürzssteg (*Jagdschloss Mürzssteg*), es un bien de dominio público administrado por el *Burghauptmannschaft Österreich*, organismo encargado de la administración y cuidado de los edificios históricos de la República, que depende del Ministerio Economía, Familia y Juventud (*Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend*).

d) El *Περιουσία της Βασιλικής Οικογένειας*, o «Patrimonio de la Familia Real» de Grecia, se remonta a la instauración de la dinastía de los *Schleswig-Holstein-Sonderburg-Glücksburg* en 1863, con el rey Jorge I. Al tiempo del destronamiento de su descendiente el rey Constantino II en 1973, formaban el Patrimonio de la Familia Real, el palacio de Mon Repos, en Corfú, y sus terrenos circundantes de 238.000 metros cuadrados, y el palacio de Tatoi, junto a Atenas, y su terreno circundante de 41 kilómetros cuadrados.

El decreto-ley de 25/1973 confiscó todas las propiedades reales, tanto las que integraban el Patrimonio de la Familia Real, como el palacio de Polydendri, y su terreno circundante de 33 kilómetros cuadrados, de propiedad privada del rey, y otros bienes muebles e inmuebles, y transfirió su titularidad al Estado. El decreto-ley 72/1974 sometió esos bienes a una administración especial, en tanto no se determinase constitucionalmente la forma política del Estado. La ley 2215/1994 confirmó la propiedad estatal de los bienes de la Familia Real. La reclamación de indemnización por la expropiación de los bienes dio lugar a la Sentencia del Tribu-

---

(23) STRITZL-ARTSTATT, F., *Denkschrift betreffend die rechtliche Natur des Eigentums an mehreren in Deutsch-Österreich befindlichen Vermögensmassen des Kaisers und des Erzhauses Habsburg-Lothringen*, Viena, 1924; TRITREMMEL, M., *Das Habsburgervermögen 1918-2004*, Graz, 2004; BÖHMER, P. y FABER, R., *Die Erben des Kaisers: wem gehört das Habsburgervermögen?*, Viena, 2004.



nal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2000 (*Sentencia ex rey de Grecia y otros contra Grecia*. En el voto particular del Juez Prof. Georgius Koumantos se hacen valiosas precisiones sobre la distinción entre el Patrimonio de la Corona y los bienes privados del rey, y se analizan los títulos de adquisición de los bienes de la Corona).

e) El *Królewszczyzny* o «Dominio Real» se fue formando a lo largo de los siglos en que reinó en Polonia la dinastía Piast –del 960 al 1310–. Durante los siglos XVII y XVIII el Dominio Real fue uno de los patrimonios más grandes del país. Comprendía la villas de Malbork, Sambor, Grodno y Mogilev, con sus términos, el Señorío de Cracovia (*Krakowskie wielkorządy*) y el Señorío de Humańszczyzna (formado por las cuatro villas de Humań, Hołowaniewskie, Bohopol y Chaszczowatę), en el Gran Ducado de Lituania –unido a Polonia desde el año 1569, en que ambos Estados formaron la llamada República de las Dos Naciones, hasta 1795, como consecuencia de la Segunda Repartición de Polonia–.

La llamada «Reforma enfitéutica de los bienes reales» (*Emfiteutyczną reformę starostw i królewszczyzn*), de 1775, supuso una desmembración de las propiedades de la Corona, pues implicaba la cesión de las tierras en censo a los campesinos. El Gran Sejm (24), en línea con los principios de igualdad entre los ciudadanos y de supresión de los privilegios de la nobleza, que inspiraron la Constitución de 1791 –considerada la primera constitución europea moderna–, ofreció las tierras en venta a los campesinos. Los Estados ocupantes de Polonia tras la Tercera Partición –de 1795–, Rusia, Prusia y Austria, culminaron el proceso de eliminación de las propiedades reales. Los intentos posteriores de recomposición del Dominio Real resultaron inútiles.

### 3. TERCERA MODALIDAD: SE HA DIFERENCIADO, DENTRO EL PATRIMONIO QUE CONSTITUÍA EL ANTIGUO SEÑORÍO DE REALENGO, UN CONJUNTO DE BIENES CON UN DESTINO ESPECÍFICO (EL USO Y SERVICIO DEL JEFE DEL ESTADO), PERO SIN RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO

Ese patrimonio se rige por las normas generales del Patrimonio del Estado. Es el caso de Italia, con su *Dotazione del Presidente della Repubblica*, y de Portugal, con los *Imóveis afectos à Presidência da República*, y de Holanda, con el *Kroon-domein* –«Dominio de la Corona»– y las *Kongelige eiendommer* –«Residencias reales»– de Noruega.

a) Al poco de producirse la unificación de Italia se dictó la Ley de 16 de agosto de 1868, *per la dotazione immobiliare della corona*, que en un anexo contiene la lista de los inmuebles destinados al uso del rey.

Terminada la Guerra Mundial y rechazada la monarquía por el referéndum de 1946, se dictó Constitución de la República Italiana de 1947, en cuyo artículo 84 se dispuso que «la asignación y la dotación del Presidente se determinarán por ley».

Al año siguiente se dictó la Ley de 9 de agosto de 1948, sobre *determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del*

(24) Asamblea o Parlamento polaco que estuvo activo entre 1788 y 1792.

*Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*. Según su artículo 1, «la dotación del Presidente de la República, prevista en el párrafo 3.º del artículo 84 de la Constitución, está constituida por el palacio del Quirinal, los inmuebles adyacentes de San Felice y Martinucci y la residencia de Castelporziano».

El artículo 13 liquida la vieja *Dotazione della Corona*: «El Ministro de Hacienda nombrará un funcionario encargado de la administración de los bienes que formaban parte de la Dotación de la Corona. Una ley especial determinará el destino de los bienes que tengan valor histórico, artístico, arqueológico y autorizará al Ministro de Hacienda para la enajenación del resto».

Una ley de 21 de febrero de 1957 añadió a la *Dotazione del Presidente della Repubblica* la residencia de San Rossore (Pisa) y la Vila Rosebery (Nápoles), que formaron parte de la Dotación de la Corona, y una ley de 18 de marzo de 1958 añadió la residencia de Capocotta.

La *Dotazione del Presidente della Repubblica* (25) está compuesta por bienes de dominio público, que no tienen más particularidad que la prevista en el artículo 826 Cc italiano. Este precepto, después de determinar cuáles son los bienes de dominio público, añade: «Forman parte del patrimonio indisponible del Estado [...] los bienes que constituyen la Dotación del Presidente de la República».

b) Los *Imóveis afectos à Presidência da República*, de Portugal, están regulados en un único artículo del Decreto-Ley núm. 115/2012, de 25 de mayo, sobre la Dirección General del Patrimonio Cultural.

Ese artículo considera afectos al ejercicio de la Presidencia de la República: el palacio de Belem -residencia oficial del Presidente-, el palacio de la Ciudadela de Cascais -residencia de verano del Presidente-, los palacios de Ajuda y de Queluz -para las ceremonias solemnes presididas por el Presidente-, y el Pabellón D.<sup>a</sup> Maria I del Palacio Nacional de Queluz -residencia de Jefes de Estado extranjeros en visita oficial-. Todos ellos son bienes de dominio público, sin ninguna norma propia que se aparte del régimen general.

El único palacio sometido a administración especial, según ese artículo, es el de Belem. La administración será ejercida, no por la Dirección General del Patrimonio Cultural, sino por la Secretaría General de la Presidencia de la República.

c) En la primera Constitución de Holanda, de 1806, el *Kroondomein* (26) o «Dominio de la Corona» se considera titularidad del rey (artículo 47), y la institución permanece inalterada hasta 1848, en que el rey Guillermo II transmite la propiedad al Estado, reservándose una renta a cargo de los bienes que la integran.

Por el *Schenkingsovereenkomst* o «Convenio de donación» de 28 de enero de 1959, la reina Guillermina dona al Estado algunos de los inmuebles que sus predecesores habían retenido como bienes propios, y se reserva una renta que debía quedar al margen del sistema de lista civil que estaba vigente al tiempo de la donación. En el «Convenio de donación» hay una cláusula de reversión de los bienes donados a favor de los descendientes de la reina donante, para el caso de que se instaurara en Holanda una dinastía distinta de la que entonces ocupaba el trono.

(25) Sobre la *Dotazione del Presidente della Repubblica*: MESCHINI, P., *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica*, Milán, 1974; CUCCODORO, E., *Legato repubblicano e memoria costituzionale: modifica della 13. disposizione transitoria e finale della Costituzione e riflessi sulla dotazione del Presidente della Repubblica*, Turín, 2005.

(26) DALSUM, H. van, *Toestand op het kroondomein*, Rotterdam, 1907.

Según la *Wet op het Kroondomein* o Ley sobre el Dominio de la Corona, de 16 de marzo de 1971, este es gestionado por un *Rentmeester* –administrador–, y la actuación del administrador es controlada por un *Raad van Beheer voor het Kroondomein* –Consejo de supervisores del Patrimonio de la Corona–.

Establece el *Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis* (Estatuto financiero de la Casa Real), de 22 de noviembre de 1972 (artículo 4) que «se pone a disposición del rey, a expensas del Estado, el palacio Noordeinde en La Haya, el palacio de Huis Ten Bosch en La Haya, y el palacio *op de Dam* en Amsterdam».

d) Los *Kongelige eiendommer*, las residencias reales noruegas –el Palacio Real de Oslo, el palacio de verano de Oscarshall y la residencia campestre de Bygdø (*Bygdø kongsgard*)–, venían siendo gestionados por una agencia, llamada *Slottsforvaltningen* –«Administración de los palacios»–, pero en 2012 se ha trasladado esa competencia al *Statsbygg*, órgano que se encarga de la administración de todos los inmuebles de dominio público, y depende del Ministerio de Gobierno, Administración y Reforma (*Fornings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet*).

#### 4. CUARTA MODALIDAD: SE HA DIFERENCIADO UN CONJUNTO DE BIENES CON UN DESTINO ESPECÍFICO (EL USO DEL JEFE DEL ESTADO) Y CON UN RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO

A su vez tiene dos modalidades:

a) Ese conjunto de bienes con un destino específico es de titularidad estatal.

a') Es el caso de la *Donation royale* de Bélgica, del *Slotte og Kulturejendomme* –«Palacios y propiedades culturales»– de Dinamarca y del *Patrimonio Nacional* español.

La *Donation royale* (27) recibe ese nombre por su origen: una donación hecha al Estado por el rey Leopoldo II de Bélgica en el año 1900 –aceptada por ley de 31 de diciembre de 1903–, con la condición de que no se enajenase el patrimonio donado y no se dividiese, y se destinase al uso de la Familia Real.

La *Donation royale* se organiza como organismo autónomo, dotado de autonomía financiera. Ese organismo autónomo es dirigido por un Consejo de Administración que originariamente tuvo siete miembros, pasó en 1962 a nueve, y finalmente, en 1992, a diez. Ocupa a ciento veinte personas, en su mayoría funcionarios públicos. Está adscrito al Ministerio de Hacienda. Se rige hoy por el *arrêté royal* de 9 de abril de 1930, modificado en fechas posteriores.

---

(27) Sobre la *Donation royale* y su régimen jurídico: SVEN CARNEL, F. P., *Donation Royale*, Bruselas, 2008; MATTHIJS H., «De koninklijke schenking: een stand van zaken», en *Bulletin de documentation du ministère des Finances*, núm. 2, 2007, pp. 255-270; MOLITOR A., *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, 1994, pp. 181-183; STENGERS J., «Léopold II et le patrimoine dynastique», dans *Académie Royale de Belgique. Bulletin de la Classe des Lettres et des Sciences Morales et Politiques*, 1972, pp. 63-134; DE LAUNOIT, P., *Cinquantième anniversaire de la Donation royale*, sin indicación de lugar, 1953; LEFEBURE R., «La Donation Royale», en *La Revue générale belge*, 1952; BUISSERET A., *Une fondation de Léopold II: La Donation royale*, Brujas, 1932.

Los inmuebles de la *Donation royale* son de tres tipos: unos están destinados al uso de la Familia Real (28) –el castillo de Ciergnon, el castillo de Fenffe el castillo de Villers-sur-Lesse, el castillo de Belvédère, el castillo y la residencia de Stuyvenberg y la residencia de Tervuren, y terrenos destinados a la caza y la pesca: 2.500 hectáreas en Las Ardenas–; otros están destinados al uso público –parque Elisabeth y el Jardín Colonial en Laeken, el Arboretum de Tervuren, el parque Duden en Forest, el parque Marie-Henriette en Ostende y el parque Léopold II en Nieuwpoort–; y otros son inmuebles destinados a ser arrendados y sufragar con las rentas el mantenimiento del conjunto inmobiliario. El valor de la *Donation royale* se estima hoy en 450 millones de euros.

Está en tramitación en el Senado belga una *Proposition de loi organisant un système transparent pour la Liste civile et la Donation royale*, en cuya exposición de motivos se pone de relieve la deficiente gestión de la *Donation royale* que se ha llevado en estos últimos años y la falta de transparencia de la institución. El proyecto –que prevé la derogación del *arrêté royal* de 9 de abril de 1930– regula con rigor la rendición de cuentas y precisa las personas que han de ser miembros del Consejo de Administración.

b') Los *Slotte og Kulturejendomme* daneses –que literalmente significa «Palacios y propiedades culturales»– es el conjunto de los palacios y otros inmuebles de la Corona; en concreto: ocho castillos, una fortaleza marítima (*Søfortet Trekroner*) y nueve palacios –entre ellos, la residencia real de Amalienborg–, además de jardines y abadías. Los *Slotte og Kulturejendomme* son gestionados por un *styrelse*, una agencia, dependiente del Ministerio de Cultura.

b) Ese conjunto de bienes con un destino específico es de titularidad privada –de titularidad real–.

Es el caso del *Fidécommis de la Maison de Nassau* de Luxemburgo, que es propiedad privada del Gran Duque que esté en cada momento en el ejercicio del poder. La posesión, la administración y también las rentas corresponden a la Casa Ducal –la *Maison grand-ducale*–, de la que es titular el detentador de la Corona y jefe de la Casa de Nassau.

El Fideicomiso fue establecido por el Gran Duque Adolfo von Nassau-Weilburg a través del «Estatuto de Familia» de 18 de abril de 1868.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J.L., *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español*, Madrid, 1989.
- ARCENEGUI, I. E. de, «El Patrimonio Nacional. Naturaleza y régimen jurídico», en *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., (coord.) vol. 5, Madrid, 1991, pp. 3905-3916.
- AVEZUELA CÁRCCEL, J., «Los bienes con régimen específico o integrantes de patrimonios separados. El Patrimonio Nacional», en *Derecho de los bienes públicos*, PAREJO, L. y PALOMAR, A. (dirs.), vol. 1, Madrid, 2009, pp. 315-350.

---

(28) Los dos palacios utilizados habitualmente por la Familia Real –el Palacio Real de Bruselas y el castillo de Laeken– son bienes ordinarios de dominio público y no forman parte de la *Donation Royale*.

- BASSOLS COMA, M., «Instituciones administrativas al servicio de la Corona», *Revista de Administración Pública*, núm. 101-102, 1983, p. 929.
- BÖHMER, P. y FABER, R. *Die Erben des Kaisers: wem gehört das Habsburgervermögen?*, Viena, 2004.
- BUISSERET A., *Une fondation de Léopold II: La Donation royale*, Brujas, 1932.
- CANO CAMPOS, T., «El Patrimonio Nacional», *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, CANO CAMPOS, T., (coord.), vol. 5, Madrid, 2009, pp. 71-97.
- COHRS, E., *Fürstenteignung. Geschichte, Ursachen und Folgen*, Norderstedt, 1992.
- CROWN ESTATE COMMISSIONERS, *Annual report. The Crown Estate*, Londres, 2012.
- CUCCODORO, E., *Legato repubblicano e memoria costituzionale: modifica della 13. disposizione transitoria e finale della Costituzione e riflessi sulla dotazione del Presidente della Repubblica*, Turín, 2005.
- DALSUM, H. van, *Toestand op het kroon domein*, Rotterdam, 1907.
- DÍEZ MORENO, F., «La consideración jurídico-constitucional del Patrimonio Nacional», en *Boletín de la ANABAD*, año 1989, núm. 1, pp. 127-136.
- DÍEZ-PICAZO, L., «El régimen jurídico de la Casa del Rey», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, p. 115-140.
- ESCODERO LÓPEZ, J.A., *Curso de Historia del Derecho*, Madrid, 2012.
- FREY, C., *Die Schicksale des königlichen Gutes in Deutschland*, Aalen, 1966.
- GARCÍA GOYENA, F., *Concordancias, motivos y comentarios del Código civil español*, Zaragoza, 1974.
- GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, M.<sup>a</sup> V., «El Patrimonio Nacional», *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, pp. 151-172.
- GONZÁLEZ SALINAS, J., «Patrimonio Nacional», en *Enciclopedia Jurídica Básica Cívitas*, t. III, Madrid 1995, p. 4819.
- GRANGER, C., *L'Empereur et les arts: la liste civile de Napoléon III*, París, 2005.
- GUTIÉRREZ, B., *Códigos o estudios fundamentales sobre el Derecho civil español*, t. II, Madrid, 1863.
- HOYLE, R. W., *The estates of the English crown*, Cambridge, 1992.
- JUNG, O., *Volksgesetzgebung. Die «Weimarer Erfahrungen» aus dem Fall der Vermögensauseinandersetzungen zwischen Freistaaten und ehemaligen Fürsten*, dos vols., 2.<sup>a</sup> ed., Hamburgo, 1996.
- KLEIN, W., *Die Domänenfrage im deutschen Verfassungsrecht des 19. Jahrhunderts*, en *Schriften zur Verfassungsgeschichte*, tomo 78, Berlin, 2007.
- DE LAUNOIT, P., *Cinquantième anniversaire de la Donation royale*, sin indicación de lugar, 1953.
- LEFEBURE R., «La Donation Royale», en *La Revue générale belge*, 1952.
- LÓPEZ RODÓ, L., *El Patrimonio Nacional*, Madrid 1954, p. 260. MALARDIER, P., *Ce que coûte un empereur, liste civile de Napoléon III*, París, 1870.
- MANSFIELD, L., «The Crown Estate: The history and management of the sovereign's hereditary estate», *The field. The country newspaper*, 1995, núm. 52.
- MARESCHAL, J., *Liquidation de l'ancienne liste civile du roi Charles X*, París, 1855.
- MATTHIJS H., «De koninklijke schenking: een stand van zaken», en *Bulletin de documentation du ministère des Finances*, núm. 2, 2007, pp. 255-270.
- MESCHINI, P., *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica*, Milán, 1974.

- METZ, W., *Das karolingische Reichsgut. Eine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichtliche Untersuchung*, Berlín, 1960.
- MOLITOR A., *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, 1994, pp.181-183.
- MONTALIVET, M., le comte de, «Le roi Louis Philippe et sa liste civile», *Revue des Deux Mondes*, t. 8, 1850.
- PAU, A., *Del señorío de realengo al Patrimonio Nacional*, Madrid, 2014.
- POMED SÁNCHEZ, L., «Bienes de los órganos constitucionales. II El Patrimonio Nacional», en *Derecho de los bienes públicos*, GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., (dir.), Madrid, 2009, pp. 176-196.
- PUGH, R.B., *The Crown Estate. An historical essay*, Londres, 1960.
- ROUSSELET-PIMONT, A., *La règle de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne*, París, 1997.
- SÁINZ MORENO, F., «Artículo 132. Dominio público, bienes comunales, Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Óscar Alzaga (dir.), t. X, Madrid, 1999.
- SALLÈS, D., *La liste civile en France, 1804-1870*, París, 2011.
- SARMIENTO ACOSTA, M.J., «La definición jurídica del Patrimonio Nacional», en *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, SÁINZ MORENO, F. (coord), Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 771-780.
- SCHMERBERSCHER BUCHHANDLUNG (edit.), *Die Domänenfrage im Herzogthume Sachsen-Altenburg*, Frankfurt, 1853. SCHÜREN, U., *Der Volksentscheid zur Fürstenenteignung 1926. Die Vermögensauseinandersetzung mit den depossedierten Landesherren als Problem der deutschen Innenpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Preußen*, Düsseldorf, 1978.
- SEELIG, W., *Beiträge zur Domänenfrage*, Heidelberg, 1852.
- STENGERS J., «Léopold II et le patrimoine dynastique», dans *Académie Royale de Belgique. Bulletin de la Classe des Lettres et des Sciences Morales et Politiques*, 1972, pp. 63-134.
- STRITZL-ARTSTATT, F., *Denkschrift betreffend die rechtliche Natur des Eigentums an mehreren in Deutsch-Österreich befindlichen Vermögensmassen des Kaisers und des Erzhauses Habsburg-Lothringen*, Viena, 1924.
- SVEN CARNEL, F. P., *Donation Royale*, Bruselas, 2008.
- TRITREMMEL, M., *Das Habsburgervermögen 1918-2004*, Graz, 2004.
- VEGA HERRERO, M. y MUÑOZ DEL CASTILLO, J.L., «Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional: aspectos jurídico-financieros», en *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, MARTÍNEZ LAFUENTE, A. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., (coord.), vol. 1, Madrid, 1987.