

INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

LA INALIENABILIDAD DEL DOMINIO PÚBLICO

MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO

EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA

INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

LA INALIENABILIDAD DEL DOMINIO PÚBLICO

MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO



SEVILLA 2016

Colección: Derecho. Instituto García Oviedo

Núm.: 16

Correspondiente a la primera edición impresa de 1958

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistemas de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

EDICIÓN DIGITAL DE LA PRIMERA EDICIÓN IMPRESA DE 1958

© EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA 2016

Porvenir, 27 - 41013 Sevilla

Tlfs.: 954 487 447; 954 487 452; Fax: 954 487 443

Correo electrónico: eus4@us.es

Web: <http://www.editorial.us.es>

© MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO 2016

ISBNe: 978-84-472-2040-3

Digitalización y realización interactiva:

Santi García. santi@elmaquetador.es

I N D I C E

Introducción	5
Capítulo I	
1. – La inalienabilidad de la res publico usui destinatae en Roma	11
2. – La inalienabilidad en la Edad Media	20
3. – Breve alusión al Derecho Canónico.	35
Capítulo II	
4. – <i>Fundamento de la inalienabilidad.</i>	39
A) La inalienabilidad como consecuencia de la naturaleza del dominio público.	
B) La propiedad colectiva como fundamento de la inalienabilidad del dominio público.	
C) La afectación fundamento de la inalienabilidad.	
5. – <i>Naturaleza jurídica de la inalienabilidad</i>	51
A) La inalienabilidad como imposibilidad absoluta de transmitir.	
B) La inalienabilidad como transmisión previa desafectación.	
C) La imposibilidad de cesar la afectación y la posibilidad de enajenar la propiedad de los bienes de dominio público.	
D) La inalienabilidad como imposibilidad de transmitir por los procedimientos de Derecho privado.	
E) Nuestro punto de vista: la inalienabilidad garantiza la inseparabilidad de los bienes de la función pública manteniendo la titularidad administrativa.	



1.º – <i>Enajenaciones a particulares</i>	58
a) permutas con entrega diferida a una previa desafectación.	
b) enajenaciones con entrega diferida a previa desafectación.	
c) aportaciones de dominio público a empresas mixtas.	
d) enajenaciones de nuda propiedad.	
2.º – <i>Enajenaciones a otras administraciones públicas.</i>	68
a) transmisiones a otras entidades administrativas que no implican cambio de afectación.	
b) transmisiones a otras entidades que implican cambio de afectación.	
6. – ¿Doble inalienabilidad de los bienes del Estado?	80
7. – Comienzo y extinción de la inalienabilidad	90

Capítulo III

8. – Efectos del incumplimiento de la regla de la inalienabilidad	99
9. – Inalienabilidad y protección registral de la buena fe	116
10. – La inalienabilidad del dominio público mueble y la protección civil del poseedor de buena fe	120
11. – La venta de los bienes del Estado sin ley y la protección registral de la buena fe	124
Conclusión	127
Índice General.	131

INTRODUCCION

Una de las muchas materias que pueden tomarse como símbolo del progreso habido en la ciencia jurídico-administrativa española, en los últimos años, es precisamente la del dominio público. FERNÁNDEZ DE VELASCO se lamentaba en 1942 de los pocos trabajos que sobre dicha materia se habían publicado en España. En 1958 tal afirmación ya no puede considerarse ciertamente como valedera, y ello con toda seguridad que alegraría a su autor si aún estuviera con nosotros.

En este proceso investigador del dominio público no hemos querido permanecer al margen, y por ello, estimulados con el entusiasmo de tantos, hemos querido también contribuir, en alguna pequeña parte, a esclarecer tan importante figura jurídica.

El objeto de nuestro estudio ha recaído sobre la regla de la inalienabilidad del dominio público, que ha venido y viene repitiéndose muchas veces como un tópico, sin que realmente se hayan examinado monográficamente todos los problemas jurídicos que tal principio encierra. Sinceramente tampoco creemos que ello se haya logrado plenamente con el presente estudio.

Regla, esta de la inalienabilidad, que se ha impuesto por su propio peso sin que muchos Códigos la hayan formulado y sin que la mayoría de las veces se supiese de ella, mucho más, sino que no se podían enajenar los bienes de dominio público. Si exceptuamos las afirmaciones generales que sobre tal regla se contienen en los tratados y las que se formulan en los libros monográficos que estudian el dominio público, nos encontramos con una escasa bibliografía sobre la regla, que casi se agota con unas notas de DE VALLÉS en la “Rivista di Diritto Pubblico”, comentando una decisión jurisprudencial, y con el extenso capítulo sobre la inalienabilidad correspondiente a los trabajos que INGROSSO publicó en la “Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche”, sobre el dominio público, y con alguno que otro más. Aun cuando la figura jurídica genérica de la inalienabilidad ha sido más estudiada, como puede comprobarse, por ejemplo, en los trabajos de PIOLA en “Il Digesto Italiano”, y LONGO en “Il Nuovo Digesto Italiano”, como dice el primero de ellos, la teoría de la inalienabilidad toma matices tan diversos en cada una de las instituciones sobre las que recae, que se hace imposible reducirla a unidad, por lo que es necesario en cada caso estudiarla en cada uno de los institutos sobre los que versa.

Planteamos, en primer lugar, un aspecto histórico del problema, difícil de encuadrar, por cuanto no nos ha de extrañar que en otros tiempos no estuviera expresamente formulada la regla de la inalienabilidad,

cuando muchos Códigos modernos tampoco la establecen. El estudio concreto de la Edad Media nos descubre que la antigua inalienabilidad del patrimonio de la Corona va a venir en los tiempos modernos a convertirse en la necesidad de la existencia de una ley para enajenar los bienes del Estado. Principio éste distinto, a nuestro juicio, de la inalienabilidad del dominio público y que entre nosotros se encuentra vigente en el artículo 6.º de la Ley de Contabilidad y Administración de 1.º de julio de 1911. La combinación de este principio con la regla de la inalienabilidad ocasionará diversos problemas jurídicos que estudiamos en otro capítulo. No falta una alusión al Derecho canónico —cuya influencia en el Derecho administrativo se ha puesto recientemente de relieve— que no deja de ser útil, sobre todo por la mayor matización que tal disciplina ofrece para las ventas de bienes eclesiásticos en relación con la licencia del superior.

Examinamos a continuación el fundamento y la naturaleza de la regla de la inalienabilidad, exponiendo diversas doctrinas sobre cada uno de los aspectos de la inalienabilidad. Aun cuando nos pronunciamos en favor de la afectación como fundamento de la inalienabilidad en el derecho español, estimamos que ésta protege a esa afectación de una manera específica, cual es la del mantenimiento de la titularidad administrativa de los bienes, con los que descartamos la enajenaciones a particulares de la nuda propiedad del dominio público, que han sido admitidas por algunos autores, si

bien admitimos ciertos cambios de titularidad del dominio público producidos entre entidades administrativas. En estas materias estudiamos algunos casos que pudiéramos llamar fronterizos, y por tanto discutibles, pronunciándonos en cada uno de ellos en orden a su legitimidad en función de la regla de la inalienabilidad. La diferenciación entre la inalienabilidad del dominio público y la necesidad de enajenación, previa ley, de los bienes del Estado, es también objeto de estudio, en el que se procura fijar la distinta naturaleza de ambas figuras, distinción que resulta pletórica de consecuencias en la materia.

La regla de la inalienabilidad del dominio público plantea el difícil problema de los efectos de su incumplimiento. La diferente postura de la doctrina francesa e italiana al respecto la conectamos con la mayor amplitud del dominio en el Derecho francés, dada la categoría de los bienes patrimoniales indisponibles que existe en Italia. El hecho de que los franceses elaboren, en esta materia, sobre la jurisprudencia y los italianos sobre los principios dogmáticos, en unión de las anteriormente citadas circunstancias y de otras que se estudian, nos conduce a mantener la tesis de la nulidad de las enajenaciones de dominio público, corregida en ocasiones, más bien excepcionales, por rasgos de la anulabilidad, sobre todo cuando se trate de bienes no pertenecientes al llamado dominio público de uso general. Ofrece especial interés el problema de las enajenaciones de dominio público inscritas en el Registro

de la Propiedad en relación con los terceros adquirentes de buena fe. Se plantea, por así decirlo, una incompatibilidad entre la buena fe protegida en la Ley hipotecaria y el dominio público protegido por la regla de la inalienabilidad. En esta controversia nuestro pensamiento se pronuncia en favor de la inalienabilidad del dominio público. En parecidos términos se plantea también el problema en relación con los bienes muebles, ofreciéndonos al respecto interesantes aportaciones el Derecho italiano como consecuencia de la gran cantidad de enajenaciones de bienes muebles indisponibles llevadas a cabo después de la segunda guerra mundial. Estos problemas ofrecen soluciones diversas cuando se trata de simples bienes patrimoniales del Estado enajenados sin ley, en relación con terceros de buena fe.

En grandes líneas, este es el esquema del presente trabajo, en el que, con mayores dificultades de las en un principio supuestas, hemos abordado el difícil tema de la inalienabilidad de las cosas públicas, que se oscurece en ocasiones con el formalismo que, a veces, encierra el problema de la afectación, con el simultáneo juego de las enajenaciones con Ley, del artículo 6.º de la Ley de Contabilidad y, finalmente, con la amplitud moderna del dominio público, para la que la regla de la inalienabilidad puede resultar evidenciadora de una conveniente diferenciación en el régimen jurídico de las distintas clases de bienes destinados a la función pública o al mejor logro de los intereses sociales.

