

INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS AL SERVICIO DE LA CORONA: DOTACION, CASA DE S. M. EL REY Y PATRIMONIO NACIONAL *

Por

MARTÍN BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1. *Consideraciones generales.* 2. *La Corona como órgano constitucional. Necesidad del Jefe del Estado de disponer de una organización administrativa propia para el ejercicio de sus funciones constitucionales.*— II. LA DOTACIÓN DE LA CORONA Y SU SIGNIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. 1. *La dotación o lista civil como expresión histórica de la transformación de la Monarquía patrimonial en Monarquía constitucional.* 2. *La dotación de la Corona en el constitucionalismo español: su trayectoria.* 3. *La dotación de la Corona en la Constitución de 1978 (art. 65.1).*— III. LA CASA DE SU MAJESTAD EL REY. 1. *La Casa Real en las Monarquías constitucionales: su configuración como administraciones patrimoniales.* 2. *Los servicios de la Jefatura del Estado en las repúblicas parlamentarias. Adaptación y su transformación de la institución. Los servicios administrativos de apoyo al Jefe del Estado.* 3. *La Casa de Su Majestad el Rey según el Real Decreto de 13 de febrero de 1979. Aspectos tradicionales e innovaciones. Exclusión de los asuntos patrimoniales. Naturaleza jurídica.*— IV. EL PATRIMONIO REAL Y SU EVOLUCIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL. 1. *De su atribución inicial a la Corona a la titularidad del Estado. El planteamiento actual en el marco constitucional de la Monarquía parlamentaria.* 2. *Constitucionalización del Patrimonio nacional: génesis del proceso de incorporación al texto constitucional de 1978. 3. El proceso de elaboración de la Ley del Patrimonio Nacional.*— V. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA LEY DEL PATRIMONIO NACIONAL DE 16 DE JUNIO DE 1982. 1. *Titularidad estatal de los bienes del Patrimonio Nacional y su afectación al uso y al servicio del Rey y de la familia real para el ejercicio de la alta representación que la Constitución le atribuye. Formas de afectación y desafectación.* 2. *Afectación concurrente de los bienes del Patrimonio Nacional a fines culturales, científicos y docentes. Especial preocupación por la protección del medio ambiente y los valores ecológicos.* 3. *Naturaleza jurídica de los bienes del Patrimonio Nacional. Concurrencia respectiva del régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de los demaniales.* 4. *Aplicación de las normas de Derecho común a la administración y gestión del Patrimonio Nacional.* 5. *Sometimiento de los bienes del Patrimonio Nacional al ordenamiento urbanístico.*

I. INTRODUCCIÓN

1. Consideraciones generales

En el marco de la problemática que presenta el título II de nuestra Constitución de 1978 —De la Corona (arts. 56 a 65)— entendemos que tiene un evidente interés en el orden interpretativo analizar lo

(*) El presente trabajo tiene su antecedente en una conferencia pronunciada en la Universidad Internacional «Menéndez Pelayo», el día 23 de agosto de 1982, dentro del ciclo dedicado al estudio del título II, «De la Corona», de la Constitución de 1978, dirigido por el catedrático de Derecho Político, don Pablo Lucas VERDÚ.

que denominamos Instituciones administrativas al servicio de la Corona: la dotación de la Corona, la Casa de S. M. el Rey y el Patrimonio Nacional (antiguo Patrimonio de la Corona o Real). Desde la perspectiva de nuestros días, podría parecer que dichas instituciones pueden aportar rasgos o notas muy escasamente relevantes para la configuración de la Corona en nuestra Constitución e, incluso, que no merecen otro comentario que el simplemente erudito o el análisis de tipo histórico, pues para el Derecho público moderno resulta poco atrayente el profundizar sobre cuestiones un tanto residuales.

Una aproximación más atenta a las cuestiones planteadas revela cuanto menos que la anterior afirmación es excesivamente precipitada y que se trata de una simple impresión que en alguna medida debe ser rectificada a la luz de las conclusiones que a lo largo de este estudio se alcancen, y de una serie de consideraciones previas que merecen ser destacadas. En primer lugar, por cuanto dichas instituciones, con distinta denominación, nomenclatura y alcance, se pueden localizar en el seno de las Jefaturas de Estado, tanto de tipo monárquico como republicano, lo cual pone de relieve la existencia de un trasfondo común en el Derecho Constitucional comparado sobre la materia (1). En segundo lugar se trata de instituciones de honda raigambre y solera en los distintos derechos históricos nacionales que han jugado, a través de su evolución y sucesivas derivaciones, un papel absolutamente clave en la formación del Estado moderno (2). Para ello basta tener en cuenta, por vía de síntesis, que de la Casa del Rey medieval va a desgajarse lo que hoy denominamos Administración pública; la dotación de la Corona o lista civil va a ser el embrión del presupuesto en sentido moderno; del Patrimonio Real y de sus sucesivas delimitaciones van a surgir el Patrimonio del Estado (bienes demaniales y patrimoniales) y la Hacienda Pública. Por último, hay que subrayar que a raíz de la emergencia del constitucionalismo moderno, en torno a dichas instituciones se van a forjar y moldear los perfiles más característicos que registran la transformación de la monarquía patrimonial en monarquía constitucional y, en última instancia, en monarquía parlamentaria, tanto en su versión histórico-evolutiva (monarquía británica) como la instaurada por vía de racionalización

(1) Vid. NICLOA OCCHIOCUPO: *Il Secretariato Generale della Presidenza della Repubblica*, Milán, 1973, y en la bibliografía española la excelente y documentada obra de A. MENÉNDEZ REXACH: *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, Estudios Administrativos, INAP, 1979.

(2) Vid. ASTUTI: *La formazione dello Stato moderno in Italia*, Turín, 1957, y GARCÍA PELAYO: *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, 1968.

constitucional (belga de 1831 y española de 1978). En resumen, estamos ante instituciones que si bien, en la actualidad, no sirven para caracterizar con rasgos absolutos y definitorios nuestro tipo de monarquía, como forma de Estado y de Gobierno, sí ilustran el cambio cualitativo experimentado en la concepción y en el ejercicio de una Jefatura del Estado de tipo monárquico, en relación con otras etapas históricas de nuestro constitucionalismo, próximas y remotas. Y en tal sentido se ofrecen como elementos interpretativos auxiliares y complementarios del análisis jurídico-constitucional de nuestra Corona en el marco de la Constitución de 1978.

Calificamos a las instituciones que van a constituir el objeto de nuestro estudio de «instituciones administrativas» (3) y lo hacemos, inicialmente, un tanto conscientes de la aparente impropiedad de esta terminología, y quizá influidos por la especialización de la disciplina que profesamos. Una vez más, sin embargo, creemos que podremos demostrar la exactitud dogmática de esta calificación a través de nuestra exposición. Dos consideraciones apoyan, inicialmente, este punto de partida. La consideración, en primer lugar, de la Corona en nuestra Constitución como un órgano constitucional —de naturaleza y situación singular en el contexto de los demás órganos constitucionales, pero en última instancia debe conceptuarse como tal—, en cuyo seno se hace preciso el desarrollo de una actividad administrativa al servicio de las funciones propiamente constitucio-

(3) Con posterioridad a nuestra conferencia se ha publicado el trabajo de Luis María Díez-Picazo: *El régimen jurídico de la Casa del Rey*. Un comentario del artículo 65 de la Constitución, en: «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 6, año 2. (septiembre-diciembre 1982, pp. 115-138). El autor defiende la tesis de que las instituciones de la Casa del Rey constituyen «organizaciones estatales no administrativas», inspirándose en el artículo de J. A. Santamaría Pastor: *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes, una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, «Revista de Derecho Político», núm. 9 (UNEP); L. M. Díez-Picazo precisa el alcance de su terminología en los siguientes términos funcionales: «para nuestro estudio basta con utilizar operativamente el concepto de "organizaciones estatales no administrativas", con plena conciencia de que éstas son jurídicamente relevantes en la medida en que hay algún tipo de división de poderes y de que los más importantes entre ellos son, sin duda, órganos constitucionales», p. 118. El autor, finalmente, se plantea a la vista del tratamiento de la Casa del Rey, la necesidad de revisar el dogma de la personalidad jurídica del Estado, si bien no desarrolla, hasta sus últimas consecuencias, la tesis que apunta.

A nuestro entender, no existe incompatibilidad dogmática en calificar a dichas instituciones de administrativas por las razones mantenidas en el texto, y a la vista de recientes consideraciones sobre materias paralelas; *vid.* en este orden, J. L. Martínez López Muñoz: *El concepto de Administración pública en la Ley de lo Contencioso, tras la Constitución de 1978*, en esta REVISTA, núm. 96, y F. Garrido Falla: *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo*, Madrid, 1982.

nales, y que se concreta en la existencia de un núcleo instrumental de gestión interna en el orden material, presupuestario y personal que reclama su autonomía institucional en paralelismo con los demás órganos constitucionales en materias análogas: Cortes generales, Tribunal Constitucional y Consejo general del Poder Judicial. Este núcleo de autonomía administrativa al servicio o en apoyo de la Corona tiende a ser mínimo, como tendremos ocasión de comprobar al examinar la faceta patrimonial a la vista de la reciente Ley del Patrimonio Nacional de 16 de junio de 1982 —pero irreversiblemente existente y garantizado constitucionalmente (art. 65 de la Constitución). Al propio tiempo, el término institución administrativa resulta adecuado si se tiene en cuenta el desbordamiento actual del concepto de Administración pública y de su actividad, pues si inicialmente su encuadramiento subjetivo en el seno del poder ejecutivo constituía su nota constitutiva más significativa y definitoria, hoy cabe apreciar una revalorización del concepto objetivo de función administrativa, precisamente por su presencia en el seno de diversos órganos constitucionales y otras organizaciones públicas no propiamente encuadradas en el poder ejecutivo. Todo ello revela la dilatación del esquema de principios decantados históricamente por el Derecho administrativo y su trasvase a otros ámbitos, lo cual creo que permite calificar a determinadas instituciones como «administrativas», aun cuando no formen parte propiamente del poder ejecutivo o de la Administración pública. De esta suerte, la jurisdicción contencioso-administrativa se transforma en el juez común o de derecho común de la actividad administrativa, objetivamente considerada.

2. *La Corona como órgano constitucional. Necesidad del Jefe del Estado de disponer de una organización administrativa propia para el ejercicio de sus funciones constitucionales*

Ciertamente, desde una perspectiva de la ciencia política parece hacer gala de un excesivo formalismo jurídico calificar a la Corona o Jefatura del Estado simple y escuetamente como un órgano constitucional. En particular si se tiene en cuenta la significación histórica y evocadora de la Monarquía española en la historia de nuestro constitucionalismo hasta el primer tercio del presente siglo. A mayor abundamiento, el extraordinario y trascendental papel desempeñado por su actual titular en el proceso constituyente durante el período 1975-1978 y de forma singular a raíz de la Ley para la Reforma Política de

1977 (4). Por último, el dato sumamente ilustrativo de nuestro texto constitucional que proclama en su artículo 1.º, 3 que «la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria», fórmula emblemática que, como ha puntualizado ARAGÓN REYES (5), permite decantar los caracteres propios tanto de una forma de Estado como de Gobierno. Pese a la significación especial de estas consideraciones, lo cierto es que desde el punto de vista del análisis jurídico-constitucional no cabe otra conclusión que la de calificar a la Corona como un órgano constitucional por cuanto el artículo 56, después de prescribir que «el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica», y termina proclamando que «ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes». Es decir, que la Corona es un órgano constituido, y sus poderes y atribuciones están perfectamente delimitadas y otorgadas por la Constitución; en este sentido, dicha cláusula general del artículo 56 recuerda el famoso artículo 78 de la Constitución belga de 1831, que se considera el punto de partida del modelo de monarquía paralelamente racionalizado («el Rey no tiene otros poderes que los que le atribuye formalmente la Constitución y las leyes particulares dictadas en desarrollo de la Constitución»). Comentando el artículo 56 de nuestra Constitución, MENÉNDEZ REXACH ha puntualizado, a nuestro juicio con exactitud, que «en estas palabras se contiene la definición constitucional del significado de la Corona y el enunciado genérico de sus funciones. A primera vista parecen diferenciarse claramente tres vertientes o esferas en que se proyecta la actuación del Rey: a) como símbolo de la unidad y permanencia; b) como árbitro y moderador, y c) como más alto representante del Estado en el ámbito internacional. En este tríptico parece posible encajar las diversas atribuciones concretas que se otorgan al Jefe del Estado, y que habrá que considerar como manifestaciones específicas de esa triple caracterización genérica del significado de la Corona. Porque la referencia a «las funciones que se le atribuyen expresamente», contenida en el último inciso, no debe entenderse como integrante de una cuarta esfera

(4) Vid. Pablo LUCAS VERDÚ: *La singularidad del proceso constituyente español*, «Revista de Estudios Políticos» (nueva época), 1978, pp. 9 y ss., y A. HERNÁNDEZ GIL: *El cambio político español y la Constitución*, Editorial Planeta, 1982.

(5) M. ARAGÓN REYES: *La monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978*, Civitas, 1980 (dirigida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y A. PREDIERI).

de actuación a añadir a las anteriores, sino que tales funciones permiten integrar el contenido de las mencionadas cláusulas genéricas» (6). No cabe, por tanto, atribuir a la Corona una significación extrainstitucional, como una reserva en acto o en potencia de atribuciones propias o prerrogativas al modo de la Corona británica o como, en cierto modo, tuvo en otras etapas constitucionales la propia monarquía española (soberanía compartida del Rey con las Cortes), sin que pueda tampoco verse una reminiscencia de signo continuista en este orden con la alusión que se contiene en el artículo 57 al señalar que «la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica», pues en este precepto sólo se sanciona el principio hereditario en la provisión de la Jefatura del Estado, conforme al principio de la herencia como criterio de legitimidad en la provisión o reclutamiento del titular del órgano. Como apunta MENÉNDEZ REXACH, la Corona es la denominación específica de un órgano constitucional (la Jefatura del Estado) «entre "Corona" y "Rey" no hay otra relación que la establecida entre el órgano y su titular, y el Rey ciertamente es "representante", pero no de la Corona, sino del Estado, por expreso precepto constitucional» (7).

Concebida la Corona en términos de órgano constitucional —en cuanto sus funciones están expresamente atribuidas y calificadas en la Constitución—, su preeminencia respecto a los demás órganos constitucionales (Parlamento, Gobierno, Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial) deriva fundamentalmente de su carácter de símbolo «de unidad y permanencia» del Estado y de «alta representación del Estado español» en las relaciones internacionales, ya que específicamente en nuestra Constitución vigente, al contrario de otras etapas constitucionales, el Jefe del Estado no ostenta la titularidad de ninguno de los tres poderes del Estado y, en particular, del poder ejecutivo. En el sentido de la expresiva calificación de SANTI ROMANO, el Jefe del Estado sería una «especie de presidente de los órganos constitucionales del Estado» (8). Si de la consideración objetiva de la Corona a la contemplación de su titularidad veremos que el Rey adquiere una doble dimensión: como «oficio» o magistratura titular de la Corona y como persona privada o como ciudadano. Pero mientras en las Jefaturas de Estado de tipo republicano la única faceta que interesa al De-

(6) A. MENÉNDEZ REXACH: *La Jefatura del Estado*, op. cit., p. 383.

(7) A. MENÉNDEZ REXACH: *La Jefatura del Estado*, op. cit., p. 374.

(8) Citado por C. ESPÓSITO: «Capo dello Stato», en *Enciclopedia del diritto*, tomo VI, p. 226.

recho constitucional es la orgánica, siendo indiferente la privada y perfectamente deslindable, en las de tipo monárquico dicho deslinde e indiferencia no se presenta con tanta claridad por razones de tipo histórico y de naturaleza propiamente institucional, relacionadas con el propio mecanismo hereditario de la dinastía. Como señala RUIZ DEL CASTILLO de forma muy gráfica, «tan adscrito queda el Rey a la institución que el Derecho público o el orden constitucional reaccionan sobre los derechos privados de la persona e influyen en la edad, en el estado civil, en la religión, en la abdicación y hasta en la locomoción —derecho a viajar— del soberano, es decir, en aspectos capitales de la libertad personal, además de la especial mayoría de edad señalada para el Rey por las Constituciones, existe la exigencia de que las Cortes aprueban muchas actividades de la vida del Rey» (9). Al propio tiempo, otras facetas de su personalidad —la familia, su casa, su patrimonio y su propia retribución, etc.— quedan absorbidas en esta faceta pública que los textos constitucionales regulan con mayor o menor extensión y alcance. Precisamente, en este contexto se inscribe el tema de nuestro tratamiento, y debe apuntarse que una de las líneas de evolución más significativa de nuestra Constitución se cifra en la contemplación de que los aspectos patrimoniales de la Corona se enfocan desde la vertiente de acentuar su ordenación del *intuitu officii*, frente a la consideración tradicional de *intuitu personae*, o en atención a la condición meramente dinástica y majestática. Y en ello es perceptible una faceta más de este proceso de acoplamiento de la monarquía a las nuevas circunstancias históricas que HERNÁNDEZ GIL ha sintetizado del siguiente modo: «la monarquía parlamentaria es un paso más: la soberanía reside en el pueblo, y la función legislativa en las Cortes. Del Rey, definido por su poder traducido en prerrogativas, se pasa al Rey definido por sus deberes ejercidos en forma de funciones, entre las que resalta, *ad intra*, la arbitral o moderadora, y *ad extra*, la representativa» (10).

II. LA DOTACIÓN DE LA CORONA Y SU SIGNIFICACIÓN CONSTITUCIONAL

1. La dotación o lista civil como expresión histórica de la transformación de la Monarquía patrimonial en Monarquía constitucional

Como señala A. BRUNIALTI, «en la monarquía constitucional es necesario prever que la Corona tenga una dotación especial, con el fin

(9) C. RUIZ DEL CASTILLO: *Manual de Derecho político*, IER, Madrid, 1939, página 654.

(10) A. HERNÁNDEZ GIL: *El cambio político*, op. cit., p. 156.

de poder ejercer sus funciones y mantener un decoro, que a su vez es el decoro del Estado (11). A esta dotación se la denomina o conoce con el nombre de lista civil; denominación que procede del constitucionalismo inglés —*civil list*—, aun cuando en el continente haya tenido unas peculiaridades distintas de las propiamente anglosajonas. Desde el punto de vista del Derecho constitucional, la importancia de esta institución radica en hacer visible y patente la transformación de la monarquía patrimonial en monarquía propiamente constitucional, de tal suerte que deja definitivamente de confundirse el patrimonio del Rey o de la Corona con el Patrimonio y la Hacienda Pública del Estado. Al propio tiempo se sienta el principio de que las funciones del monarca y las atenciones de su familia y casa, por tener una relevancia pública e institucional, deben ser atendidas con cargo a los fondos públicos del propio Estado. Efectivamente, en la monarquía patrimonial, como señalaba agudamente M. G. DE MOLINARI (12), el Rey se comportaba como cualquier otro propietario que explotaba una empresa, vivía de las rentas de la misma, pero con una total confusión entre los rendimientos privados y públicos. Ciertamente que a finales del Estado Absoluto —etapa que se denomina Estado de Policía— existía ya una clara diferenciación entre la Casa del Rey y la Hacienda Pública, y entre el patrimonio de la Corona y el del Estado, pero el soberano, al no tener limitación o control político, invocando sus derechos y prerrogativas (*dominus fiscalium*), alteraba constantemente con actos de disposición o de otra índole la ordenación preexistente. Y ello es especialmente significativo en nuestra historia constitucional, cuando FERNANDO VII (13), pese a la introducción por las Cortes de Cádiz de la dotación de la Corona y la separación de patrimonios, en su testamento dispone del patrimonio real con tal libertad que siembra una confusión extraordinaria en la materia que será necesario llegar a la primera Ley de 1865 sobre el Patrimonio de la Corona para clarificar definitivamente la cuestión, retrasando así durante muchos años el tratamiento de esta institución que el primer texto constitucional había ya perfilado. Aun cuando los términos dotación de la Corona y lista civil se utilizan hoy en el Derecho constitucional como sinónimos,

(11) A. BRUNIALTI: *Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. 2, 1900, p. 66.

(12) M. G. DE MOLINARI: *L'evolution politique et la révolution*, París, 1884, páginas 96 y ss.

(13) Sobre las dificultades ocasionadas por el testamento de Fernando VII. Vid. COS-GAYÓN: *Historia jurídica del patrimonio real*, Madrid, 1981, pp. 204 a 232.

tienen, no obstante, una significación y origen histórico distintos. La lista civil, en sus orígenes, no comprendía propiamente la dotación personal asignada al Rey, sino el conjunto de créditos asignados para sufragar los servicios civiles de la Administración del Estado (personal de la Casa Real, el servicio diplomático y la Judicatura, es decir, los que no eran militares y eclesiásticos —de ahí la denominación— que corrían a cargo del Parlamento). El Rey atendía a estos gastos con cargo a su renta y a los impuestos, y en lo que no alcanzaba, el Parlamento podía aprobar subsidios extraordinarios (*extraordinary revenue*). La primera vez que el Parlamento aprobó una cantidad destinada a la lista civil fue en 1689 para los fines de Guillermo y María, con arreglo al concepto anteriormente delimitado (14). En tiempos de Jorge IV, por primera vez, la lista civil contenía una cantidad para gastos particulares del soberano, a cambio de la transferencia al Tesoro (*Consolidated fund*) de las rentas hereditarias de Inglaterra e Irlanda. En la administración de la lista, el Rey tenía libertad absoluta para disponer y distribuir dichos fondos, pero ante los abusos a que ello dio lugar, el Parlamento en 1786 aprobó la Civil List Act, en la que se contenía una ordenación y afectación de los principales capítulos de los créditos concedidos. Finalmente, en 1830 aparece el concepto de lista civil en la forma que actualmente se conoce; el Rey cedía todas sus rentas hereditarias, a excepción de los derechos del Principado, y el Tesoro Público se hacía cargo de los gastos de la Administración civil (servicio diplomático y Judicatura), asignando al monarca una cantidad para la dotación de la Casa Real y una cantidad para pensiones que, progresivamente, han ido reduciéndose o transfiriéndose al Tesoro Público. Asimismo, algunos gastos para las obras de palacios y edificios han sido también asumidos por el Tesoro. En 1952 se aprobó la lista civil de la Reina Isabel II, que ascendía a 475.000 libras, aparte de los miembros de la familia real, que disponen de asignaciones a cargo del Tesoro (Reina madre, Duque de Edimburgo, Duquesa de Kent, etc.), y de las rentas hereditarias de los Ducados de Lancaster y Cornwall.

En las monarquías continentales, hasta la Revolución francesa disponían de los ingresos del Estado y asignaba títulos, dignidades y pre-

(14) Sobre la Lista civil en Inglaterra pueden consultarse los textos clásicos en la materia de R. GNEIST: *L'amministrazione e il Diritto amministrativo inglese*, Torino, 1898, pp. 159 y ss.; A. BRUNIALTI: *Il Diritto costituzionale*, op. cit., páginas 52 y ss. Como obra más moderna, LORD ALTRINCHAM: *¿Es perfecta la monarquía?*, E. Europa, Madrid, 1959, pp. 48-64.

rogativas económicas y honoríficas. Con el estallido de la Revolución francesa se consagró la distinción entre el Patrimonio del Estado y el del Rey, y la asamblea constituyente entendió también que debía regular la lista civil, disponiendo que se enviara una diputación al Rey Luis XVI para preguntar a S. M. qué suma deseaba que la nación votase para sus gastos personales, con el ruego específico «que consultase menos su espíritu de economía que la dignidad de la nación, que exige que el trono de un gran monarca esté rodeado de un gran esplendor». Luis XVI contestó que prefería que el señalamiento se hiciera por la propia asamblea nacional, y por Decreto de 26 de mayo de 1791 se asignó la dotación al Rey y a la Reina, con expresa asignación de los bienes muebles e inmuebles que se le conferían. La Constitución de 3 de septiembre de 1791 estableció que el poder legislativo al inicio de cada reinado estableciera la lista civil, señalando que el Rey nombraría un administrador de la lista civil, quien ejercitaría las acciones civiles del Rey, y contra el cual se dirigirían las acciones civiles de condena a favor de los acreedores, respondiendo con sus propios bienes. Con la proclamación de la República se extingue la lista civil, y los bienes afectos al Rey fueron liquidados. En 1804, Napoleón vuelve a poner en vigor los Decretos de 1791 y amplía su contenido en 1810 con el patrimonio extraordinario al servicio del Imperio. Con la Restauración en 1814 se constitucionaliza la lista civil y se mantiene en las sucesivas Constituciones doctrinarias, así como en las monarquías constitucionales que sucesivamente se van instaurando, en especial la belga de 1831, que establece el principio que al comienzo de cada reinado se va a establecer el contenido y alcance de la lista civil, con el objeto de que el monarca no dependa de las fluctuaciones y cambios de opinión del Parlamento. En los sistemas republicanos, se establece una dotación presidencial para gastos de representación, y se asigna también una residencia oficial (Constitución francesa de 1848 y Leyes de la III República) (15).

Como puede observarse, se trata de una institución plenamente asumida por el primer constitucionalismo, y que ha perdurado hasta nuestros días. Problema distinto al de la dotación es el de la administración de esta dotación, que da lugar a otra institución que vamos

(15) Vid. las referencias contenidas en las obras de N. ОСНУСОВО: *Il segretario generale della presidenza della repubblica*, Milán, 1973, pp. 266 y ss., y P. MESCHINI: *Profitti costituzionali e amministrativi della dotazione del presidente della repubblica*, Milán, Ed. Giulpe, 1974.

a estudiar por separado. Antes debemos examinar las características de la dotación en el constitucionalismo español, histórico y actual.

2. *La dotación de la Corona en el constitucionalismo español: su trayectoria*

Nuestro accidentado constitucionalismo en materia de dotación de la Corona y de la Jefatura del Estado presenta el siguiente esquema:

— Constitución de Bayona (1808). En su título IV, artículos 21 a 24, regula los aspectos de la dotación personal de la Corona (dos millones de pesos fuertes, por duodécimas partes o mesadas) a los Infantes y a la Reina.

— La Constitución de 1812. En el discurso preliminar se subraya que «la falta de conveniente separación entre los fondos que la nación destinaba para la decorosa manutención del Rey, su familia y casa, y los que señalaba para el servicio público de cada año, o para los gastos extraordinarios que ocurrían imprevistamente, ha sido una de las principales causas de la espantosa confusión que ha habido siempre en la inversión de los caudales públicos. De aquí también la funesta opinión de haberse creído por no pocos, y aun intentando sostener como axioma, que las rentas del Estado eran una propiedad del monarca y su familia. Para prevenir en lo sucesivo tamaños males, la nación, al principio de cada reinado, fijará la dotación anual que estime conveniente asignar al Rey para mantener la grandeza y esplendor del trono, e igualmente lo que crea correspondiente a la decorosa sustentación de su familia, evitando por este medio no sólo la poco decente y airosa solicitud de hacer periódicamente a la nación pedidos y donativos para ayuda de criar y establecer a sus hijos, sino también para que en adelante no se emplee bajo pretextos de necesidades ficticias la sustancia de los pueblos en fraguarles nuevas cadenas, como de ordinario ha sucedido siempre que la nación ha descuidado tomar rigurosa cuenta de la buena administración e inversión de sus contribuciones». En este orden de consideraciones, el artículo 213 de la Constitución establecía que «las Cortes señalarán al Rey la dotación anual de su casa, que sea correspondiente a la alta dignidad de su persona»; y el artículo 220, «la dotación de la casa del Rey y los alimentos de su familia de que hablan los artículos precedentes, se señalarán por las Cortes al principio de cada reinado y no se podrá alterar durante él».

— La Constitución de 1837 establecía que «la dotación del Rey o Reina reinantes se señalarán al principio de cada reinado» (art. 53), fórmula que pasará casi inalterable a las Constituciones de 1845 (artículo 48), 1869 (art. 76), 1876 (art. 57). En la Constitución de 1931, el artículo 67 establecía para el Presidente de la República que «la Ley determinará su dotación y sus honores, que no podrán ser alterados durante el período de su magistratura» (16).

En cuanto a la asignación específica de la lista civil en nuestro derecho histórico, debe recordarse que las Cortes de Cádiz la cifraron en diez millones de pesetas, habiendo sufrido varias modificaciones hasta alcanzar los doce millones en los tiempos de Isabel II, y la cantidad más baja en tiempos de Amadeo de Saboya en el año 1872-1873 en siete millones y medio. Durante el período de la Restauración, se dictó la Ley de 2 de agosto de 1886 para el reinado de Alfonso XIII. En dicha Ley se contenían las dotaciones del Rey y su casa, Reina Regente, Príncipe de Asturias, así como también pensiones para la Reina Isabel II y Don Francisco de Asís. Dichas asignaciones tenían el carácter de personales e intransferibles. Por Ley de 23 de marzo de 1906 se fijó la dotación de la Reina Victoria Eugenia. La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 prescribía en su artículo 11 que en el Presupuesto de gastos, al por menor, debía fijarse lo que corresponde a cada persona de la real familia (17).

3. *La dotación de la Corona en la Constitución de 1978 (art. 65.1)*

El artículo 65.1 de la vigente Constitución, al establecer que «el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su familia y casa y distribuye libremente la misma», inaugura un sistema que no está exento de originalidad y que difiere sensiblemente de los antecedentes de las demás Constituciones monárquicas que la han precedido. En primer lugar, no se califica expresamente de dotación personal, aun cuando implícitamente hay que entender que a ello se refiere el precepto, a pesar de la utilización de la expresión «cantidad global» y la afectación a su familia y casa. La novedad más significativa radica en que esta dotación, como era costumbre en el pasado, no se fija al principio de cada

(16) Vid. Cos-GAYÓN: *Historia jurídica del patrimonio real*, Madrid, 1881, páginas 335 y ss.

(17) Vid. las voces: *Rey* (de P. de AZCÁRATE); *Dotación del Rey y de la familia real* (de F. BAUDÍN), y *Lista civil* (de M. GÓMEZ GONZÁLEZ), en la *Enciclopedia jurídica Seix*.

reinado, sino anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, con lo que si bien se puede actualizar anualmente según la coyuntura económica, al mismo tiempo el Parlamento puede ejercer su control, al aprobar periódicamente la correspondiente partida. Al ser una dotación de una «cantidad global» se permite que el Rey distribuya libremente esta cantidad para las atenciones de la familia y la casa de Su Majestad, sin sujeción a ninguna especificación concreta y cuantificada de las respectivas partidas (18).

En los Presupuestos Generales del Estado de 1977, 1978 y 1979, el Presupuesto de la Casa de S. M. el Rey figuraban detalladas específicamente las distintas partidas de todos los servicios, pero, a partir del Presupuesto de 1980, figura exclusivamente la rúbrica «para el sostenimiento de la familia y Casa de S. M. el Rey... crédito a distribuir por S. M. el Rey, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución». En 1980 dicha cantidad global ascendió a 182.354.000, en 1981 a 218.266.000 y en 1982 a 254.773.000 pesetas.

III. LA CASA DE SU MAJESTAD EL REY

1. *La Casa Real en las monarquías constitucionales: su configuración como administraciones patrimoniales*

La existencia de una Casa Real o Casa del Rey tiene antecedentes remotos en la historia del Derecho. En sus orígenes se confunde con la sede o residencia del Rey y constituyó el primer embrión de lo que con el tiempo constituiría la Administración moderna. Durante la monarquía absoluta se opera ya un deslinde entre la Casa del Rey y los demás ramos de la Administración. Parece ser que una de las primeras ordenaciones en este sentido se debieron a Luis XIII, quien en 1626 creó cuatro Ministerios, entre los que figuraba el de la Casa del Rey. En nuestro país, según la excelente investigación de MENÉNDEZ REXACH (19), la primera sistematización de los oficios de la Casa Real tiene lugar en 1707, aprobándose un Reglamento en 1749 que comprende el relativo a la familia de la Casa del Rey, familia de la

(18) Según O. ALZAGA: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, las constituyentes han entendido que tal distribución de la referida cantidad global es un acto prácticamente íntimo y doméstico, p. 428. *Vid.*, sobre este extremo, A. MENÉNDEZ REXACH: *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, op. cit., página 429.

(19) A. MENÉNDEZ REXACH: *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, op. cit., pp. 457 y ss.

Casa de la Reina y la Real Capilla, ostentando la Jefatura de la Casa un Mayordomo Mayor, al que corresponde la Jefatura de todo el personal, asistido de un Controlador general. Dicho reglamento fue modificado en 1761, que perduró prácticamente hasta el final del Antiguo Régimen.

Con el advenimiento del régimen constitucional, la Casa Real como institución adquiere una nueva dimensión en cuanto se transforma esencialmente en el organismo encargado fundamentalmente de la administración de la dotación del patrimonio de la Corona, al mismo tiempo que atiende a las cuestiones tradicionales de etiqueta, protocolo y administración de los asuntos domésticos del Rey y de su familia, así como de la Corte en general. Ordinariamente dicha Casa Real reviste el carácter de un organismo dependiente del Rey, separado de la Administración civil; sin embargo, en algunos supuestos, como el caso de Italia, se constituye un Ministerio de la Real Casa, cuyo titular tiene la condición de Ministro y, por consiguiente, de entidad administrativa con autonomía propia y con una peculiar naturaleza jurídica que ha merecido un estudio atento por parte de la mejor doctrina italiana (20). En nuestro país se ha mantenido siempre la separación entre la Casa Real y la Administración civil, si bien durante el reinado de Fernando VII, en 1817, el Mayordomo Mayor ostentó la condición de Secretario de Despacho; en las demás etapas ha tenido siempre la condición de un cargo doméstico adscrito a la Jefatura del Estado.

Nuestro constitucionalismo, al igual que el francés y el italiano, ha contemplado la figura de la Casa Real o del Rey, y a partir fundamentalmente de la Constitución de Bayona (art. 25) y de la Constitución de Cádiz (art. 221). El fundamento de la constitucionalización de esta institución radica en la administración de la dotación y el patrimonio, propio o asignado a la Corona. Y ello por una razón básica: la proclamación de la irresponsabilidad del Rey, tanto en el orden penal como en el civil, lo cual determinaba que las acciones civiles que en materia de personal o de patrimonio pudieran presentarse por los ciudadanos no tuvieran como sujeto pasivo al monarca, sino al Jefe de la Real Casa. En este orden de consideraciones es ilustrativa la Sentencia de lo contencioso-administrativo de 28 de octubre de 1905, en que se impugna una resolución ministerial declarativa

(20) Vid. V. CRISAFULLI: *Sulla natura giuridica del Ministerio della Real Casa*, en: *Stato e Diritto*, 1943.

de que los empleados de la Real Casa debían tributar por el impuesto de utilidades, habiéndose presentado recurso por el Intendente, declarando la sentencia que «ni está en litigio el caudal privado del monarca, ni en nada afecta la Real Orden impugnada al patrimonio de la Corona, y, en su consecuencia, se impone la declaración de que la mencionada Real Orden no vulneró derecho alguno reconocido por las leyes y reglamentos al Rey, en relación con sus bienes patrimoniales o particulares, sino que se trata especial y concretamente de los intereses de sus empleados..., sin que, en ningún caso, por plausible que fuera el supuesto, deba la elevada persona a quien sirven defender sus derechos ante los Tribunales. Considerando que este pleito ha sido incoado, no obstante, en nombre y representación de la Real Casa por su Intendente, sin que el Intendente, según los poderes traídos a los autos, comparezca como uno de los perjudicados por la Real Orden, ni hayan recurrido contra ella ninguno de los demás empleados del Real Patrimonio». En otra Sentencia de 10 de julio de 1907 («Gaceta» de 13 de diciembre de 1908) se declaraba que los empleados de la Real Casa y Patrimonio «no son funcionarios públicos, por lo cual no vienen sometidos a la contribución o descuento que grava los sueldos de éstos, sino a la de utilidades como los empleados de empresas o sociedades particulares».

Ha constituido una práctica común en nuestra historia constitucional que la ordenación de la Real Casa se haya hecho a través de normas internas de la propia Jefatura del Estado —muchas de ellas, como apunta MENÉNDEZ REXACH, no han sido publicadas en las colecciones legislativas—, lo cual implica la costumbre constitucional de entender que se trata de una cuestión puramente doméstica de la Jefatura del Estado, sin intervención alguna no sólo del Ejecutivo, sino también del Legislativo. A este respecto, conviene recordar que en algunos regímenes parlamentarios evolucionados, el Parlamento ha ejercido o intentado ejercer alguna intervención en el nombramiento del personal afecto a la Casa Real. Pues, es obvio, que el monarca puede estar rodeado de personas de ideas o pertenecientes a partidos políticos distintos de los de la mayoría e influir en su persona. En Inglaterra, en 1835, se planteó la famosa *Bed-Chamber Question* a raíz del nombramiento como primer Ministro de R. PEEL, quien exigió de la Reina Victoria el cambio de dos damas de la Corte (*mistres of the robes* y *ladies of the bedchamber*) por ser afectas al partido de la oposición. La Reina negó tal pretensión, y PEEL, a

pesar de gozar de la confianza de la Cámara, renunció a formar Gobierno, suscitándose una viva polémica nacional sobre el tema, que se cerró dos años después con el nuevo encargo de formar Gobierno por parte de PEEL, accediendo la Reina Victoria a sus pretensiones y a relevar a otros funcionarios de Palacio (21). En Italia, en 1901, se estableció que el nombramiento por el Rey del Ministro de la Real Casa, el Prefecto de Palacio y el primer ayudante de campo y los más altos funcionarios, debían ser previamente deliberados en Consejo de Ministros (22). En España no existen precedentes en esta materia, con excepción del Jefe de la Casa Militar de S. M. el Rey, cuyo nombramiento estaba refrendado por el Ministro del Ejército (23). (La Casa Militar se instituyó en 1872, durante el reinado de Amadeo de Saboya, desapareciendo posteriormente, hasta que en 1885 se creó el Cuarto Militar, en cumplimiento de la Ley constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878, pasándose a denominar, en 1907, Casa Militar.)

2. *Los servicios de la Jefatura del Estado en las repúblicas parlamentarias. Adaptación y transformación de la institución. Los servicios administrativos de apoyo al Jefe del Estado*

En las Jefaturas de Estado de los regímenes republicanos es perceptible también la existencia de una organización o administración al servicio del titular de dicha Jefatura, con funciones en cierto modo análogas a las de los regímenes monárquicos, en lo que afecta a la administración de la dotación y el patrimonio, pero destacándose desde un primer momento su transformación en cometidos de orden de información y asesoramiento para el desempeño de las funciones propias de la Jefatura del Estado. En los primeros momentos dichas administraciones conservan incluso la antigua denominación de Casa; así, en la III República francesa siguió utilizándose la denominación de Casa Civil y Militar, y durante la IV siguió utilizándose esta denominación por el Presidente COTY en 1954, si bien en 1947 AURIOL los había sustituido por el de Gabinete Civil y Militar. En la propia II República española, por Ley de 5 de diciembre de 1931 se creó la Casa Oficial del Presidente de la República, articulándose en una Secretaría General y el Jefe del Cuarto Militar. En el constitucionalismo de

(21) Vid. A. BRUNIALTI: *Il Diritto costituzionale*, op. cit., p. 77.

(22) Vid. N. OCCHIOCUPO: *Il segretario generale*, op. cit., p. 331.

(23) A. MENÉNDEZ REXACH: *La Jefatura del Estado*, op. cit., p. 492.

la segunda posguerra mundial se abandona la antigua terminología y se constituyen los Secretariados Generales; Italia (instituido por Ley de 1948), la V República francesa, y en la Alemania Federal existe el *Bundesprasidialamat*, a cuyo frente está un jefe con la condición de Secretario de Estado, nombrado por el Presidente de la República, con facultades para participar en el Gobierno federal para exponer el punto de vista de aquél sobre los asuntos de que va a conocer el Gabinete.

La importancia y significación de estos organismos está en directa relación con las funciones asignadas constitucionalmente al Jefe del Estado. En los regímenes de carácter presidencialista, lógicamente tienen una significación distinta por cuanto existe una confusión entre la Jefatura del Estado y del Gobierno en el sentido propio de los regímenes parlamentarios (así, en Estados Unidos, el *Executive Office of the President* es un órgano de la máxima importancia, pero que no se corresponde con las figuras que estamos estudiando). Dentro de los regímenes republicanos parlamentarios hay que distinguir, a su vez, aquellos que la Jefatura del Estado tiene funciones de carácter meramente simbólico (por ejemplo, Italia) o los de estructura bipolar: Jefe del Estado y Primer Ministro, como es el caso de la V República francesa, en que se ha podido decir que el Secretariado representa una especie de Primer Ministro oculto o de superministro, de tal suerte que se ha podido caracterizar como el *pouvoir souverain de l'Elysée* y el *rôle subalterne de Matignon* (24). Sin embargo, incluso en los regímenes parlamentarios puros, la figura del Secretario General de la Presidencia de la República ha jugado un papel constitucional «difuso», pero trascendental en el orden constitucional, como ha ocurrido en Italia en 1964, en que el Secretario tomó una importante iniciativa en relación con la incapacidad física del Presidente SEGNI y en el procedimiento para el nombramiento del suplente (25).

3. *La Casa de S. M. el Rey según el Real Decreto de 13 de febrero de 1979. Aspectos tradicionales e innovaciones. Exclusión de los asuntos patrimoniales. Naturaleza jurídica*

A raíz de la proclamación del Rey Don Juan Carlos el día 22 de noviembre de 1975, el Gobierno, según el preámbulo del Decreto de

(24) AVRIL: *Le régime politique de la V République*, Paris, 1967, y M. DUVERGER: *La monarchie republicana*, Dopesa, 1974.

(25) N. ОСЧИУЦУФ: *Il secretariato generale*, op. cit., pp. 6 y ss.

25 de noviembre de 1975, consideró necesario «crear la Casa de Su Majestad el Rey y dotarla de los instrumentos que resulten convenientes para su adecuado funcionamiento». Como órganos de dicha Casa se estructuraban las Jefaturas de Protocolo, Cuarto Militar, Secretaría de S. M. el Rey e Intendencia de la Casa del Rey y Patrimonio, estando al frente de la misma un Jefe de la Casa, del que dependerán directamente los Jefes de las distintas unidades. Todos los cargos serán nombrados por Decreto de S. M. el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno. Al personal que preste su servicio en la Casa, a la que, a su vez, se integrarán los de las antiguas Casas Civil y Militar y Casa del Príncipe, les será de aplicación la Ley de 24 de diciembre de 1962, dictándose con posterioridad el Decreto-ley 6/1976, de 16 de junio, que regula el régimen jurídico de dicho personal (26).

El artículo 65 de la Constitución se limita a prever la existencia de dicha Casa, sin especificación de su naturaleza y funciones, limitándose a expresar que la dotación del Rey está destinada al sostenimiento de esta institución y que S. M. el Rey acordará libremente el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de «su Casa», consagrando el artículo 56.3 la exclusión del refrendo del Presidente del Gobierno, Ministros o Presidente de las Cortes para la validez de los actos del Rey relacionados con su Casa (interpretación que resulta de la conexión del artículo 56.3 con el artículo 64). La Constitución otorga, por tanto, un amplio margen para la institucionalización y configuración de la Casa, al propio tiempo que excluye cualquier intervención del poder legislativo y ejecutivo en la materia. Por Real Decreto 310/1979, de 13 de febrero, se procedió a la reorganización de la Casa de S. M. para adecuarla a la nueva realidad constitucional, si bien dicha reorganización todavía se configura como una disposición general del Ejecutivo, si bien su artículo 10 prevé que «en lo sucesivo, cualquier modificación de la Casa de S. M. que no afecte a la Administración Pública y a tenor del artículo 85.2 de la Constitución será resuelta por el Rey libremente, ya de una manera directa, ya en nombre suyo por el Jefe de su Casa». En dicho precepto se delinea ya para el futuro la configuración de

(26) Por ley de 24 de diciembre de 1962 se atribuyó el carácter de funcionario público, incluido a efectos pasivos, a los miembros de la Casa Civil del Jefe del Estado, «siendo innegable que prestan a la más alta Magistratura un servicio a todas luces público con la lealtad y discreción necesaria en los puestos que ocupan». El Real Decreto-ley de 16 de junio de 1976 mantiene este carácter a los existentes, si bien sólo contempla para el futuro el personal eventual y laboral

dicha organización administrativa como un ámbito reservado a la Jefatura del Estado, y, en consecuencia, dotado de autonomía frente a los demás poderes y Organos constitucionales.

El artículo 1.º define la misión institucional de la Casa, concebida como el «Organismo que, bajo la dependencia directa de S. M., tiene como misión servirle de apoyo administrativo en las actividades derivadas del desempeño de sus funciones como Jefe del Estado. Dentro de esta misión general deberá atender especialmente las relaciones del Rey con los Organismos oficiales, Entidades y particulares, a la seguridad de su persona y real familia, así como a que se rindan honores reglamentarios y se den escoltas cuando procedan». De esta definición se desprende que la Casa de S. M. es un organismo destinado al apoyo administrativo de la Jefatura del Estado —no al Rey como jefe de la dinastía, ni como persona particular—, que depende directamente de esta Jefatura, y que sus funciones son estrictamente administrativas y de orden material e instrumental en relación con el desempeño de las funciones que la Constitución le reconoce. En consecuencia, el alcance de este apoyo administrativo deberá realizarse en función de las atribuciones constitucionales, definidas en el artículo 62 de la Constitución y en otros preceptos constitucionales. Como la totalidad de las funciones atribuidas por la Constitución son regladas, sin apenas margen para la discrecionalidad ya que todos los actos deben ser objeto del refrendo correspondiente, habrá que entender que este apoyo administrativo es de naturaleza estrictamente instrumental y de naturaleza interna en el sentido de desplegarse para el mejor funcionamiento del Organismo a cuyo servicio se destina. Se trata de una actividad administrativa de difícil caracterización en términos objetivos e institucionales, por lo que, en alguna medida, habrá que dar entrada a elementos de tipo personal en razón de que los Organos de la Casa de S. M. en cierta medida deberán configurarse como «consejeros», colaboradores y personas de íntima confianza, y, en tal sentido, están llamados a realizar alguna función político-constitucional difusa, pero evidente en función de las circunstancias específicas.

Dos tipos de funciones en atención a su manifestación cabe atribuir a los Servicios de la Casa de S. M. Unos típicamente internos o cuasidomésticos (administración de la dotación y su distribución, ordenación de los servicios internos, protocolo, seguridad e intendencia) y otros con repercusiones externas (relaciones con Organismos

oficiales —expresión quizá excesivamente vaga y bajo la cual hay que comprender, no sólo a los de la Administración pública, sino también a los demás Organos constitucionales, tales como las Cortes Generales, Gobierno, etc.—, entidades y particulares —en especial las relacionadas con el Derecho de petición— y las que afectan a las Fuerzas Armadas). Lógicamente, serán estas relaciones externas las que se presten a una mayor valoración política y a un protagonismo constitucional de mayor envergadura por entrar en el campo de las relaciones con otros Organos, en el sentido de que si bien no pueden dar lugar a ningún tipo de acto, sí pueden poner en marcha otros mecanismos constitucionales (piénsese, por ejemplo, los casos de enfermedad grave del Jefe del Estado y la comunicación de este hecho a los Organos constitucionales correspondientes).

La organización interna de la Casa, según el Real Decreto de 13 de febrero de 1979, es relativamente sencilla: Jefatura, Cuarto Militar, Secretario General, Guardia Real y Servicio de Seguridad. A efectos de su consideración de personal de alta dirección, sólo ostentan dicha condición el Jefe de la Casa, el Jefe del Cuarto Militar y el Secretario. A efectos de protocolo y precedencia, el Jefe de la Casa se colocará inmediatamente a continuación de los Ministros y el Jefe del Cuarto Militar y el Secretario General por delante de los Subsecretarios (art. 3.º4). La figura central de esta organización es la Jefatura, cuya misión es «asegurar el normal funcionamiento de la Casa, así como el cumplimiento de las misiones asignadas a la misma», y como atribuciones concretas las de: ejercer la dirección e inspección de los servicios, mantener comunicación con los titulares de los Departamentos ministeriales y otros organismos ministeriales, formular el presupuesto, disponer de gastos propios de servicios, firmar contratos propios de la Casa y establecer normas de coordinación entre la Guardia Real y el Servicio de Seguridad. Particular relieve presenta la Secretaría General, que, junto con las funciones ordinarias, ostenta las de elaborar proyectos de planes de actuación y programas de necesidades de la Casa, proponer reformas para mejorar los servicios y prestar asistencia técnica y administrativa al Jefe de la Casa, funciones todas ellas que, como ha señalado MENÉNDEZ REXACH, son similares a las de los Secretarios Generales Técnicos. El Cuarto Militar se configura como «la representación de honor de los Ejércitos al servicio inmediato del Rey, dentro de la Casa de Su Majestad» (art. 4.º).

En relación a los nombramientos, se declara la libre designación y revocación por el Rey, a excepción de los funcionarios que para el

desempeño de misiones especiales se adscriban a la Casa en comisión de servicio y al personal laboral al que serán de aplicación las normas laborales.

Las conclusiones que pueden derivarse de esta primera configuración se orientan al sentido que se trata de un esquema inicial mínimo que en su día podrá ser objeto de mayor perfeccionamiento, que se inscribe dentro de una óptica típicamente administrativa en cuanto a sus funciones, relacionadas exclusivamente con la Jefatura del Estado, institucionalmente concebida, lo que contrasta con otras épocas de la monarquía constitucional, y en la que por primera vez se excluyen de la misma las materias de orden patrimonial por la propia Constitución y la Ley del Patrimonio Nacional de 1982. Pese a la exclusión de las materias patrimoniales, hay que concluir que la Casa de S. M. es un organismo administrativo, al margen de la Administración pública, y que para el cumplimiento de sus misiones necesariamente habrá que entender que ostenta personalidad jurídica en el orden financiero y para la defensa en juicio.

IV. EL PATRIMONIO REAL Y SU EVOLUCIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

1. *De su atribución inicial a la Corona a la titularidad del Estado. El planteamiento actual en el marco constitucional de la Monarquía parlamentaria*

Entre las instituciones típicas al servicio de la Corona o de la Jefatura del Estado figura la del Patrimonio, que constituye un conjunto de bienes afectos a dicha magistratura, y que se rigen por una normativa específica. La presencia de dicho patrimonio o dotación material es, ordinariamente, común a las formas de Estado monárquicas o republicanas, aun cuando, obviamente, el origen de la institución es típicamente monárquico. Fue precisamente por obra del constitucionalismo el fenómeno de transformación de la monarquía patrimonial que, como señala con acierto RUIZ DEL CASTILLO, «evolucionó hacia la del Patrimonio de la Corona: en el primer caso el reino era patrimonio del Rey; en el segundo, el Rey poseía un patrimonio a título de institución, pero ya no ejercía ningún "dominio eminente" sobre la propiedad de los súbditos» (27). En efecto, la patrimonialización del poder era el rasgo común de la monarquía feu-

(27) C. RUIZ DEL CASTILLO Y CATALÁN DE OCÓN: *Manual de Derecho político*, I, Editorial Reus, 1939, p. 660.

dal, pero cuando el príncipe progresivamente rescata a través de instrumentos políticos el poder feudal, transformándose en una monarquía absoluta, los fenómenos patrimoniales disminuyen su protagonismo político, pero siguen constituyendo un resorte que se reserva el monarca. Como apunta agudamente Cos-GAYÓN, «a medida que crecía la idea del poder ilimitado de los monarcas en materias políticas, disminuía la de sus facultades en materias patrimoniales» (28), de tal suerte que surge la necesidad ya en el antiguo régimen de deslindar el patrimonio de la Corona del caudal privado del Rey. Al principio este deslinde se opera a través de técnicas de Derecho privado —apelación a la idea de un mayorazgo o de una vinculación especial—, pero con la irrupción del constitucionalismo, dicho deslinde se opera a través de instrumentos de Derecho público, regulando administrativamente el patrimonio de la Corona. Esta operación de deslinde es inicialmente muy compleja, por cuanto su exacta delimitación exige la clarificación de los bienes de la nación, del dominio público y de la Hacienda pública. En los países en que el constitucionalismo logra afirmarse sólidamente, todas estas operaciones se van realizando progresivamente en un sentido clarificador. Por el contrario, en los países —como España— en que el constitucionalismo no sólo no se afirma, sino que experimenta regresiones al antiguo régimen, la función clarificadora resulta en extremo difícil, y se asiste a un permanente intercambio de las técnicas de Derecho privado con las públicas. Por ello, como señala Cos-GAYÓN, las cuestiones sobre el patrimonio de la Corona hasta mediados del siglo XIX constituyó una «materia sin forma» (29).

Si examinamos literalmente nuestro proceso constitucional sobre esta materia, podemos ofrecer el siguiente marco evolutivo:

— La llamada Constitución de Bayona (1808), dedica el título IV (arts. 21 a 24) a la dotación de la Corona, y en la misma se comprende como patrimonio «los palacios de Madrid, El Escorial, de San Ildefonso, de Aranjuez, El Pardo y de todos los demás que hasta ahora han pertenecido a la misma Corona, con los parques, bosques, cercados y propiedades dependientes de ellos, de cualquier naturaleza que sean».

— La Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 214, «pertenecen al Rey todos los palacios reales que han disfrutado sus prede-

(28) F. Cos-GAYÓN: *Historia jurídica del patrimonio real*, Madrid, 1981, p. 7.

(29) F. Cos-GAYÓN: *Historia jurídica del patrimonio real*, Madrid, 1881, p. 9.

cesores, y las Cortes señalarán los terrenos que tengan por convenientes reservar para el recreo de su persona». En ejecución de este precepto, las propias Cortes, en 1814, dictaron disposiciones precisas sobre el patrimonio del Rey y sobre su administración. Con el restablecimiento del régimen absolutista se volvió a la confusión anterior de signo patrimonialista, y en el período 1814-1833 se dictaron diversas disposiciones sobre el particular, que fueron posteriormente alteradas por el testamento de Fernando VII, que incidió gravemente sobre esta materia.

— El Estatuto Real de 1834 no contiene ninguna disposición al respecto. La Constitución de 1837 y la de 1845 no aluden concretamente al tema, si bien el acta adicional de 1856, en su artículo 9.º, precisa que el Rey deberá estar autorizado por una Ley para «enajenar en todo o en parte el patrimonio de la Corona». Ni las Constituciones de 1869 y de 1876 adoptan posición alguna al respecto. Sin embargo, es oportuno subrayar que en el proyecto de Constitución de Primo de Rivera de 1929 se establecía, en el artículo 82, «la enajenación de bienes de dominio público, así como las adscripciones de parte determinada de bienes privativos del Estado al patrimonio de la Corona se regirán por leyes especiales».

La evolución legislativa del patrimonio de la Corona evidencia la sucesiva transformación de la esencia de la institución al calor del desenvolvimiento de las ideologías e instituciones constitucionales que se han sucedido en nuestro país. Como ha señalado López Rodó, «a través de los cambios más profundos se puede advertir un denominador común que permite considerar las nuevas situaciones como distintas modalidades de un mismo objeto, y trazar un proceso de evolución, en vez de sostener que se trata de cosas distintas e inconexas» (30). Evidentemente, esta línea evolutiva discurre desde una preocupación inicial por demarcar el patrimonio de la Corona del patrimonio o caudal privado del Rey, hacia un planteamiento en el que surge un conflicto entre su atribución a la Corona como institución, o al Estado, para desembocar finalmente en la plena titularidad al Estado, permaneciendo su afectación a la Jefatura del Estado como fin principal, sin perjuicio de que complementaria y concurrentemente se destinen a usos culturales, sociales y de investigación. Esta evolución legislativa ha venido favorecida por los cambios constitucionales

(30) Laureano LÓPEZ RODÓ: *El patrimonio nacional*, CSIC, 1954, p. 9.

y políticos experimentados en nuestra historia. A continuación vamos a esquematizar los hitos más significativos de esta trayectoria histórica.

a) La primera regulación legislativa general y uniforme del patrimonio de la Corona es la Ley de 12 de mayo de 1865. Como señala Cos-GAYÓN (31), autor de la monografía más completa sobre el tema, la confusión sobre el régimen jurídico de estos bienes era extraordinaria, pues el testamento de Fernando VII había vuelto a crear una situación de incertidumbre respecto a los principios que el régimen constitucional había perfilado conforme al Derecho público moderno. De esta suerte, la Ley de 1865 es ante todo una norma de clarificación impuesta por vía legislativa ante la absoluta falta de criterio sobre la regulación y situación física y jurídica de los bienes tradicionalmente adscritos al patrimonio de la Corona. Por primera vez en nuestra historia se define el contenido y alcance enumerativo de los bienes que lo integran, ordenando la formación de un inventario, elaborado por una comisión mixta Gobierno y Cuerpos colegisladores, y el levantamiento de planos topográficos de todas las fincas. Se declara que el patrimonio de la Corona es indivisible, inalienable e imprescriptible, requiriéndose una ley para todo tipo de donaciones, permutas, enfiteusis o cualquier otro tipo de enajenaciones. El Rey está facultado para hacer cualquier tipo de modificaciones, reparaciones, demoliciones y reedificaciones en dichos bienes, al tiempo que ostenta el goce de los montes de arbolado. Los gastos para la conservación, mejora y sustitución de los bienes del patrimonio serán de cargo de la Casa Real. Paralelamente se reconoce un caudal privado que pertenece en pleno dominio al Rey, y en su virtud podrá adquirir toda clase de bienes por cuantos títulos establece el Derecho. El reconocimiento de un caudal privado del Rey se razona en el dictamen de la Comisión del Congreso de Diputados sobre el proyecto de Ley relativo al Patrimonio Real, como una manifestación típica de la introducción del régimen constitucional y como un ejemplo generalizado en el Derecho comparado de la época: «... a medida que desenvolviéndose y afirmándose el régimen constitucional se distinguen e individualizan, por consecuencia forzosa de su índole y mecanismo, de una parte las rentas del Estado, de otra la dotación territorial de la Real Casa, de otra, en

(31) Fernando Cos-GAYÓN: *Historia jurídica del patrimonio real*, Madrid, 1881. Una reciente valoración de esta obra, en A. GALLEGO ANABITARTE: «Los cuadros del Museo del Prado», en *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al profesor Mesa-Moles*, Madrid, 1981, pp. 227-309.

fin, la asignación pecuniaria que el monarca recibe del Tesoro Público. Y así acontece que antes de mediar el siglo, el Parlamento británico y las Cámaras francesas reconocen y constituyen el caudal privado solemne e irrevocablemente» (32). Por su parte, la misma Comisión concibe el Patrimonio de la Corona en los siguientes términos: «es el Patrimonio de la Corona una parte de la dotación destinada a proveer al monarca de los medios necesarios para atender con independencia y holgura al mantenimiento de su casa, a sus gastos personales y a su recreo y esparcimiento, para acudir al alivio y reparo de miserias e infortunios, para constituirle en generoso protector de las artes y las letras, para responder en su parte a la grandeza del pueblo que gobierna, y a la majestad de las funciones que ejerce, para enaltecer, en fin, en su persona, a los ojos de propios y extraños, la perpetua representación del Estado y la viva encarnación del principio de autoridad, rodeándose de aquel esplendor y aparato que por herir los sentidos son condiciones indispensables del prestigio que ha de granjearse y del respeto que ha de inspirar el Príncipe en una monarquía hereditaria» (33).

Al mismo tiempo que una ley de clarificación, la norma de 1865 es una operación de enajenación de los bienes que se deslindan o excluyen del Patrimonio de la Corona, declarándose en estado de venta en pública subasta, correspondiendo el 75 por 100 al Tesoro, y el resto del 25 por 100 a la Real Casa. Con ello se aliviaban los apuros de la Hacienda pública y se establecía una especie de «transacción» según la clasificación de Cos-GAYÓN, entre la Corona y la Hacienda pública. Precisamente esta operación financiera suscitó una vivísima polémica que tuvo en CASTELAR, miembro del partido demócrata, su máximo representante y opositor a través de artículos periodísticos —*El Rasgo* y *De quién es el Patrimonio real*— en los que se defendía la idea de que la Reina no podía ceder lo que no era suyo, y que dichos bienes eran de la nación. La repercusión del artículo de CASTELAR fue enorme, dando lugar a la formación de un expediente disciplinario para su expulsión de la cátedra, y a los sucesos de la noche de San Daniel (34).

b) A raíz del proceso revolucionario de 1869 y la instauración de un monarca «no electivo, sino elegido», tiene lugar el primer cambio institucional de amplia consideración, que se plasma en la Ley de 18

(32) F. COS-GAYÓN: *Historia jurídica del patrimonio real*, op. cit., p. 362.

(33) F. COS-GAYÓN: *Historia jurídica del patrimonio real*, op. cit., p. 360.

(34) Vid. A. EIRAS ROEL: *El Partido Demócrata Español (1844-1868)*, EUN, 1961, páginas 298-300.

de diciembre de 1869: «se declara extinguido el Patrimonio de la Corona, fundado por la Ley de 12 de mayo de 1865. Los bienes y derechos comprendidos bajo la anterior denominación y la de Real Casa revierten en pleno dominio al Estado». Los bienes que se incorporan al Estado se declaran en estado de venta, a excepción de los que se destinan al uso y servicio del Rey, los que por su carácter histórico y artístico deban conservarse, y los que convenga destinar para servicio del Estado. Con respecto al Rey, se sigue manteniendo la capacidad para constituir un caudal privado y, al mismo tiempo, se señalan los bienes que se destinan al uso y servicio de la más alta magistratura.

Con la Restauración, las leyes de 26 de junio de 1876 restablecen el Patrimonio de la Corona, devolviéndose la vigencia a la Ley de 1866, con la excepción de los bienes que han sido enajenados o dedicados a servicios públicos y la dotación personal al Rey y su Casa y a los demás miembros de la familia real.

c) Con la proclamación de la República de 1931 se procede a la incautación del patrimonio que fue de la Corona de España por parte del Estado, y posteriormente se dictó la Ley de 22 de marzo de 1932, que constituye el Patrimonio de la República, como un todo, señalando el destino preferente a que deban destinarse dichos bienes: fines de carácter científico, artístico, sanitario, docente, social y turístico (35).

d) La Ley de 7 de marzo de 1940 articula el «Patrimonio Nacional» como «un todo o unidad jurídica indivisible, que se regirá por lo dispuesto en esta Ley»; quedan adscritos en la parte que sean adecuados al uso y servicio del Jefe del Estado, especificándose que la propiedad de los mismos corresponden al Estado. Para su gestión se constituye un Consejo de Administración, cuyo Reglamento se aprueba por Orden de 4 de abril de 1942. Dicha Ley y disposiciones complementarias han sido expresamente derogadas por la Ley de 16 de junio de 1982 (36).

2. *Constitucionalización del Patrimonio Nacional: génesis del proceso de su incorporación al texto constitucional de 1978*

La única mención que se contiene en el texto constitucional u orden a la institución del Patrimonio Nacional es la del apartado 3 del

(35) Vid. L. LÓPEZ RODÓ: *El patrimonio nacional*, op. cit., pp. 223-230.

(36) Vid. L. LÓPEZ RODÓ: *El patrimonio nacional*, op. cit., pp. 231-242.

artículo 132: «por Ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación». Su encuadramiento dentro del título VII —Economía y Hacienda— es sistemática y conceptualmente correcta, máxime cuando el artículo 132 regula a nivel constitucional toda la problemática patrimonial del Estado: Bienes de dominio público, Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional. Ahora bien, si del análisis técnico-jurídico nos adentramos en el estudio del fundamento sustantivo de la institución, de su propia denominación y de la razón última de su encuadramiento sistemático —paradójicamente no incluido en el título II «De la Corona»—, podremos deducir una serie de perfiles que todavía hoy nos ayudarán a comprender algunas de las modificaciones más significativas que han introducido las Cortes Generales en el texto de la Ley Reguladora del Patrimonio Nacional de 16 de junio de 1982 en relación con el anteproyecto elaborado por el Gobierno. Para ello debemos basarnos en los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución y en el testimonio excepcional —en este punto— de don Antonio HERNÁNDEZ GIL, quien en su libro *El cambio político español y la Constitución* (37) relata anécdotas y referencias de sumo interés.

En efecto, el tema del Patrimonio Nacional no fue inicialmente tratado en el Congreso de los Diputados, ni en el anteproyecto de la Ponencia redactora ni en el texto del Congreso encontramos referencia alguna ni preocupación por su regulación. Como señala HERNÁNDEZ GIL, «hasta la intervención de la Comisión del Senado en los debates constitucionales, este tema no fue tratado» (38). El grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático del Senado presentó una enmienda número 719, postulando una adición de un nuevo párrafo al artículo 42 —actual artículo 46, sobre el patrimonio histórico, cultural y artístico, dentro de los principios rectores de política social y económica— del siguiente tenor: «el Patrimonio Nacional es una unidad indivisible, cuyos bienes serán inalienables e imprescriptibles. Su administración y gobierno serán objeto de una Ley orgánica». La motivación del encuadramiento de esta institución en el marco de la problemática del patrimonio histórico-artístico fue defendida por el senador CHUECA Y GOITIA en la Comisión del Senado en los siguientes términos:

(37) A. HERNÁNDEZ GIL: *El cambio político español y la Constitución*, Ed. Planeta, Madrid, 1982.

(38) A. HERNÁNDEZ GIL: *El cambio...*, *op. cit.*, p. 331.

«debemos decir que, formando parte del patrimonio o bienes culturales del Estado español, en su conjunto existe también el Patrimonio Nacional, que reviste características propias que merecen un apartado específico dentro de este artículo 42. Este patrimonio, que los reyes de España han ido acumulando en sus fundaciones y residencias por todo el territorio nacional, y que hoy es un bien cultural al servicio del pueblo español para su disfrute e ilustración, no existiría si las circunstancias históricas no lo hubieran mantenido dentro de la más estricta unidad» (39).

Conviene destacar, desde un primer momento, que la existencia y justificación de este Patrimonio Nacional —cuya denominación se acepta acriticamente— se fundamentaba por su relevancia eminentemente cultural e histórica al servicio del pueblo español, sin referencia alguna a su vinculación como prerrogativa de la Corona, si bien en la exposición del referido Senador se contiene una apretada síntesis de la trayectoria del patrimonio real o de la Corona, y su reflejo en el constitucionalismo español, finalizando con la siguiente afirmación: «siguiendo las directrices del régimen constitucional español, deseamos que esto se consolide y se afirme. Para ello, nada mejor que devolver al tema el rango constitucional que tuvo, y amparar la unidad de este Patrimonio Nacional en nuestra suprema Ley» (40). Esta iniciativa fue secundada por los senadores del grupo socialista, y en palabras del senador RAMOS FERNÁNDEZ-TORRECILLA se fijó la siguiente postura:

«nuestro grupo se sumará a la enmienda que brillantemente ha defendido el señor CHUECA, si bien con la matización, que imagino aceptará, de que nos parece excesiva una Ley orgánica para regular este importante tema, porque las leyes orgánicas tienen otro tratamiento en el texto constitucional» (41).

La matización del grupo socialista fue inmediatamente admitida, y el texto de la enmienda pasó a formar parte del apartado 2.º del artículo 42 del dictamen de la Comisión, y finalmente del artículo 46 del

(39) *Constitución española*, trabajos parlamentarios, Cortes Generales, III, página 3500.

(40) *Constitución española*, trabajos parlamentarios, op. cit., III, p. 3501.

(41) *Constitución española*, trabajos parlamentarios, op. cit., III, p. 3501.

texto aprobado por el Pleno del Senado. A partir de este momento debemos seguir para conocer la trayectoria de la institución el testimonio de HERNÁNDEZ GIL. Como es conocido, el texto constitucional, una vez dictaminado por el Senado, pasó a examen de la Comisión mixta Congreso-Senado. Y en este orden de consideraciones señala el autor citado:

«en la mañana del 17 de octubre de 1978, por exigencias oficiales, tuve que abandonar durante un corto tiempo la Comisión mixta. Al regreso pude comprobar que en el artículo 46 se había vuelto al texto del Congreso, eliminado el apartado 2, con lo que de nuevo quedaba silenciado lo relativo al Patrimonio Nacional. Aparte de consideraciones de distinto orden, esgrimidas por uno de los miembros de la Comisión, supe que se había tenido en cuenta, como fundamento, que el Patrimonio Nacional no era susceptible de ser tratado de un modo equivalente o paralelo al patrimonio histórico, cultural y artístico, pues también formaban parte del mismo considerables extensiones de terreno. Para mí era causa de especial preocupación el desenlace que había tenido el asunto, ante todo por afectar a la Corona —aun cuando el Rey no había expresado al respecto ningún interés o deseo, pues guardó siempre una discreción extrema— y también por la coincidencia de no haber estado yo presente en la deliberación, única vez que ocurría a lo largo de la misma» (42).

A continuación, describe HERNÁNDEZ GIL el siguiente relato:

«Como ya he dicho, un miembro de la Comisión mixta había mantenido de manera especial el criterio de la eliminación del Patrimonio Nacional como materia de la Constitución. Mantuve con él separadamente una conversación acerca del tema. La verdad que la equiparación del Patrimonio Nacional al artístico no parecía una solución afortunada, ya que todos los bienes integrables en él no tienen esta naturaleza. Mas tampoco debería considerarse como satisfactoria la omisión.

(42) A. HERNÁNDEZ GIL: *El cambio...*, op. cit., p. 331.

Aunque se diera ésta en la Constitución de 1876 y en otras Constituciones de la monarquía, el significado del silencio en aquellos textos constitucionales y en el que estamos elaborando no era equiparable, porque sólo la Constitución en ciernes se ocupaba de los bienes de dominio público, de los comunales y del Patrimonio del Estado. Si nada se decía acerca del Patrimonio Nacional habría una diferencia de trato que no se daba en aquellas que, en general, prescindieron de esta materia en su conjunto.

Cuando en los debates constitucionales la Comisión mixta llegó al artículo 132, su párrafo 3 se redactó del siguiente modo: «Por Ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación.» La individualidad jurídica y la procedencia de una regulación en el plano de la Ley, conforme a los fines tuitivos señalados, quedaba asegurada. Hubo, pues, reconsideración y consiguiente rectificación del criterio inicialmente adoptado. No me decido a facilitar más detalles. Creo que es suficiente lo indicado para darse cuenta de que predominó el espíritu de comprensión. Algunos piensan malévolamente que el consenso significó un intercambio de prestaciones. Creo que muchas veces hubo sencillamente buena voluntad, tolerancia y abdicación de los propios criterios. Así ocurrió en esta ocasión» (43).

Al margen de estas consideraciones circunstanciales, debe quedar constancia que la tensión entre el encuadramiento histórico-cultural del Patrimonio Nacional y su tratamiento como un puro fenómeno hacendístico-patrimonial pervivirán con posterioridad a la promulgación de la Constitución, y han influido en la redacción de la Ley de 1982, como vamos a ver a continuación.

3. *El proceso de elaboración de la Ley del Patrimonio Nacional*

El Gobierno remitió, con fecha 22 de diciembre de 1980, el texto del proyecto de Ley reguladora del Patrimonio Nacional (número 169-I del «BOCE»). Dicho texto iba precedido de una exposición de motivos, en

(43) A. HERNÁNDEZ GIL: *El cambio...*, op. cit., p. 332.

la que se anunciaba como directriz informadora la articulación de un nuevo ordenamiento específico que «reúna en una síntesis coherente los principios derivados de la evolución legislativa española sobre la materia y las peculiaridades del régimen de los bienes destinados al uso y servicio de la Corona». Debe destacarse que junto a la reafirmación derivada del texto constitucional de la proclamación de la propiedad del Estado respecto de los bienes del Patrimonio Nacional, si bien jurídicamente separadas ambas masas patrimoniales, se confiaba su gestión a un Consejo de Administración, «continuando así una tradición no interrumpida en nuestro Derecho». Lo más significativo, sin embargo, a destacar era la proclamación de la correlación que debía informar el régimen jurídico del patrimonio entre la tradición monárquica y el nuevo orden constitucional: «junto a estos principios, que respetan la evolución histórica de la legislación sobre la materia, se establecen otros que concilian la tradición mencionada con la situación de la monarquía en un Estado social y democrático de Derecho. Con este fin se aprueban las reglas necesarias para la más adecuada administración financiera del Patrimonio Nacional, relativas a su presupuesto, al ejercicio de funciones fiscalizadoras en cuanto a su gestión económica, y a la rendición de cuentas ante el órgano constitucional competente».

Como manifestaciones más significativas del equilibrio entre los principios monárquicos y los derivados del orden constitucional merecen destacarse los siguientes:

— Atribución de los bienes del Patrimonio Nacional de la naturaleza institucional de la dotación «material de la Corona para las altas funciones de representación que les corresponden, según la Constitución y las leyes, y proveen asimismo a facilitar la residencia adecuada de la real familia» (art. 2.º). Se establecía en este precepto el concepto de «dotación material», para distinguirlo del de «dotación personal». Sin embargo, hay que subrayar significativamente que el término dotación no figura propiamente en nuestra Constitución, pues únicamente el artículo 65 de la Constitución, sin calificarlo explícitamente de tal, prescribe que «el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su familia y Casa, y distribuye libremente la misma». Este precepto, en el fondo, responde a la idea tradicional de dotación personal, pero se diferencia de los conceptos clásicos en que su legitimidad deriva propiamente de la consignación específica y propia de los particulares presupuestos generales. El pre-

cepto que comentamos ha desaparecido del texto definitivamente aprobado, y la razón de ello quizá haya que encontrarla en la propia calificación de dotación real, pues nuestro texto constitucional elude de raíz esta específica calificación de dotación.

— Desde el punto de vista de la calificación y régimen jurídico de los bienes del Patrimonio Nacional, el artículo 3.º se remitía a lo determinado en la propia Ley y el Reglamento de su ejecución y «en cuanto no esté previsto por dichas normas se aplicará el Derecho civil común, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 342 del Código civil». Efectivamente, el Código civil, en su artículo 342, establecía un principio subsidiario a lo dispuesto en la Ley especial —a la sazón vigente—, en el sentido de que «en lo que en ella no se halle previsto, por las disposiciones generales que sobre la propiedad particular se establecen en este Código». La remisión al Código civil —que en el fondo venía a sustentar la posibilidad de admitir el carácter privado de los bienes— ha sido suprimido de la Ley aprobada, sustituyendo dicha remisión por la referencia a la Ley del Patrimonio del Estado.

— Entre las innovaciones más significativas sobre el régimen de los bienes del Patrimonio Nacional debe contemplarse que el proyecto hacía compatible la naturaleza de la dotación material que tenía el Patrimonio «en cuanto sean compatibles con dichas finalidades, los bienes del Patrimonio Nacional podrán utilizarse para otras de carácter social, cultural y docente» (art. 2.º, apartado 2).

Se vislumbra aquí una apertura social a la utilización de estos bienes, que en su alcance efectivo quizá eran excesivamente restringidas y, por ello, cabe reseñar que el proyecto de ley en este punto es donde ha merecido una más amplia modificación.

— En orden a la administración de este Patrimonio Nacional, a la Corona se le reservaban determinadas facultades: el Consejo de Administración, si bien con personalidad jurídica propia, se adscribía a la Corona (art. 7.º), el Presidente del Consejo y sus vocales eran nombrados mediante Real Acuerdo, previa deliberación del Consejo de Ministros, a propuesta y referendo del Presidente del Gobierno (art. 7.º,2), y finalmente se atribuía al Rey la posibilidad de «usar los bienes que constituyen el Patrimonio Nacional y disponer su uso por la Real Casa, en tanto lo considere pertinente para el cumplimiento de los fines primordiales del citado Patrimonio» (art. 9.º,1). Todas estas facultades han desaparecido del texto definitivo. Asimismo, ha sido eliminada la

posibilidad de nombramiento real de un Interventor delegado (artículo 10,7).

El proyecto de Ley, en sus artículos 3.º y siguientes, contenía una descripción detallada de los bienes del Patrimonio Nacional, si bien en cuanto a su delimitación jurídica concreta de sus límites físicos apelaba a una cierta indeterminación. El texto de la Ley definitiva ha hecho desaparecer esa inconcreción patrimonial, remitiéndose a una formación de un inventario por los expertos designados al efecto.

El texto del Gobierno fue objeto de abundantes enmiendas, dos de ellas a la totalidad, de los grupos parlamentarios Socialista del Congreso y Comunista, y el resto al articulado (minoría catalana y coalición democrática). Las líneas generales de ambas enmiendas tuvieron su reflejo final en el texto definitivamente aprobado, al introducirse y tratarse parlamentariamente como enmiendas al articulado. Así, la enmienda del grupo socialista del Congreso apuntaba a que la regulación del Patrimonio Nacional como manifestación del patrimonio histórico-artístico, postulando un tratamiento conjunto de ambos ordenamientos, desvinculación del tema de los Patronatos Reales respecto al Patrimonio Nacional, sustitución de la remisión del régimen jurídico del Patrimonio Nacional al Código civil por una legislación sobre Patrimonio del Estado y demás normas vigentes del Derecho administrativo; configuración del Consejo de Administración como organismo autónomo con sometimiento a la normativa propia de los mismos, formación de un inventario del Patrimonio con intervención y remisión a las Cortes. Por parte del grupo comunista se insistía, análogamente, sobre la conexión con la problemática del patrimonio histórico-artístico, formación de un inventario, a través de una Comisión mixta Gobierno-Parlamento; sometimiento del régimen jurídico del Patrimonio a la legislación de Derecho público; planteamiento de la cuestión de constitucionalidad sobre la configuración del anteproyecto como dotación material de la Corona, por considerar que «el título II de la Constitución, regulador de la Corona, no se prevé otra asignación a la Corona que la de carácter presupuestario, según acuerden cada año las Cortes Generales al aprobar los presupuestos del Estado, con la única particularidad de que la asignación se cifra en una cantidad global para el sostenimiento de la familia y Casa del Rey, distribuida libremente por éste»; dicha tesis fue finalmente admitida. Por parte de minoría catalana se postulaba la representación territorial en el Consejo de Administración, y el grupo

coalición democrática, entre otros extremos, postulaba la inscripción de dichos bienes en Registro de la Propiedad, tesis que fue finalmente admitida. Tras un amplio plazo de deliberación, la Ponencia emitió su informe el 3 de mayo de 1982 (núm. 169-I.3 del «BOCG»), en el que se contiene, como en el mismo informe se indica, «una reelaboración del texto del proyecto». Como indica A. VÁZQUEZ GUILLÉN, «el nuevo texto sobre el Patrimonio Nacional es, en primer término, un texto que ha sido elaborado sin exclusivismos, y que se ha redactado con la participación de todos los grupos parlamentarios. Se han aceptado enmiendas de diversa procedencia, y se han negociado sin tensiones puntos en los que no había una inicial coincidencia. De esta manera, la nueva Ley nace de una aceptación generalizada que no es sino el reflejo explícito y racional del convencimiento que albergamos todos de que el Patrimonio Nacional es una institución que hay, primero, que amparar y, después, impulsar, a fin de que su función social cada día se vea más prestigiada ante los ojos de todos los españoles» (44).

V. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA LEY DEL PATRIMONIO NACIONAL DE 16 DE JUNIO DE 1982

1. *Titularidad estatal de los bienes del Patrimonio Nacional y su afectación al uso y al servicio del Rey y de la familia real para el ejercicio de la alta representación que la Constitución le atribuye. Formas de afectación y desafectación*

El artículo 2.º de la Ley proclama que «tienen la calificación jurídica de bienes del Patrimonio Nacional los de titularidad del Estado 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». Este precepto es clave para comprender la nueva significación que en nuestro ordenamiento presenta el Patrimonio Nacional, y que difiere sensiblemente de las precedentes regulaciones sobre la materia. Partiendo de las modernas concepciones de la dogmática del Derecho público, la Ley distingue entre titularidad de los bienes y su afectación. Desde el punto de vista de la titularidad, declara de forma inequívoca que son bienes de titularidad del

(44) A. VÁZQUEZ GUILLÉN: *El nuevo patrimonio nacional*, artículo publicado en el diario «El País», del día 17 de mayo de 1982, p. 18.

Estado —el carácter demanial, patrimonial o mixto de esta titularidad habrá que examinarse más adelante en función de las notas técnico-jurídicas deducibles del articulado de la Ley—, si bien se adscriben o afectan a un uso o servicio concreto y distinto del genérico —uso y servicio público de naturaleza administrativa— cual es el de la magistratura constitucional 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». Dos notas importantes deben destacarse inicialmente:

— La idea de titularidad del Estado respecto al Patrimonio Nacional. Lo que cualifica subjetivamente a dicho Patrimonio es la propia titularidad del Estado como institución.

— Desde el punto de vista objetivo, el Patrimonio Nacional se caracteriza por el hecho de que unos determinados bienes, enumerados específicamente en la Ley no por razón de su objetividad intrínseca, ya que como veremos pueden ampliarse o disminuirse, están afectos al servicio del Rey y de la real familia, en atención no propiamente a su individualidad personal, sino en cuanto desempeñan o ejercen una función constitucional: la alta representación que la Constitución les atribuye. Esta «alta representación» es la proclamada en el artículo 56 de la Constitución: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica». No existe, por lo tanto, una apelación concreta a la Corona como principio dimanante de esta afectación, aun cuando en la propia Ley no quiera excluirse frontalmente esta idea; por cuanto en un precepto concreto (art. 8.º, letra j) sí se hace una referencia concreta, al regular las atribuciones del Consejo de Administración, «la propuesta al Gobierno de afectación de bienes muebles e inmuebles al uso y servicio de la Corona».

Paralelamente, debe puntualizarse que la calificación jurídica de «bienes del Patrimonio Nacional» no tiene una sustantividad histórica o *per se*, sino que derivan *ex novo* de la propia atribución de la Ley. Es sólo la atribución de la Ley positiva la que les otorga este carácter, y con la delimitación física que la misma expresa o con arreglo a los procedimientos administrativos que en la misma se establecen (art. 4.º). Y ello se comprueba si se tiene en cuenta la disposición

transitoria segunda en cuanto señala «los bienes afectados al Patrimonio Nacional con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, no incluidos en la relación del artículo 4.º, se integrarán en el Patrimonio del Estado, salvo en el caso de los montes, cuya titularidad quedará transferida al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza». Es decir, que el actual Patrimonio Nacional no coincide ni tiene que coincidir con el delimitado con anterioridad a la Ley. Al mismo tiempo este precepto apunta a la idea de una comunicabilidad sustancial entre el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, de tal suerte que podría decirse que el segundo no es otra cosa que una especialización funcional del primero. Ahora bien, debe puntualizarse que la configuración actual del Patrimonio Nacional que emerge de la reciente Ley no constituye propiamente un patrimonio estático, ya que por la vía de la afectación de nuevos bienes (arts. 4.º,8 y 8.º,j) o desafectación de los existentes por haber «dejado de cumplir sus finalidades principales», puede sufrir ampliaciones o disminuciones.

De lo hasta ahora dicho deben hacerse dos salvedades importantes. La primera es la relativa a que si bien la constitución del nuevo Patrimonio Nacional es una delimitación puramente *ex lege*, hay que tener en cuenta los derechos históricos de la Corona en cuanto se refiere a los llamados Patronatos Reales (art. 2.º *in fine* y art. 5.º): «además se integrarán en el citado Patrimonio los derechos y cargas del Patronato sobre Fundaciones y Reales Patronatos a que se refiere la presente Ley». La subsistencia de dichos Patronatos no derivan de la atribución legal, simplemente se reconoce su incorporación al Patrimonio Nacional—, sino de la propia condición de los títulos de la Corona. Al mismo tiempo, la figura del Rey como institución generadora de la calificación de un bien del Patrimonio Nacional adquiere relevancia en materia de «donaciones hechas al Estado, a través del Rey» (art. 4.º,8), si bien dichas donaciones, herencias y legados deberán ser aceptadas por el Consejo de Administración, entendiéndose que las herencias lo son a beneficio de inventario (art. 7.º, letra D).

2. *Afectación concurrente de los bienes del Patrimonio Nacional a fines culturales, científicos y docentes. Especial preocupación por la protección del medio ambiente y de los valores ecológicos en relación a dichos bienes*

Una de las novedades más características de la nueva Ley es la efectiva dimensión «nacional» que quiere otorgarse a este Patrimonio,

en cuanto el artículo 3.º establece la concurrencia —siempre que sea compatible— de afectaciones de dichos bienes: la principal, al servicio de la Corona; y la concurrente con las finalidades de orden cultural, científico y docente. De forma expresa dicho artículo precisa que «en cuanto sea compatible con la afectación de los bienes del Patrimonio Nacional, a la que se refiere el artículo anterior, el Consejo de Administración adoptará las medidas conducentes al uso de los mismos con fines culturales, científicos y docentes. Asimismo velará por la protección del ambiente y por el cumplimiento de las exigencias ecológicas de los terrenos que gestione y, especialmente, en el monte de El Pardo».

Esta preocupación por los valores históricos, artísticos y docentes, científicos, ecológicos y ambientales de la Ley es uno de los méritos más relevantes de la nueva Ley, y que pone de manifiesto la sensibilidad de la Monarquía para conectar con las modernas exigencias sociales y culturales de la sociedad española. En este punto hay que decir que la nueva Ley insiste en forma reiterativa en muchos de sus preceptos:

— Aplicación concurrente de la legislación sobre Patrimonio histórico-artístico a los «bienes que tengan valor o carácter histórico-artístico» (artículo 6.º).

— Se encomienda al Consejo de Administración «la promoción y el cumplimiento de los fines de carácter científico, cultural y docente a que se refiere el artículo 3.º (art. 8.º,g).

— Constitución con fines exclusivamente culturales o para el decoro de edificios públicos y por un período máximo de dos años de depósitos de bienes muebles de valor o carácter histórico, artístico, adoptando las medidas necesarias para la adecuada seguridad y conservación de los mismos. En todo caso se velará por el íntegro mantenimiento de las colecciones (art. 8.º,f).

— Prohibición de desafectación de bienes del Patrimonio Nacional, muebles e inmuebles, de valor histórico-artístico (art. 8.º,k).

— Preservación de la unidad del conjunto monumental en la delimitación de los bienes que integran el Patrimonio Nacional, atendiéndose al perímetro fijado por los correspondientes decretos de declaración de conjunto histórico-artístico (art. 4.º).

— Al mismo tiempo, cuando no se trate de edificios, sino de terrenos, deberá velarse por sus valores ambientales y ecológicos. Ello supone, por tanto, la aplicación estricta de las disposiciones de la legislación urbanística y medio ambiental de conservación de la na-

turalaza. Especial mención tiene en la Ley el llamado monte de El Pardo, que constituye un espacio vital para Madrid y su área metropolitana, encareciendo su preservación (art. 3.º), su delimitación (artículo 4.º *in fine* y disposición final segunda). (Debe recordarse a este propósito que en 17 de noviembre de 1981 se presentó una proposición de ley sobre Protección del monte de El Pardo y su entorno, de los grupos parlamentarios socialista del Congreso, comunista y mixto.)

3. *Naturaleza jurídica de los bienes del Patrimonio Nacional. Concurrencia respectiva del régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de los demaniales*

Respecto a la naturaleza de los bienes integrados en el Patrimonio Nacional, la Ley constitutiva no se pronuncia de forma clara e inequívoca, por lo que deberá construirse dicha naturaleza del conjunto de notas positivas del articulado. Dichas notas principales son:

— Se declara en primer lugar que el régimen jurídico será el propio definido en la Ley y el Reglamento que se dicte para su desarrollo (art. 6.º).

— Supletoriamente será de aplicación la Ley del Patrimonio del Estado (art. 6.º).

— Se proclama el carácter de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 6.º,2).

— A efectos fiscales gozarán de las mismas exenciones que los bienes de dominio público del Estado (art. 6.º,2). Al mismo tiempo se prevé que el Consejo de Administración podrá solicitar del Ministerio de Hacienda «el ejercicio de las prerrogativas de recuperación, investigación y deslinde que corresponden al Estado respecto de los bienes de dominio público» (art. 6.º,2, apartado segundo).

— Los bienes del Patrimonio Nacional deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad como de titularidad estatal (art. 6.º,2).

— A los bienes del Patrimonio Nacional que tengan valor o carácter histórico-artístico les será de aplicación la legislación sobre patrimonio histórico-artístico nacional (art. 6.º,3). Al mismo tiempo la disposición final primera de la Ley prevé que el Reglamento de la misma articulará «el régimen de visitas de los inmuebles del Patrimonio y de los Reales Patronatos con criterios análogos a los de la legislación sobre monumentos histórico-artísticos».

De la concurrencia de estas notas puede concluirse que los bienes del Patrimonio Nacional se configuran como bienes patrimoniales del Estado, sometidos a un régimen singular que les acerca a la órbita de los bienes de dominio público, aun sin adquirir formalmente esta condición, puesto que la asimilación a los mismos de forma explícita —a *sensu contrario* tal declaración no tendría razón de ser —sólo tiene lugar en materia de régimen fiscal y de ejercicio de facultades de recuperación, investigación y deslinde». Por ello entendemos que la caracterización de estos bienes puede hacerse desde una doble perspectiva en atención a su régimen jurídico (es decir, fuentes de regulación) y notas intrínsecas:

— Desde el punto de su régimen jurídico, la aplicación supletoria de la Ley del Patrimonio del Estado tiene como virtualidad fundamental derogar o excluir su asimilación al régimen de propiedad de los particulares que proclamaba el artículo 342 del Código civil. Al mismo tiempo la exigencia de su inscripción en el Registro de la Propiedad refuerza la idea de su condición de patrimonialidad, máxime cuando para el dominio público rige como principio general la exclusión de su inscripción en el Registro (art. 5.º del Reglamento Hipotecario (45). A su vez la extensión supletoria de la legislación del patrimonio histórico-artístico es un indicador de la aplicación de una serie de limitaciones y vinculaciones propias de este ordenamiento que nada añaden a su intrínseca naturaleza, máxime cuando la propia legislación del Patrimonio del Estado prevé esta posibilidad (disposición final, quinta). La extensión de determinados privilegios propios del dominio público (recuperación, investigación y deslinde) debe contemplarse como una excepción al régimen jurídico de los bienes patrimoniales, pero en el bien entendido de que estas prerrogativas más incisivas en el dominio público también son propias de los bienes patrimoniales, aun cuando en este caso ofrecen, en orden a los plazos, una mayor brevedad y una contundencia menor (aun cuando el art. 17 prevé la posibilidad de aplicar el régimen de deslinde a los bienes demaniales).

— Respecto a las notas intrínsecas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad es de destacar que constituyen los ele-

(45) Vid. R. PAREJO GAMIR: *Protección registral de dominio público*, Ed. «Revista de Derecho Financiero», 1975, pp. 23 y ss.

mentos determinantes más significativos para su equiparación a los bienes de dominio público. Sin embargo, de ello no puede deducirse *a priori* una equivalencia absoluta, ya que estas notas pueden tener una justificación especialísima que *per se* no equivalgan al régimen demanial. Por ejemplo, la relativa a la inembargabilidad que en nuestro Derecho positivo es una nota común a los bienes patrimoniales y a los demaniales (art. 44 de la Ley General Presupuestaria). La imprescriptibilidad es la nota más destacada de diferenciación respecto a los bienes patrimoniales, pues éstos pueden ser objeto de usucapión por parte de los particulares (art. 25 de la Ley del Patrimonio del Estado). En todo caso se trataría de una excepción al régimen común de los bienes patrimoniales, legitimada por la Ley especial que regula los bienes del Patrimonio Nacional.

La nota de la inalienabilidad es la que contiene unos perfiles más significativos. El artículo 61 de la Ley del Patrimonio invierte la regla de la inalienabilidad, proclamando que dichos bienes son enajenables previa declaración de alienabilidad por decreto o por ley, según su cuantía. Por el contrario, la inalienabilidad del dominio público es un principio dogmático para este tipo de bienes, a excepción de la previa desafectación y la expresa autorización por ley (art. 30 de la Ley General Presupuestaria). Ahora bien, la doctrina (46) ha estudiado la trayectoria histórica del principio de inalienabilidad, distinguiendo la que es propia del dominio público y la tradicionalmente operante para el Patrimonio de la Corona, que se remonta a la Ley-Pacto de Valladolid de 1442 y que se anticipa casi un siglo a la célebre Ordenanza de Moulins de febrero de 1566, en la que la doctrina francesa ve el antecedente de la inalienabilidad del dominio público. Por tanto, por razones técnico-jurídicas podemos detectar la inalienabilidad de estos bienes como una nota específica que *per se* no es necesario equipararla a la del dominio público. Ahora bien, cabe preguntar en el contexto de la Ley que comentamos, ¿se trata de una inalienabilidad absoluta? A primera vista podría entenderse que sí, puesto que la Ley no presenta excepción alguna y ni siquiera contempla la autorización por Ley singular. No obstante, ello debe entenderse en tanto en cuanto permanezca su afec-

(46) M. CLAVERO ARÉVALO: *La inalienabilidad del dominio público*, Sevilla, 1958. páginas 26 y ss.

ción al uso y servicio del Rey y de su familia; dado que el artículo 8.º, k), permite la desafectación a este uso, acordada por el Gobierno a propuesta del Consejo de Administración; lo que lógicamente implica la reversión del bien al Patrimonio común del Estado y, en consecuencia, una vez reintegrado a este Patrimonio estatal común podrá ser enajenado conforme a las normas de la legislación del Patrimonio del Estado.

4. *Aplicación de las normas de Derecho común a la administración y gestión del Patrimonio Nacional*

Una de las directrices informativas de la Ley del Patrimonio Nacional es la plena aplicabilidad de la normativa de Derecho común a la gestión y administración del Patrimonio Nacional. No pretende la configuración de un régimen singular como en otras épocas pasadas, sino su plena normalización al régimen jurídico ordinario. Como prueba de esta normalización pueden subrayarse las siguientes notas:

— La gestión y administración, como es tradicional, se encomienda a un Consejo de Administración que ejerce funciones fiduciarias respecto a estos bienes. No se encomienda al Ministerio de Hacienda (Dirección General del Patrimonio), sino a un Organismo especializado, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, dependiente no de la Corona, sino de la Presidencia del Gobierno. Dicho Consejo tiene la condición de entidad de Derecho público, pero a la que no se aplica la Ley de Entidades Estatales Autónomas, si bien el examen de su régimen jurídico evidencia que su normativa se somete a un régimen de controles sensiblemente análogo. Incluso a efectos presupuestarios, el artículo 9.º5 extiende las normas a la contabilidad de los Organismos Autónomos de carácter administrativo a dicho Consejo, lo cual evidencia que la declaración general de exención del sistema general de la Ley de Entidades Estatales Autónomas es irreversible.

— El Consejo de Administración se integra de un Presidente, un Gerente y diez Consejeros, «todos ellos profesionales de reconocido prestigio», nombrados por Real Decreto, aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta y refrendo del Presidente del Gobierno. Con lo cual desaparece toda prerrogativa regia respecto a su nombramiento.

— La Contabilidad es la propia de los Organismos Autónomos (artículo 9.º5), la Intervención y fiscalización de los actos y obligaciones

estará a cargo del Interventor General del Estado por medio de un Interventor Delegado (art. 8.º,7) y el examen y Censura de Cuentas corresponde al Tribunal de Cuentas (art. 8.º,8).

— Todos los frutos, rentas, percepciones o rendimientos se integran en el Tesoro Público (art. 8.º,3).

— Para el cumplimiento de las obligaciones del Patrimonio, el Presupuesto General del Estado, letra A), incluirá la dotación correspondiente para atenderlas (art. 9.º).

— El inventario de los bienes del Patrimonio Nacional se llevará a efecto por el Consejo de Administración, con intervención de la Administración (art. 8.º,j). Si bien dicho inventario será sometido a un dictamen de expertos (Interventor General, Director General de Bellas Artes y Académico de San Fernando). De dicho dictamen, que será elevado al Gobierno, se dará cuenta a las Cortes.

5. *Sometimiento de los bienes del Patrimonio Nacional al ordenamiento urbanístico*

Del texto de la Ley 23/1982, de 16 de junio, no se deduce ninguna excepción a la aplicación de las disposiciones contenidas en el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (texto refundido, Real Decreto 1346/1975, de 9 de abril), ni se contiene previsión en orden a la coordinación de ambos ordenamientos. Por el contrario, el artículo 6.º,3 declara plenamente aplicable a los mismos, en su caso, la legislación sobre patrimonio histórico-artístico. De todo ello, debe deducirse que el ordenamiento urbanístico común y las determinaciones de los Planes de Urbanismo serán plenamente vinculantes para dicho Patrimonio (47), en concordancia con la legislación del patrimonio histórico-artístico. Es indudable que ello comportará importantes conflictos interpretativos —en este punto sería importante que el anunciado Reglamento de la Ley adoptara alguna previsión al respecto—, en especial en materia de licencias urbanísti-

(47) En este orden de consideraciones debe tenerse en cuenta la Orden del Ministerio de Hacienda de 20 de enero de 1971 (publicada en el boletín del Ministerio de Hacienda, de 4 de febrero de 1971, «Nuevo Diccionario de Legislación Aranzadi», tomo XVIII, núm. 23.442), sobre actuaciones en relación con los planes urbanísticos que afectan a bienes del Estado. Debe observarse, no obstante, que dicha norma no publicada en el «Boletín Oficial del Estado» es anterior a la Ley de Reforma de 1975.

cas, relacionados con los actos de edificación y uso del suelo, prevista en el artículo 178 de la Ley del Suelo, obligando al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional a someterse a los cauces procedimentales del artículo 180,2-3 de la referida Ley, por tratarse de un órgano del Estado o entidades de Derecho público que «administran bienes estatales» (48).

(48) En este extremo deben recordarse las observaciones generales formuladas por M. CLAVERO ARÉVALO: *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Ed. Cívitas, Madrid, 1976, p. 50, en el siguiente sentido, «hay que reconocer que la cuestión no ha sido planteada por el legislador en toda su integridad y que la aplicación, sin algunas modulaciones, de toda normativa sobre licencias a las actividades urbanísticas estatales, producirá, en algunos casos, soluciones difíciles de comprender y de asimilar».

