

EL DOMINIO PÚBLICO DE LOS BIENES MUEBLES

La polémica abierta a este respecto gira en torno de las obras de arte y de arqueología, principalmente, aunque no faltan discusiones sobre el instrumental bélico, y la abramos nosotros sobre el material científico y el de investigación, por su elevado costo y por el alto interés que encierra para la ciencia y la cultura.

Aunque el inmueble arqueológico no proporciona discusión, como puede ser objeto de desmembración los objetos de arte, que si a los efectos legales son inmuebles en virtud del número cuatro del artículo 334 del Código civil que dice lo son «las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de uso u ornamentación colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble en tal forma que releve el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo», desprendidos que sean, tales objetos, que cada uno por sí constituye una unidad de alto valor artístico o histórico, pudiera estimarse como mueble comprendido en el artículo 335 del Código civil (1), y por lo tanto enajenable y prescriptible.

Pero si sobre las cosas de arte o histórico que proceden de un inmueble, nunca pierden tal consideración y siguen la

(1) Artículo 335. «Se reputan bienes muebles los susceptibles de apropiación no comprendidos en el capítulo anterior, y en general, todos los que se puedan transportar de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuviesen unidos».

condición jurídica del edificio en que se hallaban incorporados, la duda puede surgir respecto de las obras de arte e históricas aisladas, no adheridas a inmueble alguno.

El problema se plantea respecto de las colecciones, no ya de arte, sino científicas, como la de los entomólogos de minerales, las bibliotecas, los cuadros, las estatuas, los manuscritos, etc.

Los autores franceses han planteado el problema y no lo han resuelto con unidad de criterio.

Así Berthélemy (2) excluye del dominio público los bienes muebles tales como cuadros, objetos de arte, colecciones, manuscritos, etc., argumentado de esta suerte.

«Las decisiones de la jurisprudencia han afirmado lo contrario. Sí ha lugar a proteger por medidas especiales de inalienabilidad e imprescriptibilidad las riquezas muebles del Estado o de los Municipios si se dictan, a este fin, leyes especiales y formales».

«Por la afectación dice Berthélemy, refiriéndose una sentencia del Tribunal de Lyon (1894), no se cambia la naturaleza; el mueble que antes de su afectación era susceptible de propiedad privada; no pierde este carácter por su afectación» (destino).

También los bienes inmuebles son calificados de dominio público por afectación, y no simplemente por su estado natural de cosas, lo cual no ha discutido el propio Berthélemy, por lo que su argumentación no tiene consistencia alguna a llevarle a impugnar la dominialidad de las cosas muebles por su afectación o destino, si no hay otra razón de más peso, aun careciendo de una ley que especialmente lo declare.

Hace referencia Hauriou (3) a textos legales que toma como base para sentar su tesis contraria a la de su colega, el Decano que fué de la Facultad de París. Así dice que

(2) «Traité élémentaire de Droit administratif», lih. II, tit. I, sec. III, cap. I.

(3) «Précis de Droit administratif», ed. 1911, pág. 684. 9 ed. 1919, páginas 146, 147.

la ley de 30 de marzo de 1887 sobre monumentos históricos, en su artículo 10, declara que los objetos de arte pertenecen al Estado, y especialmente clasificados como inalienables e imprescriptibles.

Para Hauriou, pues, las cosas muebles pueden estar protegidas por las notas características de la dominialidad pública, si son propiedad administrativa y están destinadas a un fin de utilidad pública evidente. La jurisprudencia francesa declara inalienables e imprescriptibles las colecciones de los museos, el mobiliario de las iglesias, los manuscritos y los libros de las bibliotecas públicas.

Hauriou sostiene el carácter público no sólo de las obras de arte e históricas, sino de las bibliotecas.

La jurisprudencia considera las bibliotecas públicas y los museos como afectos directamente al uso del público y en razón a este título estima que no sólo son dependencias de dominio público los edificios, sino que comunican esta cualidad a las colecciones que contienen. Declara, por tanto, la jurisprudencia francesa inalienable e imprescriptible el mobiliario de las iglesias, las colecciones de museos, los manuscritos y los libros de las bibliotecas públicas, confirmando la ley de 31 de diciembre de 1913 sobre monumentos históricos, en su artículo 181, que los objetos artísticos pertenecientes a un Departamento, a un Municipio, a un Establecimiento público o de utilidad pública son imprescriptibles y no pueden ser enajenados sin autorización del Ministro y sólomente en provecho de otra Administración pública o de un Establecimiento público.

Además la ley de 19 de diciembre de 1905, artículo 17, declara los inmuebles por destino, clasificados en virtud de la ley de 3 de mayo de 1887 o de la propia ley de 1905, como inalienables e imprescriptibles.

Todavía agrega Hauriou que sería difícil considerar como prescriptible y alienable, el material de guerra, caballos, cañones, fusiles..... (art. 224 del Código de justicia militar francés) (4).

(4) Ob. cit., 1919, pág. 747; 1933, pág. 809.

En cuanto a la riqueza arqueológica inmueble el mismo Berthélemy (5) reconoció la dominialidad pública, cuando considera la necesidad de una protección especial: «La ley de 23 de julio complementaria de la ley de 1913 tuvo por fin proteger lo más posible las riquezas arquitecturales de Francia contra el éxodo hacia América. Durante el transcurso de los últimos años gran número de monumentos artísticos o históricos fueron destruidos, despedazados y expedidos piedra por piedra al extranjero, con harta frecuencia a los Estados Unidos».

También Pelloux afirma que en el país vecino ultrapirináico la jurisprudencia se ha mostrado favorable a la extensión de la propiedad de los muebles para proteger los objetos preciosos, que constituyen la riqueza de las Bibliotecas y Museos del Estado y de las Ciudades, permitiendo a la Administración reivindicar el libro o el objeto de arte cualquiera que sean las manos en que se encuentre, sin sujetarse a las condiciones prescritas del Código civil. Hace por primera vez aplicación de esta idea, con ocasión de un manuscrito de Molière robado en la Biblioteca Real, considerando que las obras que forman parte de la misma son inalienables e imprescriptibles como pertenecientes al dominio público. Así se promulgó una ley declarando inalienables e imprescriptibles los objetos muebles clasificados como de la pertenencia del Estado, sin darles sin embargo el carácter de dominio público.

El cuidado de proteger la riqueza artística en Francia, dice Pelloux (6), se ha proclamado en la ley de 30 de marzo de 1887, que declara inalienables e imprescriptibles los objetos muebles clasificados pertenecientes al Estado, incorporándoles al dominio público.

En cuanto a los muebles preciosos pertenecientes a los Departamentos o a los Municipios, la ley los ha sometido solamente a medidas protectoras que constituyen una servi-

(5) Loc. cit.

(6) Pelloux. Ob. cit. pág. 146.

dumbre administrativa según expresión de Saleilles; pero la jurisprudencia francesa se inclina, en general, por declarar las cosas preciosas de la Administración local como inalienables e imprescriptibles (7), lo cual tiene su base en la ley de 1913, cuya referencia tomada de Hauriou ya hemos hecho.

[Colin y Capitant apoyados en dicha ley de 1887 sostiene cómo pueden ser protegidos hoy contra las depredaciones los objetos de arte colocados en los edificios destinados al culto, pudiendo los objetos muebles ser asimilados a las cosas de dominio público (8).

Son contrarios a considerar las cosas muebles como bienes de dominio público Otto Mayer y Santi Romano.

Mayer (8 bis) aplica su criterio referente a los edificios públicos y a los objetos muebles negándoles carácter de propiedad pública, pues no se justifica el ponerlas en el plan de la Administración pública. *Vilis mobilium possessio*.

Santi Romano no ve la razón de considerar cosas públicas los bienes muebles, no tanto por la absoluta incompatibilidad entre ambos conceptos cuanto porque no se siente la necesidad de someterlos a principios distintos de los que rigen la propiedad privada.

Según el artículo 822 del Código civil italiano son bienes de dominio público, las colecciones de los museos, de las pinacotecas, de los archivos y de las bibliotecas.

Son simplemente bienes indisponibles, según el artículo

(7) Pejloux. Cit. págs. 148-49. Laubadère en su «Manuel de Droit Administratif, 1951, pág. 283, considera sólo inalienables los objetos raros como los de fondo de museos, según la ley de 31 de diciembre de 1913.

(8) Colin y Capitant en nota en su «Curso de Derecho civil», trad. esp., pág. 525, dice: «La asimilación no es tampoco completa. La ley de 1887 ordena que se conceda en ciertos casos una indemnización al detentador de buena fe, de los objetos clasificados, en cuyas manos hayan sido reivindicados. Ahora bien los principios referentes al dominio público si hubieran sido aplicados aquí, llevarían a negar al poseedor la indemnización, pues, lo mismo que el art. 2.279, el art. 2.280 tampoco podría serle aplicado».

(8 bis) «Derecho Administrativo alemán, trad. española, Buenos Aires, t. III, 1951, págs. 132 y 133.

826 de dicho Código —aunque patrimoniales— (no hemos de insistir en la sin razón de esta consideración privatística como no se trate de bienes hallados en predios privados), las cosas de interés histórico, arqueológico, paleontológico y artístico que se encuentran de cualquier modo en el subsuelo, así como los armamentos, los aviones militares y los navíos de guerra (9).

La indisponibilidad se refiere, sin duda, en las cosas de valor histórico, arqueológico y paleontológico, etc., incluso a las privadas, pues la ley de 20 de junio de 1939, número 364, confiere al Estado, como dice D'Alessio (10), el derecho de verificar o autorizar excavaciones a fin de investigar en el subsuelo de propiedad privada los objetos que tengan un interés histórico o arqueológico.

En Bélgica por el Reglamento orgánico de Museos reales de Arte y de Historia, de 15 de mayo de 1949, se autoriza la permuta de objetos de colecciones por el Ministro de Instrucción Pública, después de oír al Conservador Jefe y a los Conservadores y Comité competentes, pero nada se dice de su venta, habiendo sufrido deterioros, lo que parece, pues, implícitamente vedado.

Respecto de las Colecciones de Museos y Bibliotecas, etc., es de interés y muy aceptable la opinión de Fernández de Velasco, desarrollada en el artículo intitulado «Naturaleza jurídica del dominio público según Hauriou (11)». Puede decirse de ellas lo que de los edificios, puesto que siguen su condición, Código civil, art. 333-4.º. Pero se precisa considerarlas con independencia del edificio en que se instalen, porque es frecuente el caso de arrendamiento de locales para museos, bibliotecas, etc. En este caso la condición correspondiente a las colecciones tiene que resultar de ellas mismas, y ser de propiedad pública o privada sin consideración al local en que están instaladas.

(9) Vid. Zanobini Ob. cit. vol. I, 1947, pág. 130.

(10) Ob. t. y ed. cit. pág. 104.

(11) «Revista de Derecho privado», cit. págs. 235-36.

Por lo pronto estas colecciones se forman por el Estado, no sólo por procedimientos privados, sino por mandatos de soberanía: obligación de depositar ejemplares de todo libro impreso; pero además concede la expropiación: respecto del tesoro oculto que fuere interesante para las ciencias o las artes, Código civil, artículo 351; los efectos descubiertos en las excavaciones a que se refiere la ley de 7 de julio de 1911, sin contar otras limitaciones como las que derivan de la ley de 4 de marzo de 1915, respecto de los derribos de edificios artísticos, etc., etc.

Después, estas colecciones «depósitos sacros de la tradición», responden a las funciones que la Administración desarrolla en pro de la cultura.

Y, por último, se destinan al uso del público, como, por ejemplo, se declara en el artículo 1.º del Reglamento de 7 de enero de 1857, referente a la Biblioteca Nacional.

Por estas razones no parece que las colecciones bibliográficas pictóricas, etc., puedan entenderse privadas del Estado sino más bien de dominio público.

Los documentos diplomáticos e históricos, únicos, de valor inapreciable no sólo por su razón histórica, sino estadística, y a veces jurídica, para acreditar derechos y fueros jurisdiccionales, creemos deben ser considerados de dominio público, aisladamente, y no digamos en colección o archivo insusceptible de enajenación administrativa y de prescripción.

Como precedente español sobre la característica jurídica pública de los bienes muebles lo tenemos en los que pertenecían al antiguo Patrimonio de la corona, que según el artículo 5.º de la ley de 12 de marzo de 1865, como los demás bienes de dicho Patrimonio —inmuebles—, eran inalienables e imprescriptibles e insusceptibles de gravamen alguno real ni de ninguna otra responsabilidad, permitiéndose sólo enajenaciones en el artículo siguiente autorizadas por la ley, es decir por el Poder legislativo.

El artículo 2.º de la ley del Patrimonio Nacional de 7 de marzo de 1940 que sustituyó al llamado de la Corona afirma que se comprende de aquel Patrimonio «los bienes muebles y semovientes que se hallan en los inmuebles que se lo in-

tegran», y el 5.º de la misma ley reproduce el texto de la de 1865, que consagra el carácter jurídico de dichos bienes como de dominio público.

Claro está que la inalienabilidad de los semovientes no puede ser absoluta, pues alcanzando su condición de inservibles para el trabajo y la producción (ganado vacuno, caballar, lanar, cerda, etc.) —amén de su muerte— precisarán su venta, si bien las unidades vendidas sean sustituidas, como sucede en los contratos de aparcería.

A estos efectos, no creo que, como sostiene López Rodó (12), haya de considerarse no como elemento constitutivo en sí del dominio público, «es decir como bienes con propia sustantividad independiente de los demás sino integrados en el dominio en calidad de dependencia de los predios o edificios que los contienen».

Como conjunto, yeguada, rebaño, piara, etc., es decir que gregariamente son invendibles, inalienables, no siendo por ley, pero sí indudablemente la res cuando no sirva al fin que está destinada, siempre que se la sustituya.

La legislación española, sobre todo a partir de la ley de 7 de julio de 1911, trata de proteger los monumentos arqueológicos y objetos artísticos y antiguos de la destrucción, ocultación y enajenación o exportación al extranjero, aun cuando sea de patrimonio privado. Por de pronto, prohíbe el deterioro de todo monumento inventariado, por lo tanto previene el respeto de cualquier objeto de arte, afecto al inmueble y que por accesión es también inmueble, según estudiamos anteriormente (13).

Promueve las adquisiciones de tales monumentos y obje-

(12) «Naturaleza jurídica de los bienes del Patrimonio Nacional», en *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín*, pág. 553.

(13) Faculta a impedir la demolición de los monumentos artísticos o históricos a los Ayuntamientos el art. 102 del Rgto. de Obras municipales de 14 de julio de 1924.

tos o realizadas por expropiación forzosa por causa de utilidad pública (14).

Luego el patrimonio artístico del Estado, y aun de las Corporaciones locales, que se incrementa por los procedimientos administrativos y por utilidad pública, son bienes de dominio público y deben estar protegidos por privilegios de la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, y no ya las colecciones, sino los objetos de que forman parte.

Mas si la ley de 1911, no acredita esta nota de dominio público, por lo menos el dominio artístico de la Administración ha de tener las mismas trabas que las de los particulares, pero se observará que las características de dominio público en general se aprecian más claramente en la legislación posterior, y en todo caso es preciso construir la doctrina, basándose en el criterio de la utilidad pública, pues lo que se expropia con este fin, no puede ser para constituir un dominio privado, sino público.

El dominio privado sólo se puede constituir mediante expropiación por causa de interés social según estudiamos en nuestro trabajo sobre «Naturaleza jurídica de la expropiación forzosa».

Veamos las trabas que se ponen incluso a las propiedades arqueológicas o artísticas privadas.

Según el artículo 3.º de la ley de 7 de julio de 1911 sobre monumentos históricos y artísticos, se consideran como antigüedades a todas las obras de arte y producciones industriales pertenecientes a las edades prehistóricas, antigua y media. Dichos preceptos se aplicarán de igual modo a las ruinas de edificios antiguos que se descubran, a los hoy existentes que entrañen importancia arqueológica, y a los edificios de interés artístico abandonados a los estragos del tiempo.

(14) El art. 103 del Bto. de Obras municipales autoriza a los Ayuntamientos a llevar a efecto la *expropiación forzosa de aquellos monumentos artísticos e históricos* que sus propietarios deseen derribar, abandoando tan sólo en este caso el valor del terreno y el de la edificación, sin sobreprecio alguno por la condición de artístico o histórico.

El artículo 3.º de dicha ley disponía que el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes—hoy de Educación Nacional—procederá a la formación de un inventario de las ruinas monumentales y las antigüedades utilizadas en edificaciones modernas, prohibiéndose en absoluto sus deterioros intencionados. La formación de este inventario se encomendará a un personal facultativo, ya de las Academias, ya del Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos; ya de las Universidades por catedráticos de las asignaturas que tienen relación con las exploraciones.

Los actuales poseedores de antigüedades conservarán su derecho de propiedad a las mismas, sin otras restricciones que las de inventariarlas y satisfacer un impuesto de 10 por 100 en cada caso de exportación, reservándose siempre el Estado los derechos del tanteo y retracto en las ventas que aquéllos pudieran otorgar, debiendo ejecutarse el de tanteo en la forma y modo establecidos en el artículo 1.637 del Código civil, y el de retracto de los 20 días siguientes a la venta. Este término se contará desde el día en que se hubiere tenido noticia por cualquier modo fehaciente en el Ministerio de Educación de haberse verificado la venta (artículo 9.º de la ley de 7 de julio de 1911).

El Estado se reservará el derecho de hacer excavaciones en propiedades particulares, y adquiriéndolas por expediente de utilidad pública, ya indemnizando al propietario de los daños y perjuicios que la excavación ocasione en su finca, según tasación legal. La parte de la indemnización correspondiente a los daños y perjuicios que puedan ser apreciados antes de comenzar las excavaciones se abonarán previamente al propietario.

Las mismas, ya se encuentren bajo tierra o sobre el suelo, así como las antigüedades utilizadas como material de construcción en cualquier clase de obras, podrán pasar a propiedad del Estado mediante expediente de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización al dueño del terreno y al exportador si existiera (artículo 4.º, ley cit. de 1911).

Estarán sujetos a responsabilidad, indemnización y pérdida de las antigüedades descubiertas, según los casos, los

exploradores no autorizados y los que oculten, deterioren o destruyan ruinas o antigüedades (artículo 10, ley de 1911).

Serán propiedad del Estado, las antigüedades descubiertas casualmente en el subsuelo o encontradas al demoler antiguos edificios.

El descubridor recibirá, al hacer entrega de los efectos encontrados, en ambos casos como indemnización, la mitad del importe de la tasación legal de dichos objetos, correspondiendo la otra mitad en el segundo caso, al dueño del terreno (artículo 5.º, ley de 1911, de acuerdo con el Código civil) (15) o al enfiteuta en su caso (16).

Sin embargo el Estado concede a los descubridores españoles autorizados por él, la propiedad de los objetos descubiertos en sus excavaciones.

Los particulares transmitirán libremente por herencia el dominio de sus hallazgos; pero cuando éstos constituyan series cuyo valor se perjudicara notablemente al separarse los ejemplares que lo forman, podrá el Estado, si por causa hereditaria tuvieran forzosamente que dividirse, adquirir la colección completa, previo el pago de la cantidad que fuere tasada, con las garantías exigidas en artículos anteriores (artículo 8, ley cit.).

La ley de 10 de diciembre de 1931, dispone que los particulares, las entidades y personas jurídicas, así eclesiásticas como civiles, no podrán enajenar inmuebles u objetos artísticos, arqueológicos o históricos de una antigüedad que, entre los peritos en la materia, se considera mayor de cien años cualesquiera que sean su especie y su valor, sin previo permiso del Ministerio, hoy de Educación Nacional, de que dependen y mediante escritura pública.

Como se observará, dicha ley y la siguiente que enunciaremos contraviene el derecho canónico, poniendo trabas a la Iglesia, para la custodia del tesoro artístico que ella formó, y que los cánones (1530-32 del Codex) impiden su

(15) Vid. arts. 351, 352, 610 y 614.

(16) Art. 1.614 del Cód. civil.

disipación, amén de considerar los vasos sagrados que están fuera de todo comercio.

Hoy con arreglo al Concordato de 1953, el Estado tiene un derecho de opción de compra en la venta por subasta pública de los objetos antiguos e históricos eclesiásticos (17). Los objetos artísticos y de antigüedad superior a cien años del Estado y de las Administraciones locales, están reconocidos de dominio público por la ley de 13 de mayo de 1933, puesto que impide su enajenación, al decir que «los objetos muebles definidos en el artículo 1.º que sean propiedad del Estado o de los organismos regionales provinciales o locales, o que estén en posesión de la Iglesia en cualquiera de sus establecimientos o dependencias, o que pertenezcan a personas jurídicas, no se podrán ceder por cambio, venta o donación a particulares ni a entidades mercantiles».

Suavizaron dicha ley un poco, las trabas a la enajenación impuesta por la ley de 10 de diciembre de 1931, tratándose de los objetos de arte y arqueológicos privados al decir que los particulares y entidades mercantiles constituídas y matriculadas para los fines de comercio de antigüedades y objetos de arte, podrán vender éstos libremente, pero deberán dar cuenta a la Comisaría General cuando el precio sea superior a 50.000 pesetas. El Estado ejercerá el derecho de tanteo en la forma que el Reglamento determine.

No obstante, no se podrá exportar ningún objeto histórico-artístico sin el permiso de la Comisaría General.

Todo objeto que se consienta exportar pagará, según una escala progresiva con referencia a su valor, el tanto por ciento de aquél, que las disposiciones reglamentarias vigentes se establezcan. En todo caso, el Estado podrá ejercer el derecho de tanteo.

Todo objeto del que no se consienta la exportación podrá ser adquirido, por el valor declarado o justipreciado, con destino a un Museo (Ley de 13 de mayo de 1933).

El estado se incautará de los objetos que se trate de

(17) Fuenmayor estima que en derecho de opción no existe en las ventas de objetos que hace la Iglesia que no sea por subasta pública. «El Tesoro artístico de la Iglesia» «Ecclesia», 31 art. 1953, número 642, pág. 52.

exportar fraudulentamente, los Tribunales apreciarán el tanto de culpa de quienes hubiere intervenido y el objeto pasará a un Museo público.

En toda exportación, venta pública, subasta o liquidación de objetos de arte antiguo, el Estado se reserva el derecho de tanteo. (Decreto de 5 de junio de 1933), lo cual no podrá hacerse no siendo para constituir un dominio público, el patrimonio artístico del Estado, y no diremos nacional, pues según el Reglamento de 16 de abril de 1936 constituye el patrimonio artístico nacional: los inmuebles y muebles de antigüedad superior a cien años y de valor artístico e histórico indiscutible (se exceptúan naturalmente las obras de autores contemporáneos), sin atender al sujeto dueño de ellos, estando sometidos al régimen especial de ley de 13 de mayo de 1933; si bien la consideración de inalienabilidad absoluta sólo reza para el patrimonio artístico estatal o de la administración local. No podemos decir lo mismo para los bienes eclesiásticos en un régimen concordado.

Las trabas a la enajenabilidad, no sólo de edificios, sino de objetos artísticos e históricos, se reconoce en la ley de Régimen local (artículo 191) referente a Municipios y aplicable a provincias por el artículo 284 de la misma ley.

Cuando se trate de enajenar o gravámenes que se refieran a Monumentos, edificios u objetos de índole artística o histórica habrá de proceder a la autorización el informe del Ministerio de Educación Nacional.

Estas disposiciones son confirmadas por el Decreto de 12 de junio de 1953, si bien con rectificaciones que el derecho de la Iglesia reclama, y de línea claramente la figura jurídica de la alternativa (18) para constituir un dominio público,

(18) Este derecho del Estado alternativo para el propietario entre cederlo mediante previo al Estado o no enajenarlo, lo llama *appropriación*, mejor que *expropiación* el profesor italiano Cantucci en el artículo publicado en la Rivista trimestrale di Diritto público (1952, pág. 587), intitulado «La prelazione dello Stato nelle alienazioni onerose delle cose di interesse artistico e storico», al comentar la ley de 1.º de junio de 1939, número 1.089, que confiere el derecho de tanteo, o previa indemnización, en los casos de enajenación de las cosas de interés artístico o histórico. Vid. del mismo autor. «La tutela giuridica delle cose d'interessi artistico o storico», 1953.

pues no se explicaría este derecho del Estado, en caso de venta de objetos antiguos y de arte, en las transmisiones de éstos para particulares o en las exportaciones para formar un dominio privado, que a la menor necesidad de la Administración pudiera ser enajenado por venta, permuta o donativo.

Únicamente el Estado—con lo que se da un carácter especial de dominio público a los objetos de arte antiguo—podrá concertar con otros Estados cambios de obras duplicadas y de aquellas que, aun siendo de reconocido valor artístico, compensadas con las que hayan de ser objeto de permuta, bien por carecer de ellas los museos nacionales, bien por su excepcional significado para el Tesoro Artístico de la Nación. En este caso serán precisos los informes favorables de las Reales Academias de la Historia y de San Fernando, Patronato del Museo correspondiente y Dirección General de Bellas Artes, no pudiendo ser acordado el cambio sino en virtud de Decreto aprobado en Consejo de Ministros (19).

Según los artículos 1.º y 2.º del Decreto mencionado de 1953 las antigüedades y objetos de arte, de valor superior a 50.000 pesetas, no podrán ser objeto de venta, donación o permuta sin previa autorización de la Dirección General de Bellas Artes.

El Estado podrá ejercitar el derecho de tanteo en un plazo máximo de treinta días, contados desde la fecha de la notificación por los vendedores o cedentes, previo el informe técnico de la Comisión de Valoraciones y Exportaciones de la Dirección General de Bellas Artes.

También el Estado podrá ejercitar el derecho de tanteo sobre todo objeto artístico o histórico cuya exportación sea solicitada y adquirir, con destino a los Museos Nacionales,

(19) Por lo que respecta a las obras de interés artístico del Estado e histórico, según la legislación italiana el régimen de inalienabilidad es relativa, en el sentido de que el Ministro de Instrucción Pública pueda autorizar la enajenación cuando derive daño en la conservación de la cosa y no sea en menoscabo de goce público. Las de los demás entes públicos correrán la suerte de los objetos de interés artístico e históricos privados, o sea sujetos al derecho de tanteo estatal. (Vid. Cantucci. *Loc. y Rev. cit.*, págs 569-70.)

aquéllos cuya exportación se deniegue mediante el pago del valor declarado o justipreciado.

Este derecho de tanteo podrá ser ejercido por el Estado dentro del plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de la licencia de exportación, sin que el solicitante pueda modificar el precio declarado (20).

Durante este tiempo el objeto quedará bajo la custodia del Ministerio, en lugar designado por la Comisión, debiendo serlo preferentemente algún Museo del Estado, Banco u otro establecimiento público, o bien en poder de sus mismos propietarios o poseedores si éstos ofrecen garantías bastantes o depositan la fianza que se determine.

Los objetos y obras a que se refiere dicho Decreto, exportados sin autorización, o contraviniendo sus preceptos, podrán ser incautados por el Estado.

Y en todo caso, una vez demostrada la infracción cometida en expediente debidamente instruido y con audiencia de los interesados, si fueran habidos, podrá imponerse a cada una de las personas que hubieran intervenido en el hecho una multa «ad valorem» determinada en la forma que previene el artículo 4.º de este Decreto y según una escala de doble al quíntuplo del valor, atendidas las circunstancias que concurran en la infracción y el grado de responsabilidad de los autores.

Contra la Orden ministerial imponiendo la multa caerá recurso de súplica ante el Consejo de Ministros.

Como el Estado y las Corporaciones públicas, Diputaciones y Municipios y Establecimientos públicos que de uno y otros dependan, pueden poseer bienes de escaso valor y sin significación histórica, susceptible de enajenación y prescrip-

(20) En el proyecto de ley general de Expropiación forzosa presentada a la aprobación de las Cortes Españolas, se dedica el capítulo III a los bienes de valor artístico y arqueológico, y tanto respecto de los bienes muebles como de los inmuebles se llevarán a cabo con arreglo a la propia ley, dice el art. 74. No transcribimos las disposiciones de la misma pues aun pueden ser objeto de enmiendas presentadas por señores Procuradores.

ción (21), habrá que considerar que son de dominio público los que figuran en el Inventario General del Tesoro Artístico Nacional, que sean propiedad de aquellas Administraciones o sus Establecimientos públicos, pues en dicho inventario figurarán los objetos muebles —amén de los inmuebles— de interés artístico, etnológico o folklórico que hayan en España —incluidos por lo tanto, los de particulares— de antigüedad no menor de un siglo o que, sin esta antigüedad tengan valor artístico o histórico indiscutible, de autores fallecidos (artículos 2.º y 5.º del Decreto de 12 de junio de 1953, sobre formalización del Inventario del Tesoro Artístico Nacional).

Los objetos que figuran en el referido inventario, de propiedad de particulares, tienen una consideración cuasi-pública, por estar sujetos al derecho de expropiación por parte del Estado, en caso de venta, e insusceptible de exportación del territorio nacional, como hemos visto. Es decir que sólo son inalienables a la Administración central e inexportables.

En cuanto a los buques de guerra puesto que están sustraídos a la regulación del Comercio marítimo —lo contrario de los buques mercantes, que se puede transmitir su propiedad por cualquiera de los medios conocidos en el derecho, según el artículo 573 del Código de Comercio, únicos que pueden ser objeto de hipoteca naval, según la ley de 21 de agosto de 1893, artículo 1.º y el Reglamento de 21 de septiembre de 1919, artículo 17—, deben ser considerados de dominio público, una vez puestos al uso de la Armada española, inalienables, imprescriptibles e inembargables —salvo lo que este particular rijan en el Derecho internacional, precisamente por ser cosas públicas del Estado— en tanto sean útiles para la Marina de guerra, y no proceda su desguace, en cuyo caso creemos que por vía administrativa pueden venderse total o

(21) No diremos de embargo porque las Administraciones tienen medios de liquidar sus propias deudas y en cuanto a los particulares pueden cobrar sus créditos en sucesivos presupuestos; prohibiendo la ley de Contabilidad el procedimiento ejecutivo y de apremio contra aquéllas.

parcialmente, con utilidad para otros menesteres, aunque sean marinos, pero no de guerra.

La misma tesis podría mantenerse de los artefactos de guerra, tanques, cañones, etc., del material científico (académico o de investigación) no fácilmente sustituible o fungible, inventariándole.

Como conclusión, podemos sentar la tesis de la dominialidad pública para las bibliotecas, la diplomática histórica y los objetos y muebles artísticos e históricos, figurados en el inventario nacional del Estado, la Provincia o el Municipio; para los buques de guerra y el material o artefactos de guerra; así como para el científico (académico o de investigación) fungible e inventariado del Estado; aunque respecto a este último su venta administrativa sea factible si es sustituido por otro más perfecto o modernizado.

El material móvil de ferrocarriles y tranvías seguirá la condición del trazado, estructura y tendido de la red ferroviaria o tranviaria, aun cuando pueda ser objeto de retención por el propio Estado, en los ferrocarriles de vía estrecha concedidos a Empresas privadas, en garantía de los anticipos hechos para modernizar el material móvil, con arreglo al 6.º de la ley de 17 de julio de 1953 sobre plan de mejora y ayuda del Estado a los ferrocarriles de vía estrecha, si bien esa retención del material en concepto de propiedad del Estado hasta efectuar el pago, no acredita otra cosa que el carácter dominial público del mismo, que si se abona por la Empresa ferroviaria, queda a ella incorporado hasta el término de la concesión que rescatará el Estado concedente, y en otro caso se entregará a otra Empresa ferroviaria concesionaria que completará el pago de los plazos o deuda al Estado, y el reintegro a la que pierde el uso del material con deducción de las cantidades que procedan por el tiempo que haya disfrutado el material, el demérito por el uso y el deterioro que haya sufrido por otras causas.

El hilo de trabajo de los troles, así como el material móvil de las líneas concesionarias regulares de trolebuses y aviación, amén de los edificios estacionales, campos de aviación, etc., deben ser considerados como de dominio público;

de suerte que su enajenación sólo pudiera hacerse sustituyendo los elementos autorizados para el transporte, por su inservibilidad, o para su modernización, eso si no fuese obligada la Empresa a la ampliación del material móvil.

Sin embargo se plantea un problema de índole jurídico-económica.

Me refiero, si alcanza el borde de la quiebra económica de la Entidad o concesionaria, privada, o mixta generalmente de constitución anónima o que explota el servicio público de transportes en forma de Empresa privada, como puede suceder en el Derecho local, que habría de adoptar la forma de Sociedad mercantil de responsabilidad limitada (artículo 175 ley de Régimen local) y que con arreglo a la nueva ley de 17 de julio de 1953, responden las Sociedades por su activo de las deudas sociales, pero nunca los socios por su activo, (art. 1.º ley cit.), siendo los principales elementos de la Empresa de dominio público, inembargables, por tanto a los acreedores de estas Empresas se les reportaría desventajas respecto de otro género de Empresas que no sean de servicio público, por lo que puede encontrar dificultades la Administración para financiar tales Empresas de donde resultaría inoperantes las operaciones jurídico-mercantiles de para la prestación de tales servicios (22).

Farece sería la objeción en la argumentación que acabamos de exponer; empero hemos de darnos cuenta que si los elementos del servicio público de transportes **aún muebles**, son de dominio público, es para que aquél no se interrumpa. Por lo tanto, la Administración concedente o participante de la Empresa mixta o en forma privada, se hará cargo directamente de ella, para continuarla por la Administración directa y entonces se subroga en el negocio con su activo y pasivo, cesando la Entidad económicamente autónoma. Únicamente si las cargas financieras y las deudas fueran de tal índole que no pudiera la Administración organizadora del

(22) Vid. Jayer «En torno a la municipalización de servicios» *Rev. de Estudios de la Administración local*, número 69, mayo-junio 1953, pág. 359.

servicio público soportarlas económicamente, habría que interrumpirlo desafectando las cosas muebles al dominio público y claro está recobrarían la consideración de dominio privado para responder de las deudas, si con aquéllas o su enajenación, mediante los trámites del Derecho mercantil, pudieran ser saldadas o disminuídas, declarada judicialmente la quiebra, al no subrogarse la Administración en la continuidad del servicio, lo que sería siempre un derecho preeminente por la consideración pública de aquél y de sus edificios, instalaciones y cosas directamente a él afectados.

SABINO ALVAREZ GENDÍN

CATEDRÁTICO
UNIVERSIDAD DE OVIEDO