

EL PATRIMONIO NACIONAL EN EL PARLAMENTO. UNA HISTORIA DE LA TRANSICIÓN*

THE NATIONAL HERITAGE IN PARLIAMENT. A TRANSITION
STORY

José Manuel SALA ARQUER
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Internacional de La Rioja
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0001-8844-5319>

Fecha de recepción del artículo: mayo 2023

Fecha de aceptación y versión final: 2023

RESUMEN

En el contexto de la ingente obra legislativa de la Transición política española, la regulación del Patrimonio Real o Patrimonio de la Corona, hoy llamado Patrimonio Nacional, fue un mandato de la Constitución de 1978 que quedó relegado ante la necesidad de hacer frente a cuestiones políticas y económicas más acuciantes, y que sólo se abordó en el último momento, casi al final de la I legislatura de las Cortes Generales. La Ley de 16 de junio de 1982, que finalmente se aprobó, contó con el respaldo unánime de prácticamente todos los grupos del arco parlamentario.

La literatura científica se ha ocupado de este tema de forma monográfica en varias ocasiones. Con posterioridad a la Ley de 1982 existen varias publicaciones destacables, que analizan distintos aspectos del régimen jurídico de estos bienes. Falta, sin embargo, un trabajo que dé cuenta del proceso de elaboración y tramitación parlamentaria de la Ley de 1982. Es esta, efectivamente, una pequeña historia de nuestra Transición política que merece ser recuperada por muchas razones. El hecho de que fuese aprobada con un amplio consenso permitió dejar sentadas las bases del

* Este trabajo forma parte del libro homenaje al profesor Fernando Sainz Moreno, de próxima publicación.

régimen jurídico de estos bienes para mucho tiempo, dejándolos fuera de los vaivenes políticos y las alternancias en el poder.

Palabras clave: Patrimonio, dominio público, Corona, Transición política, Congreso de los Diputados.

ABSTRACT

In the context of the huge legislative work of the Spanish Transition to democracy, the regulation of the Royal Heritage or Crown Estate, today called National Heritage, was a mandate of the 1978 Constitution that was relegated due to the need to deal with more pressing political and economic issues, and which was only approached at the last moment, almost at the end of the First Term of the Spanish Parliament. Law of June 16, 1982, which was finally approved, had the unanimous cross-party support in the House.

The scientific literature has dealt with this issue monographically on several occasions. After the 1982 Law, there are several notable publications that analyze different aspects of the legal regime of these assets. What is missing, however, is a study that accounts for the law-making process of the 1982 Act. This is, indeed, a small story of the Spanish political Transition that deserves to be recovered for many reasons. The fact that it was approved with a broad consensus made it possible to lay the foundations of the legal regime of these assets for a long time, leaving them aside of the political ups and downs and power alternations.

Keywords: Heritage, public domain, Crown, political transition, Congress of Deputies.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PUNTO DE PARTIDA: UN PROYECTO DE LEY CONTINUISTA. III. LAS ENMIENDAS AL PROYECTO. IV. EL PACTO POLÍTICO SOBRE LA LEY DEL PATRIMONIO NACIONAL. V. EL NUEVO CONCEPTO JURÍDICO DE PATRIMONIO NACIONAL. VI. LA RELACIÓN DE BIENES INTEGRADOS EN EL PATRIMONIO NACIONAL. VII. LOS REALES PATRONATOS. VIII. EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO NACIONAL. IX. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado año se cumplieron cuarenta desde que las Cortes Generales aprobaron la vigente Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. A través de ella se abordó en España, como es sabido, una regulación completa y sistemática de lo que históricamente se conoció como Patrimonio de la Corona o Real Patrimonio. La ley se ha mantenido en vigor hasta hoy, con algunas modificaciones parciales.

La evolución de la legislación sobre ese conjunto de bienes y derechos ha sido compleja y cambiante a lo largo de los siglos. Ha existido sobre esta cuestión una intensa actividad legislativa que, tras la caída del Antiguo Régimen, refleja la agitada historia de nuestro siglo XIX. En ese periodo el tema del Patrimonio Real fue objeto de duros enfrentamientos políticos, hasta llegar a la II República, con la Ley del Patrimonio de la República de 22 de marzo de 1932. Luego vendría la Ley de 7 de marzo de 1940, dictada por el general Franco como ley de la Jefatura del Estado, con el título de Ley de 7 de marzo de 1940, restableciendo a la plenitud de su tradicional significación los bienes constitutivos del antiguo Patrimonio de la Corona. Un enunciado que resultaba cuando menos sorprendente, ya que en rigor el «restablecimiento de su tradicional significación» hubiese supuesto su reasignación al uso y servicio de la Corona, institución por entonces ausente de la organización política del Estado. La Ley de 1940 utilizó la denominación de «Patrimonio Nacional» para dichos bienes, término por el que acabó siendo conocida la propia norma. Este nombre pasó al artículo 132.3 de la Constitución de 1978 (CE) y, por tanto, fue el utilizado como título por la Ley de 16 de junio de 1982.

La literatura científica se ha ocupado de este tema de forma monográfica en varias ocasiones: la primera, en 1881, con el documentado análisis histórico de Fernando Cos-Gayón (2021); también es reseñable el libro del profesor López-Rodó (1954), publicado unos quince años después de la aprobación de la Ley de 1940.

Con posterioridad a la Ley de 1982 existen varias publicaciones destacables, que analizan distintos aspectos del régimen jurídico de estos bienes. En particular, es de cita obligada la monografía de Antonio Pau, que hace unos años llevó a cabo un riguroso estudio

de Derecho comparado sobre la evolución histórica de esta figura en Europa, incluyendo un análisis sobre nuestra vigente ley (Pau Pedrón, 2014; 2015). También merecen citarse distintos artículos de revista relativos a la figura de los bienes del Patrimonio Nacional¹.

Falta, sin embargo, a mi modesto entender, un trabajo que dé cuenta del proceso de elaboración y tramitación parlamentaria de la Ley de 1982, que se llevó a cabo durante la I legislatura de las Cortes Generales –una etapa que acabó solo dos meses después de la aprobación de la ley– bajo el último Gobierno de Unión de Centro Democrático (UCD), presidido por Leopoldo Calvo Sotelo.

Es esta, efectivamente, una pequeña historia de nuestra Transición política que merece ser recuperada por muchas razones, en especial ahora que, desde algunos sectores, se trata de extender una especie de *damnatio memoriae* sobre aquella etapa. La Ley de Patrimonio Nacional de 1982 fue la última de una serie de leyes que, en aquella primera legislatura constitucional, bajo los sucesivos Gobiernos de UCD, construyeron el marco jurídico de desarrollo de la Constitución: los estatutos de autonomía, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, la Ley Orgánica de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el Estatuto de los Trabajadores y tantas otras. El hecho de que aquella ley fuese aprobada con un amplio consenso permitió dejar sentadas las bases del régimen jurídico del Patrimonio Nacional para mucho tiempo, superando los vaivenes políticos y las alternancias en el poder.

El presente trabajo trata de situar el foco en la etapa del debate parlamentario de la ley. Sin ánimo de efectuar ningún tipo de «interpretación auténtica», he intentado conjugar mis recuerdos de aquella época –que me tocó vivir de cerca como administrador civil del Estado, destinado en Presidencia del Gobierno– con el análisis jurídico-parlamentario y administrativo de ese proceso.

¹ Por todos, Martín Bassols Coma (1983).

II. EL PUNTO DE PARTIDA: UN PROYECTO DE LEY CONTINUISTA

El 7 de noviembre de 1980, el Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo de remitir al Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley reguladora del Patrimonio Nacional. El oficio de remisión lo firmaba el ministro de Presidencia, ya que se trataba de un proyecto presentado a propuesta de Presidencia del Gobierno. El 9 de diciembre del mismo año el presidente del Congreso ordenó su publicación² y su remisión a la Comisión competente, que en ese momento era la de Presidencia y luego fue la de Régimen de las Administraciones Públicas.

En la elaboración del anteproyecto participó sin duda el antiguo Consejo de Administración del Patrimonio, regido todavía por un consejero delegado y gerente designado durante el régimen anterior, que se mantuvo en su cargo hasta septiembre de 1981³. No obstante, el proyecto remitido al Congreso de los Diputados dejaba claro en su exposición de motivos que la necesidad de una nueva ley era consecuencia directa de la aprobación de la Constitución:

Instaurada, como forma política del Estado, la Monarquía parlamentaria por la Constitución de 27 de diciembre de 1978, se hace preciso dictar un nuevo ordenamiento específico del Patrimonio Nacional, 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.

La verdad es que la «síntesis coherente» distó mucho de alcanzarse en el proyecto. Aunque han sido escasas las referencias doctrinales a aquel texto inicial, alguna de ellas ha destacado que «el Proyecto de Ley resulta llamativamente incoherente» (Pau Pedrón, 2014, p. 69). Este autor subraya algunos errores conceptuales importantes, como la calificación de los bienes del Patrimonio como «la dotación material a la Corona para las altas funciones de representación que

² Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 22 de diciembre de 1980, Serie A, núm. 169-I.

³ Real Decreto 2172/1981, de 18 de septiembre, por el que se nombra Vicepresidente del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional a don Fernando Fuertes de Villavicencio, cesando como consejero-delegado gerente.

les corresponden según la Constitución y las leyes»⁴, la extensión del derecho de uso a «la Real Casa» (y no a la familia real), la aplicación supletoria del «derecho civil común», o la creación de un Consejo de Administración «dependiente de la Corona», cuyos miembros serían nombrados «por Real Acuerdo», previa deliberación del Consejo de Ministros, a propuesta y con el refrendo del presidente del Gobierno.

Pero más allá de estos defectos de técnica jurídica, el proyecto presentaba, en mi opinión, algunos problemas de calado político que lo hacían difícilmente aceptable para la oposición parlamentaria. Ante todo, un afán no ya continuista, sino expansionista, puesto que se ampliaban los bienes y derechos enumerados en el artículo 1 de la Ley de 1940, incluyéndose en la lista del artículo 3 del proyecto nuevas referencias a distintas fincas rústicas y urbanas.

Ese extenso listado, que en definitiva suponía una integración *ex lege* de esos bienes en el Patrimonio, contrastaba con la previsión de la disposición transitoria segunda del proyecto, que encomendaba al nuevo Consejo de Administración del Patrimonio Nacional la confección de un inventario de bienes y derechos y su remisión al Gobierno para su aprobación, junto con una propuesta de exclusión de aquellos que, por no ser adecuados para sus finalidades, deberían pasar a formar parte del Patrimonio del Estado. De este modo, por vía de derecho transitorio, se operaba una deslegalización que terminaba por atribuir al Ejecutivo la decisión final sobre los bienes a excluir, sustrayendo dicha competencia al Parlamento.

La segunda cuestión, regulada también por vía de disposición transitoria, era no menos delicada. La disposición transitoria tercera del proyecto encomendaba a una comisión la elaboración de una propuesta sobre el régimen jurídico de los bienes integrados en la fundación creada «por el Decreto-ley de 23 de agosto de 1957», autorizando al Gobierno a regular las materias objeto de este «con la finalidad de adecuar la Fundación a los preceptos de esta ley y establecer el nuevo régimen jurídico de sus bienes, disponiendo, cuando proceda, su integración en el Patrimonio del Estado».

⁴ Bassols Coma observó ya en su momento que el concepto de «dotación material de la Corona» no aparece en el texto constitucional y aventuró —con razón— que «quizás por eso desapareció del texto definitivamente aprobado» (1983, p. 921).

El decreto-ley en cuestión, cuyo enunciado no se mencionaba, era la norma por la que se estableció la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos. Según el artículo segundo del decreto-ley

la Fundación tendrá plena personalidad jurídica para administrar sus bienes, con la única limitación de que las rentas habrán de ser invertidas, necesariamente, en los fines fundacionales. Su Patronato y representación corresponde al Jefe del Estado. Este Patronato, al igual que los Patronatos a que se refiere la Ley de siete de marzo de mil novecientos cuarenta, queda integrado en el Patrimonio Nacional.

Una vez más, el proyecto dejaba en manos del Gobierno la decisión final. En este caso, sobre los derechos de patronato de la Fundación del Valle de los Caídos. Con la particularidad de que, al no contener indicación alguna sobre la titularidad de esos derechos, la presidencia y representación del Patronato –si el proyecto de ley se aprobaba sin modificaciones– iban a corresponder de momento al Rey (a diferencia de lo que ocurría con los históricos reales patronatos, suprimidos por la República, pero recuperados por la Ley de 1940 y mantenidos por el proyecto, en los que los derechos de patronato correspondían «al Patrimonio Nacional»).

III. LAS ENMIENDAS AL PROYECTO

Al texto se presentaron dos enmiendas de totalidad, de devolución al Gobierno: una del Grupo Socialista del Congreso y otra del Grupo Comunista. Se presentaron también un total de treinta y tres enmiendas parciales, por parte de distintos grupos parlamentarios.

El Grupo Socialista planteaba en su enmienda de totalidad la necesidad de aplazar la regulación jurídica del Patrimonio Nacional, ya que consideraba más oportuno esperar a que estuviese previamente aprobada una ley de patrimonio artístico, que sentara los criterios generales aplicables a los bienes de valor histórico-artístico. Argumentaba además la necesidad de conocer previamente el inventario de los bienes, y consideraba improcedente incluir en la ley la regulación de los derechos de patronato que –decía– nada tienen que ver con el Patrimonio Nacional.

Al margen de lo anterior, la lectura de las enmiendas al articulado del Grupo Socialista ofrecía una visión bastante aproximada de lo que habría de ser la ley si, de postergarse su tramitación para la nueva legislatura –lo que sin duda ocurriría si se aprobaba su devolución al Ejecutivo o simplemente caducaba la iniciativa– un más que probable Gobierno socialista asumía la elaboración de un nuevo texto legal. En todo caso, esta era la alternativa a considerar en una eventual negociación, puesto que se trataba del mayor grupo parlamentario de la oposición. Y era una alternativa muy alejada del proyecto del Gobierno.

Básicamente las enmiendas socialistas proponían una drástica reducción de los bienes inmuebles, que quedaban estrictamente limitados a los reales palacios, pasando el resto de bienes al Patrimonio del Estado; la exclusión de los derechos de patronato y administración sobre las fundaciones históricas –los reales patronatos– que quedaban fuera del Patrimonio Nacional; la supresión del aprovechamiento rentable de los bienes del Patrimonio Nacional, bien directamente o a través de contratos privados; la aplicación supletoria de la legislación sobre Patrimonio del Estado y del Derecho administrativo, eliminando toda referencia al Derecho privado; y la configuración del Consejo de Administración como un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Presidencia del Gobierno, en el que cuatro de sus doce miembros lo fuesen a propuesta de los ayuntamientos de Madrid, San Lorenzo de El Escorial, La Granja y Aranjuez, es decir, de municipios en cuyo término se encontraban la mayoría de los reales sitios.

Finalmente, pero no menos importante, se proponía la extinción de la Fundación del Valle de los Caídos, estableciendo el nuevo régimen jurídico de sus bienes y disponiendo su integración en el Patrimonio del Estado o regulando los que debieran quedar sometidos a la legislación de cementerios y sepulturas.

Cerrado el plazo de enmiendas el 6 de marzo de 1981, y designada la Ponencia, la tramitación parlamentaria se detuvo. Transcurrido más de un año, el 27 de abril de 1982 la Ponencia emitió su informe, que en lugar de aprobar algunas enmiendas menores y mantener en lo demás el texto para el debate en Comisión –como suele ocurrir en tantos casos– declaró que «estima aconsejable someter a la consideración

de la Comisión una reelaboración del texto del Proyecto con arreglo a la redacción que se formula en el anexo del presente informe»⁵. Es decir, se asumía un texto nuevo, sin exposición de motivos, y sin indicar a qué enmiendas correspondía⁶.

No hay referencias que permitan seguir en las publicaciones oficiales del Congreso el origen de este nuevo texto o su relación con tal o cual enmienda. La verdad es que, a partir de aquí, el texto de la Ponencia permaneció inalterado a su paso por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, el Pleno del Congreso y el Senado, hasta su publicación como ley en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Entre la remisión del proyecto y el texto de la Ponencia, que se convirtió en ley, existe un paréntesis velado a la luz y a los taquígrafos, que requiere una explicación.

IV. EL PACTO POLÍTICO SOBRE LA LEY DEL PATRIMONIO NACIONAL

Como antes se adelantó, hubo en España, hasta bien entrado el pasado siglo, una «cuestión del Patrimonio real», como también existió una «cuestión religiosa»⁷, una «cuestión colonial» o una «cuestión social». Y como ocurrió con esas y otras cuestiones, hubo también, en la etapa de la Transición, una encomiable voluntad de lograr el consenso entre todas las fuerzas políticas, que dotase de estabilidad a la nueva regulación, ya que no en vano afectaba de modo muy directo a un órgano constitucional esencial, como era la Corona. Se trataba, en definitiva, de aprobar una ley que, de una vez por todas, dejase al margen de las contiendas políticas el tema del Patrimonio Nacional.

⁵ Bassols Coma señala que las líneas generales de las enmiendas a la totalidad «tuvieron su reflejo final en el texto definitivamente aprobado, al introducirse y tratarse parlamentariamente como enmiendas al articulado» (1983, p. 923). En realidad, las enmiendas nunca se sometieron formalmente a votación, ya que lo que se votó y aprobó sin cambios fue el texto «reelaborado» por la Ponencia, como se explica *supra*.

⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 3 de mayo de 1982, Serie A, núm. 169 I-3.

⁷ A esta problemática de las llamadas «cuestiones» nacionales me referí en mi trabajo *La libertad religiosa en España*, Instituto Nacional de Prospectiva (1980). El Instituto Nacional de Prospectiva fue un centro directivo integrado en la Presidencia del Gobierno y adscrito al Ministerio Adjunto a la Presidencia, cargo entonces desempeñado por Joaquín Garrigues Walker, que entre otras cosas promovió la publicación de estudios monográficos sobre algunos de los proyectos de ley tramitados en la I legislatura.

Ahora bien, el proyecto remitido al Congreso en 1980 hacía difícil conseguir ese gran acuerdo. Al margen de sus carencias técnico-jurídicas, ya reseñadas, todo el texto estaba necesitado de una profunda revisión. En resumen, era preciso un nuevo modelo que sirviese de marco al deseable consenso de todos los partidos, antes de someterlo al debate parlamentario.

El impulso de esta tarea lo asumió, desde la Presidencia del Gobierno, el ministro adjunto al presidente, sin cartera, y más en concreto el secretario general encargado de la Coordinación Legislativa, órgano del que en ese momento era titular Manuel Villar Arregui, gran jurista y sin duda una figura clave de la Transición por muchos motivos. Desde aquella Secretaría General se abrió, en primer lugar, un trámite de consultas informales, que alcanzó a todas las partes interesadas: la Casa Real y el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional; los ayuntamientos de los reales sitios; los representantes de cuerpos de funcionarios como el de ingenieros de montes del Estado, o la Dirección General de Bellas Artes.

Al mismo tiempo, comenzaron las conversaciones con los grupos parlamentarios de la oposición. En el caso del Grupo Socialista del Congreso, tuvo un papel decisivo el entonces portavoz económico y presupuestario, Enrique Barón (además de algún diputado socialista miembro de la Ponencia, como Salvador Clotas). Por parte del Grupo Parlamentario de UCD participaron dos ilustres juristas, miembros de la Ponencia: Antonio Vázquez Guillén y José Luis Meilán Gil, catedrático de Derecho Administrativo⁸.

El resultado de este proceso fue un acuerdo político plasmado en un texto que, aun recogiendo parte del proyecto inicial, introdujo cambios notables y supuso, en mi opinión, una apreciable mejora de aquel, en los términos a que luego me referiré. Dado que el proyecto de ley se encontraba ya en fase de Ponencia, ésta acordó por unanimidad asumir el nuevo texto como una «reelaboración», adjuntándolo como anexo a su informe.

Se dio la circunstancia de que como la negociación se centró en el texto articulado del proyecto, el documento atravesó toda la tra-

⁸ También figuraba como miembro de la Ponencia, por el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática, el profesor D. Juan Luis de la Vallina, catedrático de Derecho Administrativo de Oviedo.

mitación parlamentaria en el Congreso y en el Senado en sus propios términos, sin que se añadiese siquiera una exposición de motivos. En el debate y votación en la Comisión del Congreso se rechazó la propuesta de mantener el preámbulo del proyecto remitido por el Gobierno, dado que se consideró que podía estar en contradicción con el nuevo texto articulado; de modo que la ley finalmente aprobada y publicada en el Boletín Oficial del Estado carecía de exposición de motivos.

Veamos cuáles fueron los aspectos más destacables del acuerdo.

V. EL NUEVO CONCEPTO JURÍDICO DE PATRIMONIO NACIONAL

El proyecto inicial declaraba en su artículo 1 que «los bienes de propiedad del Estado que se destinan al uso y servicio de la Corona constituyen el Patrimonio Nacional». Esta terminología se consideró poco precisa por varias razones. En primer lugar, la frase «propiedad del Estado» suponía una cierta aproximación a la idea de bienes de dominio privado, típica de los bienes patrimoniales, tal como éstos se definían residualmente en el artículo 340 del Código Civil (CC): «Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada» (y, en un sentido parecido, en el artículo 1 de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964).

En realidad, el Código Civil consideraba a los bienes del Patrimonio Real como de propiedad particular. El artículo 342 CC se refería a ellos diciendo que «los bienes del Patrimonio Real se rigen por su ley especial; y en lo que en ella no se halle previsto, por las disposiciones generales que sobre la propiedad particular se establecen en este Código».

Esta visión privatista era compartida por el proyecto, cuyo artículo 5 establecía que en cuanto no estuviese previsto por la ley y su reglamento «se aplicará el derecho civil común, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 342 del Código Civil».

De forma contradictoria, el régimen jurídico previsto por el propio proyecto, que establecía la inalienabilidad e imprescriptibilidad de estos bienes, los acercaba al mismo tiempo al dominio público.

Ahora bien, el debate acerca de a quién corresponde la «propiedad» de los bienes públicos había quedado superado doctrinalmente hacía tiempo. Frente a las discusiones decimonónicas sobre si el pueblo o la nación debían considerarse «propietarios» de estos bienes, hacía tiempo que se había impuesto en la doctrina la distinción técnico-jurídica entre las nociones de titularidad y afectación, referida la primera al Estado como persona jurídica⁹.

Ya en 1959, García-Trevijano señalaba que

frente al concepto de bienes de dominio público por naturaleza, surge [...] el de bienes de dominio público por afectación o destino, con lo cual se amplía considerablemente su número, pudiendo decirse que el dominio privado de los entes públicos queda reducido a pequeñas parcelas carentes de importancia, ya que la idea de destino a un fin público (pues no otra cosa significa la idea de funciones, servicios públicos o fomento y defensa nacional) puede predicarse de la mayor parte de bienes en manos de la Administración. Consecuencia de este nuevo pensamiento es la aparición de algunas opiniones que sostienen que la afectación es la nota esencial del dominio público que sustituye a la de la titularidad (1959).

Por otra parte, la afectación –mejor que «destino»– debía quedar referida al uso y servicio del Rey, ya que, aunque el título II de la Constitución se denomina «De la Corona», todos los preceptos de aquel mencionan al Rey, que es quien asume la alta representación y las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes (artículo 56.1 CE); citándose también «su Familia y Casa» (artículo 65 CE).

Por el contrario, el proyecto, de forma confusa, se refería en otro lugar a «los bienes y derechos afectos al Patrimonio» (lo que era tanto como afirmar que el Patrimonio Nacional era el conjunto de bienes afectos... al Patrimonio Nacional).

En definitiva, se optó por la expresión «bienes de titularidad del Estado, afectados al uso y servicio del Rey y de la Real Familia», utilizando este término –«afectación y desafectación»– a lo largo

⁹ Fernando Díez Moreno dedicó hace años varias páginas a defender la tesis de que «el Patrimonio Nacional es de la Nación, y no del Estado», y que de este modo «se otorga al Patrimonio Nacional un “plus” de protección jurídica» (1989).

de todo el texto legal. Y se añadió la justificación constitucional de esa afectación: «para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen».

Como bien apuntaba Bassols Coma, «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 en la materia», añadiendo que parte «de las modernas concepciones del Derecho público», al distinguir entre titularidad y afectación (1983, p. 924).

Es evidente que el empleo de esta terminología, unido al régimen jurídico del artículo sexto de la ley que, en su apartado dos, proclama que «los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional serán inalienables, imprescriptibles e inembargables», y «gozarán del mismo régimen de exenciones tributarias que los bienes de dominio público», los convertía en una figura muy cercana a esta última categoría, si bien no enteramente subsumible en ella. Este tema ha dado lugar a una abundante literatura académica, en la que hay opiniones para todos los gustos, si bien los partidarios de la tesis demanial son mayoría.

Pero el régimen del Patrimonio Nacional no es enteramente demanial porque, entre otras cosas, el artículo 8.2 e) de la ley mantuvo la posibilidad de que el Consejo de Administración del Patrimonio celebrase contratos en régimen de Derecho privado «que se refieran al aprovechamiento de los bienes del mismo»; lo que el artículo 27 del Reglamento del Patrimonio Nacional, aprobado por el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, desarrolló estableciendo que «corresponde al Consejo de Administración disponer la explotación de los bienes integrantes del patrimonio que sean susceptibles de aprovechamiento rentable, sin perjuicio de los fines a que están afectados». En el tema de los contratos de arrendamiento de inmuebles del Patrimonio Nacional fue necesario aproximar posturas, ya que, como antes se vio, una enmienda socialista proponía la supresión de esta facultad del Consejo de Administración y no eran pocas las voces partidarias de revisar el complejo entramado de convenios, concesiones y contratos de arrendamiento que se habían ido acumulando a lo largo de los años y que en muchos casos daban cobertura a distintas instalaciones socio-deportivas. Finalmente, la ley respetó buena parte

de las situaciones jurídicas preexistentes, incluidas las surgidas a través de contratos de derecho privado; tan sólo se adoptó el criterio de transferir al Patrimonio del Estado aquellos terrenos arrendados o cedidos a cualesquiera entidades que se encontraran dentro del perímetro del Monte de El Pardo, cuestión a la que me referiré en el apartado siguiente.

Por el momento baste con señalar que la explotación de los bienes y derechos susceptibles de aprovechamiento rentable es una nota característica de los patrimoniales, por lo que este aspecto impediría considerar a los bienes del Patrimonio Nacional, sin más, como bienes demaniales. Lo mismo ocurría con el mandato legal acerca de que «los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional [...] deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad como de titularidad estatal», que el texto reelaborado por la Ponencia incluyó en su artículo 6, a partir de una enmienda presentada por el Grupo de Coalición Democrática. En este último caso, la doctrina de la época se apresuró a recordar el dogma de la exclusión de la inscripción registral de los bienes de dominio público, *ex* artículo 5 del Reglamento Hipotecario, lo que sería un argumento a favor de un alejamiento del carácter demanial (Bassols Coma, 1983, p. 929; García-Atance, 1991, p. 167). Pero al margen de otras consideraciones –la reforma del Reglamento Hipotecario de 1988 eliminó esta prohibición, y el artículo 36 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas estableció la inscripción para ambos tipos de bienes, como ha recordado Pau Pedrón (2014, pp. 99 y ss.)– lo cierto es que la Ley del Patrimonio Nacional, como *lex specialis*, siguió un criterio pragmático, combinando notas propias de los bienes demaniales y patrimoniales.

Lo cual tampoco tiene excesiva importancia. Como observa con razón Santamaría Pastor, la simplicidad de esta clasificación dual es engañosa y «el Derecho positivo consagra la existencia de masas diferenciadas de bienes que no son demaniales ni patrimoniales», citando precisamente como ejemplo los bienes integrantes del Patrimonio Nacional (2019, p. 527).

Una vez más, estamos ante la antigua –pero certera– teoría de la «escala de la domanialidad» de Léon Duguit¹⁰.

¹⁰ «C'est une erreur grave de croire que toutes ces choses sont dans la même situation et soumises aux mêmes règles; et c'est ici qu'apparaît l'échelle de la domanialité dont je

VI. LA RELACIÓN DE BIENES INTEGRADOS EN EL PATRIMONIO NACIONAL

Todas las leyes reguladoras del Patrimonio Nacional han seguido el sistema de una enumeración cerrada relativa a los bienes inmuebles que lo integraban. También lo hizo la ley vigente en su artículo 4.º. Este fue uno de los asuntos en que, como fruto de la negociación antes referida, se alcanzó una solución equilibrada, en la que todas las partes aceptaron cesiones para llegar a un acuerdo.

Basta comparar el listado del artículo 3.º del proyecto con el del artículo 4.º de la ley, para constatar el éxodo de importantes masas de bienes en cada uno de los epígrafes: fincas rústicas y urbanas, predios vecinos y anexos, edificios anexos, etc., antes «afectados al Patrimonio Nacional», dejaron de aparecer en la relación, y por tanto se entendían integrados en el Patrimonio del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la ley. Se trataba de bienes y derechos muy variados: masas forestales como los pinares de Valsaín, antiguos derechos de aprovechamiento de montes, caza y pesca, o fincas anexas utilizadas por personal al servicio de la Corona, componían una extensa casuística en la que no es necesario entrar aquí.

Se trataba de depurar un conjunto de bienes que habían ido acumulándose a lo largo del tiempo, pero que no encajaban en el criterio de la afectación del artículo 2.º de la ley. De cualquier modo, la citada disposición transitoria segunda tuvo la precaución de precisar que, en el caso de los montes, su titularidad quedaría transferida al entonces existente Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (más tarde, tras la desaparición de éste, pasarían al Organismo Autónomo Parques Nacionales) asegurando así su preservación como espacios naturales.

Esta reducción se hizo, no obstante, con criterios flexibles, fruto del compromiso alcanzado. Así, se mantuvo dentro del Patrimonio Nacional el Monte de El Pardo, dada su situación como entorno del Palacio Real de La Zarzuela, utilizado como residencia habitual por el Rey y la familia real. En este caso la ley definió su

parlais plus haut. Suivant la nature et la chose, la catégorie du service, le mode d'affectation ou d'emploi, les règles qui s'appliquent sont diverses; mais la notion de service public est toujours là qui établit le principe directeur» (1928).

perímetro por remisión, estableciendo que «a los efectos de esta Ley, se entiende como Monte de El Pardo la superficie de terreno que, bajo este nombre, aparece descrita en los planos del Instituto Geográfico Nacional». Pero al mismo tiempo aplicó también un criterio jurídico reductor, al establecer en su disposición final segunda que «se entenderán excluidos del perímetro del Monte de El Pardo los terrenos que a la entrada en vigor de esta Ley se encuentren arrendados o cedidos a cualesquiera entidades, cuya relación se establecerá reglamentariamente». Esto afectaba a varias colonias construidas en los años sesenta, así como a algunos cuarteles y destacamentos militares¹¹, que de este modo quedaban desafectados *ex lege*, pasando al Patrimonio del Estado.

Esta serie de determinaciones deben situarse en el contexto del debate político existente en aquel momento sobre el Monte de El Pardo y su protección medioambiental. No está de más señalar que, poco después de la publicación del proyecto de ley, los grupos parlamentarios Socialista del Congreso, Comunista y Mixto habían presentado una Proposición de Ley sobre Protección del Monte de El Pardo y su entorno¹², cuya finalidad, según el artículo 1 de la misma, era «el establecimiento de un régimen jurídico especial para el Real Sitio y monte de El Pardo y su entorno». El artículo 2, después de detallar los límites geográficos de dicho ámbito territorial y regular incluso una zonificación de usos, terminaba diciendo que «en todo caso, en lo relativo a las propiedades del Patrimonio nacional, sin perjuicio de lo que dispone la presente Ley, se estará a lo que preceptúa la normativa específica del propio patrimonio». La proposición de ley no llegó a aprobarse, pero planteaba una problemática que fue tomada en consideración por la ley –y más tarde por la modificación introducida por la Ley 44/1995, de 27 de diciembre– relativa a las competencias concurrentes entre el Consejo de Administración del Patrimonio y las

¹¹ La previsión de la ley no se cumplió hasta bastantes años después, en virtud de la Orden de 7 de marzo de 1991 del Ministerio de Relaciones con las Cortes por la que se establece la relación de terrenos excluidos del perímetro del Monte de El Pardo, a los efectos prevenidos en la disposición final segunda de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional (BOE núm. 58 de 8 de marzo de 1991).

¹² Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 17 de noviembre de 1981, Serie B, núm. 158-I.

restantes Administraciones públicas, en lo que atañe a los aspectos medioambientales y de ordenación del territorio.

En efecto, el acuerdo sobre la necesidad de dar respuesta a esas inquietudes llevó a incluir un apartado 3 en el artículo tercero del nuevo texto reelaborado, según el cual

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 en los terrenos que gestione y, especialmente en el monte de El Pardo¹³.

Este último párrafo fue modificado en 1995, especificando que

el Gobierno, a propuesta del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, aprobará un Plan de protección medioambiental para cada uno de los bienes con especial valor ecológico y, en particular, por el monte de El Pardo, el bosque de Riofrío y el bosque de La Herrería¹⁴.

Hay que decir que no todos los grupos firmantes de la proposición de ley sobre el Monte de El Pardo se conformaron con esta solución. En el debate final del Pleno del Congreso de los Diputados,

¹³ El Consejo de Ministros, en su reunión del día 6 de junio de 1997, previa propuesta del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, adoptó el Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Protección Medioambiental del Monte de El Pardo (BOE núm. 188, de 7 de agosto de 1997).

¹⁴ Por Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de 29 de marzo de 2019, se aprobó el Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería (BOE de 4 de julio de 2019). La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 1046/2020 de 20 julio (RJ 2020/2711) relativa a una impugnación de dicho plan por parte de una asociación de escalada, señaló que «la singularidad del instrumento de planificación que nos ocupa viene determinada por lo establecido en el artículo 3 de la LPN, que impone (apartado 3.º) al Gobierno —a propuesta del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional— la obligación de aprobar un Plan de Protección Medioambiental, entre otros bienes, para el Bosque de la Herrería. Debe entenderse que tal obligación se impone (apartado 1) “[e]n cuanto sea compatible con la afectación de los bienes del Patrimonio Nacional”; afectación que se concreta en el “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 le atribuyen”».

y en turno de explicación de voto, el Sr. Tamames Gómez, por el Grupo Mixto, intervino para justificar su abstención, señalando que

esta ley ha sido presentada en gran medida para frenar una proposición de Ley que se estaba elaborando, desde enero de 1980, con participación de toda clase de grupos ecológicos, asociaciones de defensa del patrimonio histórico-artístico, representaciones del Instituto de Conservación de la Naturaleza e incluso representantes del Patrimonio Nacional, frente a los cuales no hubo nunca ningún problema de que asistieran y de que pudieran transmitir las observaciones de lo que allí se estaba discutiendo¹⁵.

Por último, en una ley que afectaba a una serie de bienes inmuebles que en su mayoría formaban parte del patrimonio histórico-artístico, era necesario que la delimitación de éstos se hiciese teniendo en cuenta esa característica. Por esta razón la ley incluyó una cláusula final en el artículo 4, en virtud de la cual

para la exacta delimitación de los bienes enumerados en los seis primeros apartados de este artículo, se atenderá al perímetro fijado por los correspondientes Decretos de declaración de conjunto histórico-artístico. En su defecto, se seguirá el criterio de preservar la unidad del conjunto monumental.

En la práctica, este concepto jurídico indeterminado de la «unidad del conjunto monumental» resultó especialmente útil para resolver algunos de los conflictos que lógicamente se suscitaron con la aplicación de la norma.

VII. LOS REALES PATRONATOS

Como señalaba al principio, las enmiendas socialistas proponían suprimir las referencias que se contenían en el proyecto a los reales patronatos, por entender que una ley que pretendía regular los bienes destinados al uso y servicio de la Corona no era el lugar adecuado para incluir esos derechos tradicionales de patronato o de

¹⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 240, de 11 de mayo de 1982.

gobierno y administración sobre una serie de fundaciones reales que se remontan a varios siglos atrás.

Finalmente se llegó al acuerdo de mantener los reales patronatos integrados en el Patrimonio Nacional. En este punto entiendo que prevaleció una visión amplia sobre el elemento simbólico propio de la Monarquía, que debía enlazar con su proyección cultural a lo largo de la historia, jalonada por tantos hitos –en forma de instituciones educativas, hospitalarias o religiosas– que se fueron sedimentando a lo largo de los siglos. A diferencia de los bienes afectados al uso y servicio del Rey y de la real familia, aquí nos hallamos ante instituciones o establecimientos que surgieron en distintos momentos de nuestra historia orientados, en muchos casos, a fines asistenciales, religiosos o sociales: desde el Hospital del Rey de Burgos, destinado a la atención de los peregrinos del Camino de Santiago –y hoy sede de la Universidad de Burgos– o la Iglesia y Hospital del Buen Suceso, hasta los colegios de Loreto y Santa Isabel o las Descalzas Reales de Madrid.

El problema era que, en ese conjunto, cuyo denominador común era la actividad de la institución monárquica a lo largo de los siglos, se había introducido un elemento ajeno a ésta, como era la ya mencionada Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, creada en 1957. Antes se señaló la necesidad, advertida desde el primer momento en los trabajos parlamentarios, de desvincular la figura del Rey de esta fundación. En el texto reelaborado por la Ponencia se incluyó una disposición final tercera cuyo apartado primero establecía lo siguiente:

Las funciones atribuidas al Jefe del Estado por el Decreto-ley de 23 de agosto de 1957, en el Patronato de la Fundación que constituye, se entenderán referidas al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

Es de notar que la aceptación de esta fórmula supuso una importante cesión por parte de los grupos parlamentarios de la oposición que, como antes se dijo, habían presentado enmiendas parciales en las que postulaban la extinción *ex lege* de la citada fundación.

Ciertamente no era una solución del todo satisfactoria, puesto que si el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional tenía

como una de sus funciones ejercer la administración de los reales patronatos a que se refiere el artículo quinto de su ley reguladora, no tenía mucho sentido imponerle la carga de asumir los derechos de patronato de una fundación ajena por completo a aquellos. Pero en aquel momento primaba sin duda la urgencia de evitar que esas funciones ajenas a la Corona recayeran sobre el Rey, como titular de la Jefatura del Estado. Y no debió ser tan desacertada esta determinación legal, puesto que se mantuvo vigente durante los siguientes cuarenta años, hasta su reciente derogación.

En efecto, esta disposición –reiterada en el Reglamento de 1987¹⁶, norma aprobada ya por un Gobierno socialista– se mantuvo en vigor hasta su derogación por la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Derogación que a su vez era el resultado de la simultánea extinción de la Fundación, decretada por el artículo 54.5 de la misma ley, por «resultar incompatibles sus fines con los principios y valores constitucionales»¹⁷. No obstante, la disposición transitoria primera establecía que el Consejo de Administración continuaría ejerciendo las funciones de patronato y representación de la Fundación de la Santa Cruz del Valle los Caídos hasta la aprobación del real decreto que, de acuerdo con el artículo 54.6, debía establecer «el nuevo marco jurídico aplicable al Valle de Cuelgamuros que determine la organización, funcionamiento y régimen patrimonial».

VIII. EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO NACIONAL

El primer artículo de la ley está dedicado al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, definido como «una Entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, orgánicamente dependiente de la Presidencia del Gobierno y excluida de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas». Aquí se produjo una ruptura, en mi opinión conscientemente buscada, frente al texto del proyecto de ley remitido por el Gobierno.

Este último, en efecto, dedicaba su primer artículo al propio Patrimonio Nacional, que se definía como «los bienes de propiedad

¹⁶ Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 junio, reguladora del Patrimonio Nacional.

¹⁷ *Vid.* sobre la nueva regulación Marc Carrillo (2022, p. 194).

del Estado que se destinan al uso y servicio de la Corona»; los cuales, a renglón seguido se calificaban en el artículo 2 como «dotación material de la Corona». Y relegaba la regulación del Consejo de Administración –dotado de personalidad jurídica pública– al artículo 7.º, donde se le atribuían funciones de «administración» y de «representación» del Patrimonio Nacional, además de configurarlo como «dependiente de la Corona».

La voluntad política plasmada en el «texto reelaborado» pasaba, a mi entender, por diferenciar claramente entre «titularidad del Estado» y «afectación al uso y servicio del Rey y la Real Familia». Y tal cosa exigía evitar cualquier sombra de duda o confusión acerca del Patrimonio como una especie de *universitas rerum* dotado él mismo de personalidad jurídica. Esta última tesis, defendida por un sector de la doctrina (Pau Pedrón, 2014, pp. 71-72), estaba implícita en el proyecto remitido por el Gobierno, porque ¿cómo si no iba a poder ser el Patrimonio «representado» por su Consejo de Administración, o ser directamente «dependiente» de la Corona?

Se optó, por tanto, por situar en primer lugar al sujeto –ente instrumental– al que la ley atribuía las funciones de administración y gestión del conjunto de bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional, y solo después, en el artículo 2.º, definir el objeto de esa administración. La ley, no obstante, no atribuyó al Consejo la titularidad de los bienes del Patrimonio, a modo de «patrimonio propio» para el cumplimiento de sus fines –supuesto previsto hoy en el artículo 98 de la Ley 40/2015– sino sólo su gestión y administración. La titularidad quedó referida al Estado como persona jurídica, en el mismo sentido en que la Constitución se refiere al Patrimonio «del Estado» en su artículo 132. De ahí que frente a lo previsto en el artículo 8.2 del proyecto, que establecía una facultad de disposición del Consejo sobre «los frutos, rentas, percepciones o rendimientos de cualquier naturaleza» para «el cumplimiento de los fines atribuidos al Patrimonio», el artículo 9.3 de la ley estableciese escuetamente que tales rendimientos «se ingresarán en el Tesoro Público».

Ciertamente en 1982 todavía no se había producido la eclosión de entes variopintos que hoy lucen en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. La figura de las entidades de Derecho Público excluidas de la Ley de Entidades Estatales Autónomas

(LEEA) era en su momento la que ofrecía una cierta flexibilidad, al permitir la utilización del Derecho privado en las relaciones *ad extra*. El Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprobó su Reglamento, tampoco introdujo cambios en su forma jurídica (pese a haber sido modificado en varias ocasiones, la última en 2014) y sigue calificándolo como entidad de derecho público. En todo caso, la derogación de la LEEA y la desaparición de la figura de las entidades de derecho público como un tipo específico en el ámbito del sector público estatal, no significan que el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional haya quedado en una especie de limbo jurídico-organizativo.

En efecto, el ya citado artículo 98 de la Ley 40/2015 define a los organismos autónomos como

entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

Parece lógico, por tanto, concluir que ésta es la configuración actual del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional. En el portal del Ministerio de Hacienda y Función Pública¹⁸ aparece desde luego inventariado como «Organismo Autónomo».

Ahora bien, la forma jurídica de mero ente instrumental del Estado podía tener sentido en la etapa anterior del Patrimonio Nacional, dado que la Ley de 1940 lo configuró como «un Consejo de régimen autónomo», integrado por un presidente y seis vocales, todos de «libre elección del Jefe del Estado» debiendo ser cuatro de ellos «especialistas en Bellas Artes, Arquitectura, Agricultura y Montes». El proyecto de ley remitido por el Gobierno no cambiaba demasiado esta composición, al referirse a un número de vocales no superior a diez, «todos ellos de reconocido prestigio en sus respectivas profesiones».

¹⁸ <https://www.pap.hacienda.gob.es/>

Pero el texto reelaborado y asumido por la Ponencia añadió que «en dos de los diez vocales habrá de concurrir la condición de miembro del Ayuntamiento en cuyo término municipal radiquen bienes inmuebles integrados en el patrimonio Nacional o en alguna de las Fundaciones gobernadas por su Consejo de Administración». Esta mínima descentralización –que vino a recoger en parte una enmienda socialista– era coherente con los principios constitucionales y trataba de satisfacer una aspiración de los nuevos ayuntamientos democráticos en cuyo término municipal se ubicaban algunos de los reales sitios. Aunque en teoría el requisito de «miembro del Ayuntamiento» podía ser satisfecho por cualquier concejal, en la práctica el nombramiento de estos vocales ha venido recayendo en los alcaldes.

A la vuelta de los años, creo que esta tímida incorporación de la esfera local a la gestión del Patrimonio Nacional podría perfectamente ampliarse dando entrada a un mayor número de representantes de los municipios en donde radican bienes integrados en el Patrimonio Nacional. Y que esta composición mixta podría encauzarse transformando el actual ropaje jurídico del Consejo, a través de alguna de las posibilidades que hoy ofrece la legislación administrativa sobre las entidades del sector público.

IX. CONCLUSIÓN

Aun cuando a veces se habla de la Transición española como un todo homogéneo, es evidente que a lo largo de esa etapa pueden diferenciarse periodos muy distintos, en los que el papel de los partidos, sus relaciones y su actividad experimentaron profundos cambios. Sin embargo, me parece digno de ser destacado que hasta sus momentos finales estuvo presente, en todas las fuerzas representadas en las Cortes Generales, el espíritu de lo que se llamó *consenso político*, en relación con los temas considerados como cuestiones de Estado. El caso de la Ley reguladora del Patrimonio Nacional, que fácilmente se hubiese prestado a un tratamiento partidista o demagógico, es un ejemplo muy ilustrativo de lo anterior. A punto de terminar la primera legislatura, nada hubiera sido más sencillo –tanto para el Gobierno como para la oposición– que dejar que caducase la iniciativa legislativa, traspasando la cuestión al nuevo Gobierno surgido de

las ya inminentes elecciones. Lejos de ello, lo que tuvo lugar fue un trabajo serio y riguroso, casi contra reloj, del cual resultó una norma equilibrada, cuya calidad ha sido reconocida por la doctrina que se ha ocupado de ella y que –con lógicas modificaciones– ha perdurado a lo largo de los años.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, M. (1983). Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S.M. el Rey y Patrimonio Nacional. *Revista de Administración Pública*, 100-102, pp. 891-933.
- CARRILLO, M. (2022). La memoria y calidad democrática del Estado (Comentario a la Ley 29/2022, de 19 de octubre, de memoria democrática). *Revista de las Cortes Generales*, 114, pp. 183-229.
- COS-GAYÓN, F. (2021). *Historia jurídica del patrimonio real*. Centro de Estudios Constitucionales.
- DÍEZ MORENO, F. (1989). La consideración jurídico-constitucional del Patrimonio Nacional. *Boletín de ANABAD*, 1, pp. 127-136.
- DUGUIT, L. (1928). *Traité de Droit Constitutionnel*, t. III.
- GARCÍA-ATANCE, M. V. (1991). El Patrimonio Nacional. *Revista de Derecho Político*, 31.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (1959). Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español. *Revista de Administración Pública*, 29, pp. 11-58.
- LÓPEZ RODÓ, L. (1954). *El Patrimonio Nacional*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- PAU PEDRÓN, A. (2014). *Del señorío de realengo al Patrimonio Nacional*. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- PAU PEDRÓN, A. (2015). El régimen jurídico de los bienes del Patrimonio Nacional. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 19, pp. 371-392.
- SALA ARQUER, J. M. (1980). *La libertad religiosa en España*. Instituto Nacional de Prospectiva.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2019). *Principios de Derecho Administrativo General*, II. Iustel.