

CAPÍTULO OCTAVO

LOS BIENES PÚBLICOS

Arianna VEDASCHI

SUMARIO: I. *El fundamento constitucional de la normativa sobre los bienes públicos.* II. *La evolución de la legislación.* III. *La normativa del Código civil: la tradicional tripartición y su ser inadecuado.* IV. *El régimen jurídico.* V. *La categoría positiva de los bienes dominiales.* VI. *Los bienes del patrimonio indisponible.* VII. *La privatización de los bienes públicos.* VIII. *La propiedad del Estado federal.* IX. *Bibliografía.*

I. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA NORMATIVA SOBRE LOS BIENES PÚBLICOS

El fundamento del régimen público al cual están sometidas algunas tipologías de bienes se remite al artículo 42 de la Constitución, donde se enuncia que “la propiedad es pública o privada” y “los bienes económicos pertenecen al Estado, a Entes o a Privados”. Con esta previsión, el constituyente tenía la intención de, por un lado, confirmar la posibilidad de recurrir a la noción de “propiedad” para describir el modo de la pertenencia de los bienes a los entes públicos y, por el otro, legalizar un tratamiento diferenciado, por parte de la ley, de la propiedad pública respecto a la forma “normal” de propiedad, es decir, de la privada.

La posibilidad concedida al legislador de diferenciar las dos formas propietarias está motivada por la voluntad de proteger los bienes pertenecientes a los poderes públicos y los utilizados para finalidades de interés público: en efecto, la aplicación del derecho común los expondría a una multiplicidad de riesgos, ya sea frente al mismo ente, el cual, con tal de recuperar liquidez, podría ser inducido a deshacerse de sus propios bienes, o frente a terceros y, en particular, de los acreedores del ente público, que podrían satisfacer sus propias razones sobre los mismos.

Si bien la Constitución sanciona, al lado del sector privado, la subsistencia necesaria de un sector público, ella no ofrece sin embargo indicación alguna con relación a la dimensión que dicho sector deba tener, en cuanto esto es remitido a la obra de concreción del legislador ordinario. No obstante ello, es necesario observar cómo la presencia pública sea dirigida a la realización de una multiplicidad de fines constitucionalmente relevantes, expresados por numerosas disposiciones (por ejemplo, artículos 3, 4, 9, 32, etcétera), cuya realización puede requerir una extensión del área de la propiedad pública, y por lo tanto de pertenencia del Estado o a otros entes públicos de los bienes económicos. Por lo tanto, la regulación de los bienes públicos está sujeta al objetivo de poner a disposición del Estado aquellos instrumentos necesarios para el logro de los fines o el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución les asigna. Esto, por otro lado, no significa, como se verá a continuación, que el reciente proceso de privatización de los bienes públicos se mueva en una dirección incompatible con la realización, por parte de la República, de los fines constitucionales asignados.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN

La normativa sobre los bienes públicos, además de tener un fundamento constitucional, encuentra un amplio desarrollo legislativo; tanto es que, además de los diez artículos del Código Civil —del artículo 822 al artículo 831—, les viene dedicado un gran número de leyes especiales. De estas últimas, cada vez más orientadas a favorecer la explotación económica de los bienes públicos, resultan frecuentemente normas de excepción respecto a las disposiciones generales del Código. Por lo tanto, no resulta en absoluto simple trazar un cuadro unitario y sistemático de la materia.

Yendo desde una prospectiva diacrónica y queriendo delinear, aunque en extrema síntesis, las etapas fundamentales de la evolución del régimen jurídico de los bienes públicos, se pueden idealmente distinguir cuatro fases.

La primera llega hasta la emanación del Código Civil de 1865 (artículo 425 ss.), y se caracteriza por el desarrollo de la noción de dominio público, cuya origen se halla en los años de la Revolución francesa, periodo en el cual fueron deliberadas algunas normas por la Asamblea constituyente que representan las antecesoras de las disposiciones sobre los bienes públicos del Código de Napoleón, hasta la fecha vigente en el ordenamiento francés, y a la cual se ha inspirado la normativa del Código italiano. De hecho, antes de 1790 los bienes de cualquier género que pertenecían al soberano eran sustraídos al derecho común y sujetos a una serie de reglas derogatorias,

después de la Revolución, con el empuje de los principios liberales de la burguesía, todos los bienes del *domaine de la Nation* fueron reconducidos a la disciplina del derecho común. Sin embargo, para algunas tipologías de bienes se excluyó el régimen privado: se trataba de las calles, de los ríos y canales navegables, de los lagos, de los puertos, etcétera, más o menos los mismos bienes que estaban enumerados en el artículo 538 del Código de Napoleón. Lo que interesa remarcar es la introducción, al interior de la categoría de los bienes “subjettivamente” públicos, de algunas categorías no susceptibles de propiedad privada por su conexión con una función pública. Desde ese momento en adelante, el concepto de destino público se ha hecho central en la delimitación de la categoría de los bienes públicos.

El periodo sucesivo, comprendido entre 1865 y 1942, año en el que fue promulgado el código en vigor, se caracteriza por reconducir los bienes que pertenecían al Estado por título de soberanía al concepto de propiedad pública: el Código de 1865 distinguía los bienes del Estado en dominio público y patrimonio, y los bienes de las provincias y de las municipalidades en bienes de uso público y bienes dominiales; poco después es el Reglamento de contabilidad, emanado con r.d. 4 de mayo 1885, n. 3074, en actuación del t.u. 17 de febrero 1884, n. 2016, que introduce, por primera vez, la distinción, al interior de la categoría de los bienes patrimoniales del Estado, entre bienes disponibles y no disponibles, siendo prohibido, con referencia a los segundos, “la venta, la permuta, la cesión, la exención o una operación financiera”.

La tercera fase se caracteriza por la adopción de las normas constitucionales sobre la propiedad y por una nueva concepción de los bienes públicos, como instrumento para la realización de las finalidades constitucionalmente garantizadas.

Por último, la cuarta fase, que inicia en los años setenta y continúa todavía hoy en día, ha visto la progresiva afirmación de una nueva idea de bienes públicos, marcada hacia dos diferentes matrices: la que mira a valorizar su productividad y gestión eficiente, y la que se preocupa por su protección, sobre todo con referencia a determinadas categorías. En efecto, bajo este último aspecto, se señala el desarrollo de una corpuda legislación urbanística medioambiental, mientras que, bajo el primero, se recuerda que en este periodo se ha puesto en marcha el proceso de privatización de los entes públicos económicos, en la óptica de una siempre mayor valoración económico-productiva de los bienes que les pertenecen, y la propiedad del Estado federal intendida como un fenómeno devolutivo accesorio a la reforma en sentido federalista del sistema fiscal iniciada desde la ley 42/2009.

III. LA NORMATIVA DEL CÓDIGO CIVIL: LA TRADICIONAL TRIPARTICIÓN Y SU SER INADECUADO.

El Código Civil vigente regula la materia de los bienes públicos en los artículos 822 y siguientes. Dichas disposiciones admiten la repartición ya contenida en el Código de 1865 y en el Reglamento de Contabilidad Pública.

En particular, en el plano conceptual, se pueden distinguir tres categorías de bienes públicos, a los cuales corresponden otros tantos específicos regímenes jurídicos, desde el más al menos obligatorio.

La primera categoría está representada por los bienes dominiales (artículo 822); la segunda, por los bienes patrimoniales indisponibles (artículo 826); y la tercera, por los bienes patrimoniales disponibles. El artículo 826 define al “patrimonio” como categoría residual respecto al dominio público; por ello, todos los bienes no calificados como dominiales de conformidad con el artículo 822 son bienes patrimoniales pertenecientes al Estado o a otros entes públicos.

Como se ha anticipado, dentro de los bienes patrimoniales se puede trazar una ulterior distinción sobre la base del criterio de disponibilidad o menos de los mismos por parte de la administración pública.

Puesta esta clasificación de máxima, es oportuno recordar, aunque solo en síntesis, las principales características de las tres tipologías de bienes.

Los bienes dominiales son bienes, inmuebles o la universalidad de muebles, que pertenecen al Estado o a otros entes públicos territoriales. Yendo más allá, debe subrayarse además que el sujeto público titular del derecho de propiedad es siempre un ente territorial.

El dominio público se puede distinguir en natural y artificial, según que las *res* sean producto de la naturaleza o del hombre; además, se reparte en necesario y accidental, según los bienes deban o no pertenecer necesariamente al Estado o a otros entes territoriales. Yendo al específico, el dominio necesario está compuesto por dominio marítimo, hídrico y militar, mientras que el dominio accidental está formado por las categorías restantes de bienes comprendidos en el artículo 822 (dominio de vialidad, ferroviario, aeronáutico y cultural).

Además, de conformidad con el artículo 823, los bienes dominiales son inalienables y no pueden ser objeto de derechos a favor de terceros, sino en los modos y en los límites establecidos por las leyes a ellos atinentes. En términos más específicos, ellos no pueden ser objeto de usucapión ni pueden ser sometidos a expropiación forzada (véase más adelante).

Al contrario de los dominiales, los bienes que hacen parte del patrimonio indisponible pueden ser alienados, con tal que ello no determine la sustracción al destino público; con el mismo límite, ellos pueden ser objeto de derechos reales a favor de terceros, mientras, en cambio, análogamente a los bienes dominiales no pueden ser sujeto de usucapión ni expropiados.

Por último, los bienes disponibles no están sujetos a algún régimen especial, más bien, firme de su peculiaridad de pertenencia pública, son sometidos, al menos en línea de máxima, a la normativa privada (artículo 628, C. C.)

La doctrina mayoritaria desde hace tiempo ha criticado la denominada tripartición, considerándola excesivamente formal, ya que no responde a las concretas y múltiples diferenciaciones que se verifican en la realidad. En verdad, las críticas se refieren a los criterios de distinción entre dominio y patrimonio indisponible, más bien que a la determinación del patrimonio disponible, sobre la cual, por el contrario, existe un acuerdo sustancial. Más específicamente, cabe subrayar, por un lado, como no exista razón para diferenciar, desde el punto de vista del régimen jurídico, bienes que tienen la misma finalidad y que vienen administrados por los mismos entes (por ejemplo, las obras militares vienen clasificadas como bienes dominiales, mientras que los cuarteles, los armamentos, etcétera, se consideran bienes patrimoniales indisponibles), y por otro lado, como tenga poco sentido extender el concepto de dominio hasta comprender bienes con características bastante diversas y acomunados solamente por el hecho de estar preordenadas a una función pública.

A la luz de estas críticas, se ha propuesto entonces un criterio de clasificación funcional, basado en la destinación de los bienes a la realización de finalidades públicas, del cual deriva la distinción de los mismos en las dos macrocategorías de bienes “reservados” y “destinados”. A la primera se conducen aquellos bienes de pertenencia necesaria a la administración y a cuyo uso resulta estrechamente conexo al desenvolvimiento de las funciones públicas; la segunda, en cambio, comprende aquellos bienes que, aunque no deban serlo necesariamente, en virtud de un acto formal de destino, vienen empleados concretamente para el uso público.

Según la doctrina, entonces, a diferencia de aquellos “reservados”, los bienes “destinados” pueden ser sustraídos a la función pública con una decisión de la administración que es titular, en consideración de las cambiadas exigencias.

Las mayores dificultades subsisten en el determinar y delimitar las denominadas categorías al interior de los elencos contenidos en las diferentes disposiciones del Código Civil. Iniciando con el artículo 822 sobre el dominio

público, es necesario distinguir, en su interior, entre el primero y el segundo párrafo: el primero señala los bienes tradicionalmente dominiales, como “la ribera del mar, la playa, las ensenadas y los puertos”, que hacen parte del denominado dominio marítimo, y los “ríos, los torrentes, los lagos y las otras aguas definidas públicas por las leyes en materia”, que hacen parte del denominado dominio hídrico. Dichos bienes sin duda están “reservados” al Estado en el sentido que se ha visto. En cambio, “las obras destinadas a la defensa nacional”, también mencionadas en la parte final del mismo primer apartado, no pueden considerarse “reservadas”, en cuanto su característica de dominio público es puesta a la discrecionalidad de la administración.

Análoga observación se debe hacer con relación a los bienes señalados en el segundo apartado del artículo 822; esto es, “las calles, las autopistas, y las vías férreas, los aeródromos, los acueductos, los inmuebles reconocidos de interés histórico, arqueológico y artístico en respeto de las leyes en materia, las colecciones de los museos, de las pinacotecas, de los archivos, de las bibliotecas”: estos bienes “hacen parte del dominio público, si pertenecen al Estado”. Esta puntualización sirve para precisar que se trata de bienes no necesariamente de propiedad Estatal (por lo tanto destinados y no reservados), pero en el caso de que pertenecieran a los entes públicos territoriales, ellos revisten el carácter del dominio. Coherentemente, el último párrafo del artículo 822 reenvía a la ley la posibilidad de someter “otros bienes... al propio régimen del dominio público”, introduciendo de este modo un elemento de flexibilidad en la señalación indicada.

Según la calificación reservada o destinada del bien, la intervención pública se configura de manera diferente: en efecto, mientras para los bienes destinados la disposición administrativa tiene un efecto constitutivo del vínculo de destino, para los bienes “reservados”, esto tiene un efecto meramente declarativo, finalizado a verificar la correspondencia de cada bien a los criterios de orden natural o material descritos en vía general por la ley.

Yendo a la categoría de los bienes patrimoniales indisponibles, se pueden mencionar (exartículo 826):

los bosques que de conformidad con las leyes en materia constituyen el dominio forestal del Estado, la minas, las canteras y turberas cuando la disponibilidad ha sido sustraída al propietario del fondo, las cosas de interés histórico, arqueológico, prehistórico, paleontológico y artístico, por cualquiera y en cualquier modo encontrados en el subsuelo, los bienes que constituyen la dotación de la Presidencia de la República, los cuarteles, los armamentos, los aeromóviles militares y las naves de guerra... los edificios destinados a sede de oficinas Públicas, con sus moblajes, y los otros bienes destinados a un servicio público.

Se trata de bienes que se caracterizan por una fuerte conexión entre el uso concreto que de ellos hace la administración y el régimen al cual, en virtud del mismo, vienen sometidos. En efecto, ellos no pueden ser sustraídos al destino público, sino en los modos establecidos por la ley (artículo 828, apartado 2). Por lo tanto, como ya se ha mencionado, la adquisición o la pérdida del destino público dependerán no tanto de las características objetivas del bien, sino más bien de la atribución del carácter de la indisponibilidad por medio de procedimientos específicos constitutivos (o extintivos) del vínculo de destino.

IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO

El régimen jurídico al cual están sometidos los bienes públicos está regulado por los artículos 823 y 828 del C.C., que sancionan dos excepciones fundamentales a la normativa de derecho común, y estas son la in comerciabilidad y la autotutela.

La in comerciabilidad implica la inalienabilidad y la imposibilidad de ser objeto de derechos a favor de terceros. Más en específico, desde la prohibición que los bienes públicos puedan ser afectados por el comercio deriva la inalienabilidad, por la cual, bajo pena de nulidad por imposibilidad del objeto, los bienes no pueden ser objeto de negocios jurídicos de derecho privado, ya sea constitutivos así como traslativos de derechos de propiedad a favor de terceros; tampoco ellos pueden ser usucapidos por posesión por parte de terceros ni pueden constituir garantía patrimonial de los acreedores del ente, ni ser expropiados por utilidad pública, salvo en los casos excepcionales en los cuales la expropiación es admitida por la ley. Por último, los derechos relativos a ellos son imprescriptibles.

Antes de todo, es necesario apartar una posible equivocación; es decir, la de considerar que el artículo 823, que establece la in comerciabilidad, se aplique exclusivamente a los bienes dominiales señalados en el artículo 822, mientras que el artículo 828, el cual establece la no sustracción al destino público, se aplique exclusivamente a los bienes patrimoniales (ex artículo 826). Como se ha visto, en efecto, las categorías de los bienes señalados en los dos artículos no presentan caracteres unitarios (desde el momento en que, en ambos artículos, algunos bienes son “reservados” y otros “destinados”); además, si se leen las disposiciones teniendo bien presente la *ratio* de la normativa diferenciada de la propiedad pública respecto a la privada, que es la de preservar lo público y por lo tanto el goce común de determinados bienes, entonces se puede fácilmente deducir que la norma relativa a la no sustracción de los bienes públicos a su destino debe valer no solamente

para los bienes patrimoniales “destinados”, sino, con mayor razón, para aquellos reservados, en el caso fueran concretamente destinados. Cuanto se ha expuesto puede representar, según fidedigna doctrina, el principio fundamental de la regulación de los bienes públicos, y esto es por lo cual todos los bienes pertenecientes a entes públicos, si están destinados en concreto a funciones o servicios públicos, no pueden ser sustraídos sino bajo las modalidades establecidas por las leyes a ellas atinentes.

El ulterior vínculo al cual está sometida la categoría de los bienes “reservados” es también el de la in comerciabilidad; es decir, de la inalienabilidad, prescindiendo del destino concreto del mismo. Nos preguntamos, además, si el régimen de in comerciabilidad valga exclusivamente para los bienes “reservados” o generalmente para todos los bienes señalados en el artículo 822. Para responder a la pregunta, es necesario dirigir la atención al derecho positivo, en el cual no se halla alguna regla que concrete dicha in comerciabilidad más allá de la que pone la reserva. Por lo tanto, la susodicha cualidad será válida únicamente para aquellas categorías de bienes objeto de reserva, mientras que, con referencia a las otras categorías de bienes, la in comerciabilidad está estrechamente vinculada a la regla que salvaguarda su destino, por lo cual, carente de ella, el bien podrá ser pacíficamente objeto de compraventa. Un ejemplo emblemático puede ser el de las pertinencias viales como las casas rieleras: la experiencia demuestra que, decaído el destino público, ellas se convirtieron en comerciables.

Por lo tanto, el régimen de los bienes con destino público es menos excepcional del derecho común respecto al cual están sometidos los bienes “reservados”: la principal característica es, como se ha manifestado, la indisponibilidad, es decir, la no sustracción del destino público, lo que significa que podrían ser alienados u objeto de derechos a participación a favor de terceros, con tal que no sean apartados de su función. En consecuencia, se deben considerar nulos los negocios privados que alteren su destino público.

La adquisición y la pérdida del destino público dependen de una disposición específica de constitución o extinción de la misma; sin embargo, se admiten también disposiciones implícitas, con tal que la administración ponga a disposición hechos concluyentes; tales de manifestar indudablemente la voluntad de someter o sustraer el bien con vínculo de destino. Con este propósito, las orientaciones jurisprudenciales predominantes requieren el efectivo y actual destino del bien a un servicio público. El destino, por lo tanto, debe ser “efectivo”, no siendo suficiente el mero proyecto o la simple intención de la administración de utilizar un bien para una finalidad específica (entre otros, véase, Cass. Ss. Uu. 2 diciembre 1996, 10733, en *Foro italiano*, 1996, I, 3663).

La otra particularidad del régimen diferenciado al cual están sometidos los bienes públicos se atiene a la autotutela, que asegura a la administración pública la posibilidad de emprender acciones jurisdiccionales para la defensa de la propiedad y la posesión diferenciada respecto a las previstas por el derecho común. En particular, ella se ejerce a través de variadas modalidades: antes de todo por medio de una actividad de policía de dominio finalizada a la vigilancia y conservación del patrimonio, que comprende también la posibilidad de infligir sanciones administrativas y disponer la devolución a su primitivo estado y, en segundo lugar, en vía jurisdiccional con un procedimiento especial, sin la participación de la contraparte.

El tratamiento diferenciado, previsto como hipótesis excepcional en el artículo 823 del C.C., derivaría, según la doctrina, de la presunción de legalidad de los actos administrativos y del principio de ejecutividad. La doctrina y la jurisprudencia prevalecientes consideran además que el recurso a la autotutela sea admitido en caso de situaciones particularmente peligrosas para los bienes agredidos, así como contrastantes con las obligaciones y las prohibiciones taxativamente previstas por las leyes especiales. En la práctica, el ejercicio de este poder se concretiza en la emanación de disposiciones con diferente contenido según el efecto que se quiere obtener ante la situación específica (por ejemplo, ordenanzas de desescombro de los suelos ocupados, bajo pena de ejecución forzada).

V. LA CATEGORÍA POSITIVA DE LOS BIENES DOMINIALES

La afinidad física de los bienes dominiales permite agregarlos en distintas subcategorías. En particular, se puede hablar de dominio marítimo, hídrico, militar, vial, ferroviario, aeronáutico y cultural, comprendiendo los bienes de interés histórico-artístico y arqueológico.

1. *El dominio marítimo*

La primera categoría de bienes dominiales mencionados por el Código está representada por el dominio marítimo, tradicionalmente reconducido a la tipología del dominio necesario, así como a la categoría de los bienes “reservados”. Entrando en detalle, según el artículo 822, como lo especifica el artículo 28 del Código de la Navegación, este comprende: “i) “la ribera del mar, la playa, los puertos y las ensenadas; ii) las lagunas, las bocas del río que desembocan en el mar, las radas de agua salada o salobre que al menos durante una parte del año comunican libremente con el mar; iii) los canales aprovechables de uso público marítimo.

El criterio principal elaborado por la jurisprudencia para resolver eventuales casos de dudosa calificación ha sido determinado en el elemento físico-morfológico de la libre comunicación con el mar: el criterio ha sido utilizado, por ejemplo, para establecer el carácter de dominio de algunas lagunas, es decir, espejos de agua limítrofes al mar, y de radas de agua salobre comunicantes entre ellas y el mar, también si estas son artificiales.

Ulteriores criterios, siempre de uso jurisprudencial, se refieren a las modalidades de utilización del espejo de agua, en el sentido de poderlo enumerar entre los bienes dominiales; ellos deben ser análogos a las inherentes del mar (navegación, balneario, pesca). Además, se ha hecho referencia a la proximidad de la *res* al mar o el ser objeto de inundaciones en caso de marejada; a su inscripción en el dominio del Estado o a su inserción entre otros bienes dominiales, así como a la carencia de una disposición de sustracción al dominio o de comportamientos evidentemente incompatibles con la voluntad de mantenerlo en dominio.

Otra problemática cuestión se refiere también a la naturaleza dominial del mar territorial; es decir, de aquellas zonas no comprendidas en la noción de ensenada, que se extienden hasta doce millas de la costa. En efecto, dado el carácter no taxativo de la señalación, no es significativo el hecho de que el mar territorial no esté entre los bienes señalados en el Código de la Navegación. Es más, propulsarían en el sentido de ser dominial otras disposiciones que parecen presuponerla, como, por ejemplo, el artículo 52 Código de la Navegación, que somete eventuales instalaciones y establecimientos del mar territorial al mismo régimen de concesión de las instalaciones del dominio marítimo, y aquellas disposiciones que atribuyen derechos exclusivos de pesca en determinadas zonas o permisos de investigación y concesiones de explotación de hidrocarburos. No obstante, la opinión predominante en la doctrina y en la jurisprudencia continúa a ser en el sentido de excluir el carácter dominial del mar territorial, para afirmarse en cambio el carácter de *res communis omnium*.

2. *El dominio hídrico*

También este forma parte de la categoría del dominio necesario, y comprende, según el artículo 822 C.C., ríos, torrentes, lagos y las otras aguas definidas públicas de conformidad con las leyes en materia. Por bastante tiempo, una más completa definición de dominio público de las aguas ha sido proporcionada por el texto único de las leyes sobre las aguas y sobre las instalaciones eléctricas, emanado con r.d. 11 de diciembre de 1933, n. 1775, todavía parcialmente vigente (aun cuando sea objeto de numerosas modifi-

caciones). En particular, el artículo 1 enumera entre las aguas públicas “todas las aguas surgentes, fluviales y lagunares, también si extraídas artificialmente del subsuelo, instaladas o incrementadas, las cuales, consideradas ya sea aisladamente por su capacidad o por su amplitud de la correspondiente rada que recoge las aguas de la lluvia, ya sea con relación al sistema hidrográfico al cual pertenecen, tengan o adquieran aptitud de uso de dominio público de interés general”. Todas las aguas públicas, por lo tanto, eran inscritas en listas especiales cumplimentadas por encargo del Ministerio de las infraestructuras, provincia por provincia, y la inscripción era publicada con posterioridad en el *Diario Oficial*.

Pero el artículo ha sido abrogado por el d.P.R. 238/1999, en actuación de la ley 36 de 1994, que contiene “Disposiciones en materia de recursos hídricos” (denominada ley Galli), que califica como dominiales todas las aguas dulces superficiales y subterráneas, “también si son recogidas en embalses o cisternas”, excluidas “todas las agua pluviales todavía no transportadas en un curso de agua o todavía no recogidas en embalses o cisternas”. Por lo tanto, al momento de la inscripción de las aguas públicas en las listas específicas debe reconocerse un valor meramente declarativo y de verificación, pero de ninguna manera constitutivo de dominialidad.

El dominio hídrico, por lo tanto, puede decirse constituido por los ríos, torrentes, lagos, también si son artificiales, aguas surgentes, con exclusión de las minerales y termales sometidas al régimen de las minas, nevados, riveras, zanjas, lechos u orillas de los ríos, pero no diques u otras obras destinadas a regular el flujo de las aguas que no hayan sido realizadas por la administración pública con la finalidad específica de proteger el curso de las aguas. En realidad, la jurisprudencia tiende a reconocer el dominio también de las playas adyacentes a los lagos.

De reciente, también la ley 36/94 ha sido casi completamente abrogada (con excepción del artículo 22, apartado 6, sobre la modalidad de financiamiento del Comité de Ministros para las intervenciones en el sector de la defensa del suelo y del Observatorio de los recursos hídricos y sobre los desechos) por el Decreto legislativo del 3 de abril 2006, n. 152, que contiene el texto único en materia medioambiental. Como consecuencia de las intervenciones de enmienda con carácter abrogativo, la tercera parte del nuevo texto se ha convertido en la única norma de referencia para las disposiciones en materia de recursos hídricos. Pues bien, en continuación a la regulación introducida por la ley Galli, en el artículo 144 se sanciona la pertenencia al dominio del Estado de todas las aguas superficiales y subterráneas, aunque no hayan sido extraídas del subsuelo. Además, el artículo 143 del mismo decreto especifica la naturaleza dominial de “los acueductos,

los alcantarillados, las instalaciones de depuración y otras infraestructuras hídricas de propiedad pública, hasta el punto de la entrega y/o medición”.

Por último, es necesario recordar que también en la tercera parte del texto único medioambiental, que entró en vigor el pasado 29 de abril, se está actuando una obra de revisión por parte del actual gobierno, el cual —después de haber congelado todos los Decretos de actuación (aviso del Ministerio del Medioambiente publicado en la G.U. n. 146 del 26 de junio 2006) ha revocado algunos de los mismos— ha aprobado, el 31 de agosto pasado, el primero de los decretos correctivos del Código, que enfrenta parcialmente también la regulación de los recursos hídricos.

3. *El dominio militar*

El dominio militar comprende, de conformidad con el artículo 822 C.C., “las obras destinadas a la defensa nacional”, como fortalezas, fuertes, líneas fortificadas, así como las obras destinadas a las comunicaciones militares, como puertos, aeropuertos, caminos, ferrovial, radios, etcétera. En general, es necesario recordar que el dominio militar es clasificado como dominio necesario, en cuanto está conformado por bienes necesariamente de pertenencia del Estado, titular de las funciones de defensa nacional. No obstante, dichos bienes no son considerados reservados, sino destinados, ya que, como se ha sostenido, discrecionalmente elegidos y asignados por la administración pública a la defensa militar. Como confirmación de lo anterior, no forman parte de esta categoría aquellas obras cuyo destino a la defensa nacional haya decaído (por ejemplo, vieja fortaleza abandonada) o nunca ha sido intervenida (por ejemplo, línea fortificada abandonada antes de ser destinada)

Como una ulterior prueba de dicho enfoque, la jurisprudencia ha determinado, como indicadores de la dominialidad de las obras de defensa, la permanencia, la actualidad y la inmediatez de su destino con objetivos defensivos. Esto significa que para adscribir un inmueble en el dominio militar no es suficiente su simple pertenencia al Ministerio de Defensa, sino que es necesario además su destino para satisfacer la exigencia de seguridad interna y externa del país. Deriva de lo anterior que los bienes del dominio militar no pueden ser sustraídos al dominio, sino por efecto de una explícita y formal disposición con carácter constitutivo y emanada por la autoridad administrativa titular del bien.

Por último, se recuerda que los bienes que forman parte del dominio militar se deben distinguir de otros, que no sirven en modo inmediato, di-

recto y necesario a la defensa nacional y, en particular, de cuarteles, armamentos, naves y aeromóviles, que en cambio están comprendidos en el artículo 826 del Código Civil al patrimonio indisponible del Estado.

4. El dominio vial, ferroviario, aeronáutico

Estas categorías de bienes, comprendidos en el artículo 822 C.C. entre los bienes dominiales y pacíficamente enmarcados en el dominio accidental, han sido objeto, partir de los años ochenta, de importantes procesos de privatización, que no han mellado su originario destino al ejercicio de la función pública. Sin embargo, con referencia al dominio ferroviario, la ley 210/1985, que ha constituido el Ente Ferroviario del Estado, ha sustraído al dominio las redes ferroviarias estatales, sancionando su pasaje al patrimonio indisponible del nuevo ente económico.

En cuanto se refiere al dominio vial, este comprende todos los caminos, no militares, de propiedad de entes territoriales, destinados al tránsito público, a exclusión de todos aquellos caminos que, a pesar de pertenecer a un ente territorial, no están abiertos a la circulación pública; es decir, no son o no están concretamente destinados a una utilización pública. El dominio vial se extiende a todas las pertenencias (por ejemplo casas rieleras, árboles, arriates) y a las obras inherentes (por ejemplo, puentes, viaductos, galerías), también si, como ya se mencionaba precedentemente, al decaer el vínculo del destino con referencia a las pertenencias viales, ha significado, de hecho, la comerciabilidad.

Para ilustrar las vicisitudes de privatización que han afectado este sector, véase a continuación la disertación.

En esta sede, y con referencia a los caminos, se recuerda la distinción entre dominio estatal, regional, provincial y municipal, según la topología de enlaces que ellos realizan: en tendencia, del primero hacen parte los caminos extraurbanos y aquellos locales que constituyen las grandes directrices del tráfico nacional; en el segundo están comprendidos los caminos que vinculan las capitales de provincia de la misma región; del tercero hacen parte los caminos que enlazan a la capital de provincia las municipalidades, y del cuarto las que vinculan la municipalidad con sus fracciones, así como las calles urbanas situadas al interior de los centros habitados.

5. Los bienes de interés histórico artístico y arqueológico y cultural

La particularidad de esta categoría de bienes dominiales está representada por el hecho de que de ellos forman parte no solamente los inmuebles,

sino también la universalidad de muebles, como las colecciones de museos, pinacotecas, archivos, bibliotecas con sus correspondientes pertenencias. Esto significa que cada uno de los objetos que forman parte de esta categoría se consideran como dominiales solamente en cuanto pertenecientes a una colección, mientras que antes o después de haber formado parte son calificados como *res* patrimoniales indisponibles.

La regulación positiva de esta categoría de bienes estaba contenida en la ley del 1o. de junio de 1939, n. 1089, luego en el d. legislativo del 29 octubre de 1999, n. 490, que comprende el texto único de las disposiciones legislativas en materia de bienes culturales y medioambientales, y actualmente está fijada por el Código de bienes culturales emanado con Decreto legislativo del 22 de enero de 2004 n. 42 (como consecuencia de la delegación prevista en el artículo 10 de la ley 6 de julio 2002, n. 137). Para una profundización ulterior sobre el presente tema véase el último párrafo.

En este sentido, se recuerda únicamente cómo los inmuebles reconocidos de interés artístico, histórico, arqueológico, la colección de museos, la pinacoteca, archivos y bibliotecas, pertenecientes a las regiones de cualquier título, forman parte del dominio público regional.

VI. LOS BIENES DEL PATRIMONIO INDISPONIBLE

Pertencen a esta categoría, de conformidad con el artículo 826, apartado 2, C.C. canteras, turberas, aguas termales y minerales y bosques; los bienes públicos culturales no dominiales encontrados en el subsuelo; la donación de la Presidencia de la República; los cuarteles, los armamentos, los aeromóviles militares y las naves de guerra. Además, de acuerdo con el criterio restante, forman parte de la misma categoría todos los bienes no dominiales pertenecientes a cualquier ente público en cuanto destinados a un servicio público (artículo 830, apartado 2 y 828, apartado 2 C.C.), entre los cuales el mismo Código menciona los “edificios destinados a sede de oficinas públicas con su mobiliario” (artículo 826, apartado 3, C.C.).

Con referencia a las cosas de interés histórico, artístico, arqueológico y cultural, la condición de pertenencia a esa categoría está dada por la circunstancia de no estar constituidos en colecciones (de otro modo, como se ha mencionado, serían bienes dominiales). Se hace evidente, además, cómo dichos bienes, de conformidad con el mencionado anteriormente texto único 42/2004, pueden también pertenecer a privados, bajo condición de que estos garanticen su conservación y tutela.

Por último, se recuerda que, con referencia a la categoría residual de los bienes no dominiales destinados a un servicio público, ellos pertenecen

al patrimonio indisponible regional o de los otros entes territoriales para el desenvolvimiento de las respectivas actividades públicas.

VII. LA PRIVATIZACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS

En los últimos años el patrimonio del Estado se ha convertido en objeto de un proceso de exclusión de la competencia de la administración pública, teniendo como objetivo principal el satisfacer las exigencias de ingresos económicos en el ámbito de mejorar el resaneamiento financiero: el objetivo ha sido perseguido ya sea a través de la venta de los bienes no considerados más necesarios a criterio del Estado, para el cumplimiento de las funciones públicas a los que estaban orientados, ya sea a través de la transferencia a sujetos privados capaces de asegurar una eficiente gestión y una mejor valoración de los mismos bienes.

En vía preliminar, resulta útil distinguir entre los dos tipos de privatizaciones: una, indirecta, se tiene cuando los bienes públicos están involucrados en la privatización de los entes a los cuales pertenecen; la otra, directa, se verifica cuando el proceso de privatización se refiere inmediatamente a los bienes, sin involucrar a los entes propietarios.

En ambos casos es necesario distinguir ulteriormente entre privatizaciones en sentido formal y en sentido sustancial.

Con referencia a la privatización directa, la distinción reside en el hecho de que, mientras las primeras (es decir, las formales) se limitan a excluir la pertenencia de los bienes a una administración pública, las segundas (es decir, las sustanciales) consisten en la sustracción de los bienes a su régimen especial de cosa pública. Se reconducen a esta segunda tipología los fenómenos de la sustracción al dominio público y de la revocatoria del destino público de los bienes, que no vienen definidas privatizaciones, sino, sustancialmente, implican en todo caso la sustracción de los bienes al régimen especial de cosa pública: como consecuencia de dichos fenómenos, en efecto, el bien pierde su naturaleza pública y retorna bajo el derecho común. Las privatizaciones en estricto sentido significan la completa exclusión de competencia de la administración pública de los bienes públicos, en el sentido en el cual estos vienen contextualmente sustraídos al uso público, sometidas a la normativa común de la propiedad privada y alienados a sujetos privados.

En lo que se refiere a las privatizaciones formales, se trata de hipótesis en las cuales los bienes públicos, aun pasando a ser propiedad de un sujeto formalmente privado, no mutan sin embargo el propio régimen sustancialmente público.

En cambio, con referencia a las privatizaciones indirectas, las formales, ya consolidadas en nuestro ordenamiento, consisten en una transformación solo de la titularidad del ente, que adquiere una forma privada, pero queda sustancialmente público, y como tal sujeto a una serie de reglas de excepción a la normativa común. Por el contrario, la privatización indirecta se dice sustancial en cuanto no solo viene modificada la naturaleza jurídica formal del ente (que por ejemplo viene transformada en una sociedad de capitales), sino viene también transferida la efectiva titularidad de la mano pública a la privada (excluyendo la competencia de la administración pública de las acciones y las cuotas de la denominada sociedad).

En definitiva, la diferencia entre una privatización formal y una sustancial, ya sea que tenga como objeto entes públicos, así como directamente bienes públicos, corresponde a la permanencia del destino a una función pública, impuesta por la ley o por un acto administrativo.

Las privatizaciones sustanciales son las únicas que hacen perder a los entes o a los bienes su destino institucional al interés público y, en consecuencia, el régimen especial público que era funcional para dicho destino. Por el contrario, las privatizaciones formales, no teniendo el mismo objetivo de excluir la competencia de la administración pública a una función pública, se refieren exclusivamente a las modalidades de desenvolvimiento de las actividades públicas, con el fin de garantizar una gestión finalizada a los más altos estándares de eficiencia.

1. La privatización indirecta de los bienes públicos

Por cuanto se refiere a los fenómenos de privatización de los bienes públicos por medio de la privatización de los entes públicos no territoriales a los cuales pertenecían, las primeras normas generales resalen al inicio de los años noventa. Se trataba de privatizaciones indirectas de tipo formal que preveían la transformación en sujetos privados de entes propietarios de bienes destinados a un servicio público, y por lo tanto indisponibles, de conformidad con el artículo 830, apartado 2, C.C. También como consecuencia de la privatización, estos entes han continuado a absolver funciones públicas y, consecuentemente, también los bienes que a estos eran instrumentales seguían siendo sujetos a una normativa especial. En realidad, el proceso ha sido conducido a través de una serie poco orgánica de intervenciones normativas, al interior de las cuales se pueden en todo caso determinar dos grupos fundamentales de normas: unas relativas a entes titulares de actividades empresariales y otras relativas a entes titulares de funciones no susceptibles de un fin de lucro.

Entre las primeras se recuerdan el D. Legislativo del 5 de diciembre de 1991, n. 386, convertido con modificaciones en la ley del 29 de enero de 1992, n. 35 y el D. Legislativo del 11 de julio de 1992, n. 333, convertido con modificaciones en la ley 8 de agosto 1992, n. 359. Entre las segundas, la Ley Bassanini 59/1997 y su Decreto de actuación D. Legislativo del 29 de octubre de 1999, n. 419.

Queriendo evocar las principales privatizaciones de los entes públicos estatales que administraban servicios públicos nacionales de relieve empresarial, se recuerdan las del ente nacional para la energía eléctrica (Enel) y la Ferrovial del Estado (FFSS). Ambos entes eran propietarios de consistentes bienes patrimoniales destinados a servicios públicos (redes, instalaciones y otras dotaciones instrumentales), con referencia a las cuales se habían creado dificultades para reconstruir el régimen aplicable luego de la privatización, hasta que la jurisprudencia no ha afirmado en todo caso la aplicabilidad del especial régimen previsto por el artículo 830, apartado 2, C.C.

En particular, sobre el régimen de las “vías del ferrocarril”, que el artículo 822 C.C. considera pertenecer todavía al dominio público, es necesario recordar que las redes ferroviarias habían sido ya sustraídas al dominio con la ley 210/1985, convirtiéndose en patrimonio indisponible del neoconstituido ente público económico Ferrovie dello Stato. La misma ley de 1985 confirmaba de este modo las características de indisponibilidad de los bienes destinados a un servicio público prescritas por el Código Civil. Como consecuencia de la privatización del ente Ferrovie dello Stato, a devanar las muchas discusiones sobre el régimen aplicable a los bienes ferroviarios, ha intervenido el D. Legislativo del 23 de enero 1993, n. 16, convertido con modificaciones por la Ley de 24 marzo de 1993, n. 75, que ha confirmado la naturaleza de bienes reservados, y por lo tanto no posibles de ser sustraídos a su destino sin el consentimiento del ente. La confirmación de la naturaleza sustancialmente pública de estos bienes, además, había sido contextualmente afirmada también por la Corte Constitucional en la sentencia 466/1993.

El mismo recorrido ha sido seguido también en el sector de las infraestructuras eléctricas, cuya propiedad ha sido transferida por el D. Legislativo 16 de marzo de 1999, n. 79 a la neoconstituida Terna S.p.a. participada completamente por la misma Enel S.p.a

Análogos procesos de privatización han tenido que ver con las redes de autopistas y carreteras nacionales. En cuanto se refiere a las redes de autopistas, la ley 138/2002 —que ha instituido la ANAS S.p.a., que deriva de la privatización formal del ente nacional para las carreteras (ANAS)— por un lado ha sancionado la inalienabilidad de la participación estatal totalitaria de su capital, y por la otra ha dispuesto la transferencia a su favor

“en cuenta el aumento del capital social *de la* red de autopistas y carreteras nacionales”, determinando que la transferencia de la propiedad de la red de autopistas y carreteras nacionales no modifica el régimen jurídico de los bienes dominiales transferidos (artículos 823 y 829, apartado 1, C.C.). En cambio, por cuanto concierne a la red de autopistas, esta está encargada al ANAS S.p.a. en concesión predominante a la sociedad Autostrade S.p.a.

Con referencia a los fenómenos de privatización que han tenido que ver con entes que ejercen actividades no susceptibles de fines lucrativos, se evoca el D. Legislativo 419/1999, que ha dispuesto la transformación de los entes públicos en fundaciones o asociaciones; el Decreto dicta una regulación general de la propiedad, del destino y de la circulación de los bienes públicos pertenecientes a los entes privatizados, y dispone que en los inventarios de las nuevas fundaciones o asociaciones sea otorgada una marca diferente a los bienes cuya gestión o conservación constituya el objeto institucional del ente público, para luego establecer que los bienes permanecen destinados a dicha finalidad. Con objeto de garantizar el destino público, estos bienes “no pueden ser alienados o gravados de algún derecho sino en base a una específica y expresa autorización del Ministerio vigilante... en casos excepcionales” (artículo 3).

Para concluir esta rápida panorámica de las principales tipologías de privatizaciones formales, se recuerdan las sociedades de capitales que pueden ser constituidas por los entes locales para el otorgamiento de infraestructuras utilizadas para el desenvolvimiento de los servicios públicos: ellas pueden ser instituidas solamente cuando esté previsto por las normas del sector, y deben quedarse necesariamente en la mano pública. Esta posibilidad constituye una excepción a la prohibición contenida en el artículo 113 del Texto único de los Entes locales (Tuel), de ceder la propiedad de las infraestructuras y de otros bienes destinados al desenvolvimiento de servicios de relieve económico. De este modo, se realiza una separación entre la propiedad de las infraestructuras y la administración de los servicios, que deberá ser realizada por sujetos distintos a los cuales las sociedades propietarias deberán poner a disposición los bienes, frente a un canon establecido por la autoridad del sector, en el caso de que sea prevista, o por los entes locales. De acuerdo con las disposiciones del Tuel, puede observarse cómo se pueda recurrir a tres diferentes soluciones para asegurar el destino público de bienes privatizados: el mantenimiento de la propiedad a los entes locales (y la transferencia solamente de su gestión); el otorgamiento de su propiedad a sociedad de capitales necesariamente en mano pública; la constitución sobre los mismos bienes de un derecho de uso perpetuo e inalienable a favor de los entes locales.

2. *La privatización directa de los bienes públicos*

A. *La privatización formal*

Yendo a afrontar los procesos de privatización que han tenido que ver con los bienes públicos en su inmediatez, es necesario mencionar en primer lugar el D. Legislativo del 15 de abril de 2002, n. 63, convertido por la ley 15 del junio de 2002, n. 112, que ha constituido la sociedad Patrimonio dello Stato S.p.a. y además el D. Legislativo 269/2003, convertido por la Ley del 24 de noviembre de 2003, n. 326, que ha previsto la constitución por parte del Estado de sociedades de transformación urbana a las cuales pueden ser otorgados también inmuebles estatales. En ambos casos, los bienes transferidos conservan su propio régimen jurídico, en excepción al principio por el cual los bienes pueden ser sometidos a un régimen dominial solamente si pertenecen a un ente público territorial.

La Patrimonio S.p.a. tiene como misión institucional “la valoración, la administración y alienación” de los bienes estatales, “en la observancia de los requisitos y de las finalidades inherentes de los bienes públicos” (artículo 1). Dada la naturaleza sustancialmente pública, el primer accionista es el mismo Ministerio de economía y de finanzas, que puede transferir gratuitamente las acciones a otras sociedades del cual detenga el completo capital social. Con referencia específica a la tipología de los bienes transferidos a Patrimonio S.p.a., ellos pueden consistir en derechos plenos o parciales sobre los inmuebles pertenecientes al patrimonio disponible o indisponible y al dominio, así como derechos sobre los otros bienes comprendidos en la cuenta general del patrimonio del Estado y cualquier otro derecho constituido a favor del Estado (artículo 7).

La transferencia no realiza, al menos por norma, una hipótesis de privatización sustancial de los bienes transferidos, que se concretiza solamente cuando los mismos bienes destinados a operaciones de securitización; por el contrario, la regla es que “la transferencia no modifica el régimen jurídico... de los bienes dominiales transferidos” (artículo 7) ni de aquellos patrimoniales indisponibles. Por lo tanto, la principal función de esta sociedad es la de administrar y valorizar los bienes del Estado que no pueden ser distraídos de su destino al servicio de una función pública, así como dejar de utilizar aquellos para los cuales la dominialidad o indisponibilidad haya sido revocada.

Un razonamiento análogo puede efectuarse con referencia a otra sociedad constituida para la obtención de objetivos análogos, la Infrastrutture S.p.a., constituida por el mismo D.L. 63/2002. La Infrastrutture S.p.a. es

una sociedad financiera con la tarea institucional de financiar o de conceder garantías para el financiamiento de “las infraestructuras y las grandes obras públicas con tal que sean susceptibles de utilización económica... y las inversiones para el desarrollo económico” (artículo 8). La Sociedad tiene una naturaleza sustancialmente pública, tanto que está prescrito que las acciones no puedan ser objeto de derechos a favor de terceros. No obstante la posible transferencia de cuotas, previa autorización del Ministerio de economía y finanzas, difícilmente se podrá hacer la hipótesis de la pérdida del control estatal de la misma sociedad.

Al contrario de Patrimonio S.p.a., la Infrastrutture S.p.a. no ha sido creada específicamente para la gestión y exclusión de la competencia de la administración pública de los bienes estatales; sin embargo, esta puede ser destinataria de transferencias siempre a título oneroso, de bienes estatales, ya sea por parte del Estado así como por parte de los entes públicos no territoriales, así como de sociedades completamente controladas por el Estado. El régimen jurídico de dichos bienes no se modifica por efecto de la sola transferencia, tanto que eventuales bienes dominiales o del patrimonio indisponible no pueden ser destinados como garantía de los títulos de crédito emitidos por la sociedad.

Finalizando, como último ejemplo de privatizaciones formales de los bienes públicos, se mencionan los bienes otorgados a las sociedades de transformación urbana, constituidas de conformidad con la Ley 326/2003, cuyo artículo 30 se inserta en una precedente regulación dictada por la Tuel (artículo 120), según la cual las municipalidades y ciudades metropolitanas pueden constituir sociedades por acciones “para proyectar y realizar intervenciones de transformación urbana” con la participación de sujetos privados y eventualmente de la provincia y de la región. La novedad respecto al Tuel consiste en la precisión que a las sociedades puede participar el Ministerio de economía y finanzas por intermedio de la agencia del dominio (o de sociedades completamente controladas por el mismo ministerio), otorgando la propiedad de los bienes a destino público (también dominial) que sin embargo siguen siendo sustancialmente públicos y no vienen sustraídos a su propio destino; por el contrario, los bienes públicos de los entes locales, si deben mantener su propia dominialidad, pueden ser otorgados a las sociedades solamente a título de concesión.

Las sociedades de transformación urbana pueden, por lo tanto, incluir en el propio ámbito de intervención algunos de los inmuebles estatales determinados por la agencia del dominio “de acuerdo con las Municipalidades, Provincias y Regiones interesadas, luego de haber escuchado a las Administraciones estatales predispuestas a la tutela en el caso de los inmue-

bles gravados por un vínculo” (artículo 30, ley 326/2003), pero, también en este caso, se trata de privatizaciones formales, en cuanto los bienes que son objeto, si vienen transferidos a una sociedad por acciones, quedan en todo caso destinados al desenvolvimiento de un servicio público y además son sometidos al régimen especial previsto por el Código Civil, análogamente a cuando ha sido manifestado con relación a los bienes transferidos a la Patrimonio S.p.a. y a la Infrastrutture S.p.a.

B. *La privatización sustancial: la securitización (“cartolarizzazione”)*

Al lado de esta tipología de privatización directa de los bienes públicos, que no va en desmedro del régimen público, se verifican, en los recientes años, procesos de privatización sustancial que, además de transformar la veste propietaria de los bienes, de pública a privada, transfieren el control a sujetos privados. La referencia está referida al evidente y bastante conocido fenómeno de la securitización de los bienes públicos, introducido en los años noventa, a partir del Decreto Legislativo del 16 de febrero de 1996, n. 104, emanado en actuación de la delegatoria contenida en la Ley de 8 de agosto del 1995, n. 335. En efecto, el Decreto, a pesar de encontrarse en aplicación solamente con referencia al patrimonio inmobiliario de los entes de previdencia, ha introducido una regulación particular de las modalidades de transferencia de la propiedad de los bienes de dichos entes, que luego ha representado el modelo de referencia para las sucesivas intervenciones normativas en materia de securitización.

Al mismo periodo resale, además, la normativa que tiene por objeto la alienación del patrimonio inmobiliario de los entes públicos a través de los fondos comunes de inversión cerrados. La referencia se encuentra, en particular, en la Ley 662/1996 (como ha sido modificada por las Leyes 448/1998 y 488/1999), con en base en la cual el Ministerio del Tesoro estaba autorizado a suscribir cuotas de fondos inmobiliarios constituidos de conformidad con la Ley 86/1994 (como ha sido modificada por la Ley 503/1995), mediante el aporte de bienes inmuebles y de derechos reales sobre inmuebles pertenecientes al patrimonio del Estado. Los fondos estaban administrados por sociedades de gestión que ofrecían al público las cuotas derivadas de la institución del susodicho fondo; los bienes inmuebles y los derechos reales sobre inmuebles pertenecientes al Estado no otorgados en los fondos podían ser alienados según programas, modalidades y tiempos definidos por el Ministerio del Tesoro, de acuerdo con el ministro de Finanzas: los bienes comprendidos en estos programas podían también ser alienados a uno o más intermediarios elegidos con procedimientos de concurso. Se recuerda,

en analogía, la Ley del 15 mayo de 1997, n. 127, que permitía a las municipalidades y a las provincias, procedimientos de alineación de su propio patrimonio inmobiliario.

Yendo a una definición precisa del fenómeno bajo examen, la securitización de los bienes públicos consiste en la incorporación de su valor “en instrumentos financieros de colocar en el mercado, en modo tal de adquirir de inmediato los recursos financieros que dichos bienes serían capaces de abastecer solamente en futuro”, es decir, al momento de su venta; luego, los ingresos de la venta serán devueltos a los suscriptores de dichos instrumentos financieros.

Las disposiciones generales sobre la securitización de los bienes públicos están contenidas en el Decreto Ley del 25 de septiembre de 2001, n. 351, convertido en la Ley del 23 de noviembre de 2001, n. 410. El artículo 2 autoriza al Ministro de Economía y Finanzas constituir sociedades con responsabilidad limitada para realizar operaciones de securitización de los beneficios que derivan de la exclusión de la competencia de la administración pública del patrimonio del Estado y de otros entes públicos, territoriales o menos (denominados Scip; la primera ha sido creada en noviembre de 2001). Las sociedades tienen “por objeto exclusivo la realización de una o más operaciones de securitización de los beneficios que derivan de la exclusión de la competencia de la administración pública del Patrimonio del Estado o de los Entes públicos”, lo que determina la principal diferencia respecto a Patrimonio S.p.a.

Se discute sobre la naturaleza jurídica de las Scip, calificadas sobre todo como organismos de derecho público, según la noción reconocida en el derecho comunitario. Las Scip están sometidas a las disposiciones concernientes a los intermediarios financieros, aunque les sea permitido desenvolver también actividades no financieras, en excepción al artículo 106 del TUB (análoga excepción se refiere también a Infrastrutture S.p.a.)

Se recuerda cómo, de conformidad con la Ley 410/2001, la fase preliminar de las operaciones de securitización es el reconocimiento de los inmuebles del Estado por parte de la *Agenzia del demanio* con el fin de distinguirlos entre dominiales y patrimoniales, indisponibles o disponibles.

La *Agenzia del demanio* ha sido instituida con Decreto Legislativo del 30 de julio 1999, n. 300, cuyo artículo 65 dispone que esta sea asignada a “la administración de los bienes inmuebles del Estado, con la tarea de racionalizar y valorizar su empleo”. La Agencia del dominio prevé, con decretos adoptados por los directivos, a la determinación de los bienes a ceder. El conjunto inmobiliario entonces puede ser transferido a título oneroso a las Scip, con decretos del ministro de Finanzas “de naturaleza no reglamenta-

ria”, y está previsto por el artículo 3, apartado 1, que la inclusión en los decretos “produce el pasaje... al patrimonio disponible”. Esta disposición ha provocado numerosas críticas en la doctrina italiana, en cuanto facilita una interpretación según la cual solamente con el consentimiento ministerial se puede sustraer al dominio o a la indisponibilidad cualquier bien público, en vía de excepción a las disposiciones vigentes sobre el régimen especial al cual están sometidas determinadas categorías de bienes. En realidad, una interpretación similar no podría acogerse por una serie de razones: antes de todas por su dudosa constitucionalidad; en efecto, como se ha dicho, el artículo 42 constitucional debe ser interpretado en el sentido de garantía de la sobrevivencia de una topología de propiedad pública, diferente de aquella común, porque está sometida a una normativa especial, indispensable para la salvaguardia de los bienes. Por lo tanto, no se puede interpretar la Ley 410/2001 en el sentido que permita la eliminación del dominio y del patrimonio indisponible.

La más correcta interpretación del artículo 3 parece ser aquella que no prescinde de la situación de hecho en la cual se encuentran los bienes objeto de reconocimiento: esto significa que los decretos del ministro, no obstante la utilización del termino “produce”, no tendrán función constitutiva, sino declarativa de la situación en la cual en aquel determinado momento se encuentran los bienes. En otras palabras, será necesario verificar si la sustracción al dominio y al destino de un definido bien público sea ya efectuada como consecuencia de los procesos normales vistos hasta este momento (eventos naturales o específicas medidas legislativas y administrativas), por lo cual la disposición en comentario puede ser vista como de actuación del artículo 829, apartado 1, C.C., de conformidad con el cual el pasaje de los bienes del dominio al patrimonio viene declarado en un acto administrativo, el cual debe ser hecho conocer en el *Diario Oficial*. Los decretos ministeriales deben ser considerados, por lo tanto, del mismo modo que aquellos actos de desclasificación previstos por el artículo 829 C.C. y sujetos a los mismos presupuestos sustanciales requeridos para la adopción de los mismos. Tanto más que, aun si se quisiera atribuir a los decretos efectos constitutivos, estos deberían fundarse en una norma de grado legislativo que no solo atribuya, sino también discipline el poder del Ejecutivo, y esto sobre la base del principio constitucional de legalidad sustancial, que descende del artículo 97 constitucional. Por lo tanto, desde el momento en que la normativa no está contenida en la Ley 410/2001, se puede considerar que ello deba ser ejercido de conformidad con las leyes del sector que regulan la desclasificación de los diversos bienes, previendo procedimientos complejos y articulados aptos a verificar la pérdida de las características naturales, materiales o funciona-

les que determinaban la dominialidad o indisponibilidad, procedimientos en los cuales se realiza el principio de buena administración.

Las Scip, una vez recibidos los bienes a título oneroso, inicialmente los securitizan, en modo tal de financiar el pago a la administración pública del precio inicial de la transferencia y luego lo revenden a terceros, preferiblemente después de haberlos valorizado.

Los decretos que disponen las transferencias contienen una serie de indicaciones más bien concisas relativas al precio inicial de los bienes, a las modalidades de retribución a la administración del eventual ajuste entre el precio y la suma recibida por la reventa, a las características de las operaciones de securitización de realizar, a la emisión de las sociedades en posesión de los bienes inmuebles transferidos, a la gestión de los bienes y a las modalidades de valoración y reventa.

Se recuerdan, además, como caso particular en el panorama de las securitizaciones, las disposiciones puestas por el artículo 84 de la ley 289/2002, introducidas con el fin de reconocer también a las regiones y a los entes locales la facultad de constituir sociedades para las securitizaciones de los bienes públicos. Las disposiciones, aun reenviando en gran parte a la Ley 410/2001, presentan algunas particularidades, con referencia a los bienes de los entes territoriales, que permiten presentar la hipótesis de que por medio de las securitizaciones se puedan realizar también privatizaciones solo formales de bienes públicos. En particular, el artículo 84 dispone que los entes territoriales (y otros entes públicos a ellos instrumentales que les soliciten) puedan constituir directamente o promover la constitución de sociedades a las cuales transferir los propios inmuebles “con Acto público o Escritura privada legalizada, previa deliberación del órgano competente”, solamente con la obligación de comunicar preventivamente al Ministro de Economía. La razón por la cual algunos intérpretes han presentado la hipótesis de que en este caso se pueda hablar de privatizaciones formales se funda en la carente previsión del efecto del pasaje de los bienes públicos al patrimonio disponible: la omisión haría pensar en efecto que los bienes dominiales, y con mayor razón aquellos del patrimonio indisponible, puedan ser transferidos a las sociedades de securitización sin perder su naturaleza dominial o indisponibilidad, determinando con esto las privatizaciones formales. Además, contra la objeción de quien niega cualquier utilidad práctica a este género de operaciones, sosteniendo que los inmuebles dominiales transferidos no podrían en todo caso ser revendidos a terceros por su inalienabilidad de conformidad con el artículo 823 C.C., se ha respondido que en realidad los bienes podrían ser alienados y circular quedando sin embargo sometidos a una suerte de vínculo que garantice su destino público extin-

guible solamente como consecuencia de una resolución de sustracción al dominio de conformidad con el artículo 829 C.C.

C. *Un caso particular: los bienes culturales*

De la reconstrucción realizada hasta este momento, los bienes inmuebles públicos —reconocidos por interés histórico, arqueológico y artístico normado por las leyes en materia— son enumerados por el artículo 822 C.C. entre los bienes dominiales, aunque sí son pertenecientes a entes territoriales diferentes del Estado.

En 1942 la ley principal en la materia estaba representada por la ley del 1o. de junio de 1939, n. 1089, luego abrogada por el decreto legislativo del 29 de octubre de 1999, n. 490, la cual contiene el texto único de las disposiciones legislativas en materia de bienes culturales y medioambientales. De conformidad con dicha normativa, los bienes de interés histórico artístico eran tales no por efecto de una disposición constitutiva, sino *ex lege*; ellos eran objeto de un procedimiento de determinación que terminaba con la inserción en listas específicas, redactadas sobre la base de criterios dictados por un decreto del ministro para los bienes y las actividades culturales adoptado de acuerdo con la Agencia del dominio. Se nota que las listas tenían valor meramente declarativo.

De acuerdo con el texto único, una vez hecha la excepción para aquellos que pertenecen al dominio histórico-artístico (exartículo 822 C.C.), los bienes culturales podían ser alienados, previa autorización del ministro competente. De este modo, venía dejada irresuelta la cuestión de la coordinación entre las disposiciones de los códigos y la legislación especial sobre los bienes culturales para la dificultad de distinguir entre las dos categorías.

Sin embargo, la ley del 23 de diciembre 1998, n. 448, había previsto la emanación de un reglamento que fijaba las excepciones a la regla general de inalienabilidad de los bienes del dominio histórico-artístico. El reglamento, emanado con D.P.R. 283/2000, había invertido el principio general de la inalienabilidad, salvo excepciones, convirtiendo en alienable una parte significativa de los bienes inmuebles del dominio histórico-artístico, previa autorización de la administración estatal prepuesta a la tutela de los bienes culturales. La excepción a la nueva regla estaba representada por algunas categorías de bienes señalados en el reglamento, de las cuales se confirmaba la absoluta inalienabilidad; entre estas, los bienes de interés arqueológico e histórico-artístico que presentaran al menos una importancia particular con

referencia a la historia de la cultura en sentido amplio o a la historia de las instituciones públicas.

Los bienes restantes, aunque estén incluidos en el elenco, podían ser alienados, pero la autorización debía ser transmitida en forma expresa por el superintendente regional territorialmente competente, a solicitud del ente propietario, o si no, por los bienes del Estado, por la respectiva administración estatal. La autorización en todo caso no podía ser emitida “en el caso de que la alineación *perjudicase* la conservación, la integridad y el disfrute público del bien, o no sea garantizada la compatibilidad del destino de utilización del bien con su carácter histórico y artístico”. La autorización debía ser expedida bajo las condiciones indicadas en la solicitud, que debían ser aprobadas por el superintendente regional, y debía además indicar las medidas de tutela del bien, las condiciones de disfrute público, las prescripciones acerca de las intervenciones específicas de tutela y de valoración, etcétera. Esas circunstancias contribuyen a delinear una hipótesis de privatización ciertamente más formal que sustancial, en cuanto el respeto de las prescripciones era la principal obligación que gravaba sobre los adquirentes de dichos bienes.

Sucesivamente, ha intervenido la normativa sobre las securitizaciones, que no ha faltado de interesar también al sector de los bienes culturales. Los bienes que pueden ser securitizados coinciden con aquellos ordinariamente alienables a sujetos ciudadanos comunes de conformidad con el texto único y por el D.P.R. 283/2000. Esto significa que los bienes deben ser previamente sustraídos al dominio público, lo que implica una evaluación acerca de la actual subsistencia de un interés histórico-artístico. Para la adopción de los decretos de transferencia del ministro de Economía y Finanzas, la ley 410/2001 dispone en acuerdo con el ministro para los bienes y las actividades culturales en caso de “bienes del Estado con particular valor artístico e histórico” (artículo 1-*bis*). Esto se pone en función de una mayor garantía de los bienes, en modo de evitar que el ministro de Economía pueda disponer una privatización de ellos, proporcionándose simplemente la necesaria autorización del superintendente regional.

Una concertación análoga es requerida por la Ley 112/2002 con referencia a la transferencia de bienes culturales al Patrimonio S.p.a. En este caso, además, es necesario recordar que los bienes son transferidos no tanto con objeto de encaminar los inmuebles a la securitización, sino sobre todo con el fin de obtener una gestión más eficiente y una valoración, por lo cual la alineación de los bienes, si no es excluida, parece en todo caso meramente eventual. Por lo tanto, a dicha sociedad pueden ser transferidos también bienes todavía no sustraídos al dominio, sujetos al régimen jurídico

de los códigos, o cuya sustracción al dominio puede ser decidida solamente al momento de la alineación. Recientemente, ya sea el texto único de 1999 que el reglamento 283/2000, han sido abrogados como consecuencia a la emanación del Código de los bienes culturales y del pasaje con Decreto Legislativo 42/2004. Las principales novedades introducidas por el código se refieren a las disposiciones declarativas del valor cultural de los bienes: en efecto, si por una parte ellos vienen mantenidos, por otro lado se afirma como cualquier bien público, ya sea obra de un autor no viviente y cuya ejecución resalta a más de cincuenta años, deba ser tratado como un bien cultural. Esta última previsión tiene naturaleza transitoria, en la espera de que se proceda para cada uno de ellos en la verificación del interés cultural, con el fin de ficharlo al menos como bien cultural. Se observa la diferencia respecto al pasado, en cuanto, de conformidad con la precedente normativa, el procedimiento de verificación del valor cultural de un bien podía ser encaminado discrecionalmente por el sujeto que tuviera la intención de alienarlo dirigiéndose a la superintendencia regional.

El régimen introducido por el código puede resumirse de este modo: existen algunas categorías de bienes comprometidos por una inalienabilidad absoluta (en tendencia las mismas del Reglamento 283/2000); también los otros bienes son temporalmente inalienables, en espera de la verificación del propio valor cultural; como consecuencia de la verificación, los bienes reconocidos como culturales vienen calificados como dominiales; sin embargo, ellos pueden ser alienados previa autorización que garantice su destino de utilización y la conservación; la autorización produce el efecto de degradar los correspondientes bienes de dominiales a simples bienes culturales. En cambio, si, como consecuencia de la verificación el bien no viene reconocido de interés cultural, la ley prevé que se abra un procedimiento autónomo de sustracción al dominio público encargado a la autoridad titular del bien y que se coloca como presupuesto para la alineación del mismo bien.

VIII. LA PROPIEDAD DEL ESTADO FEDERAL

A finales de la década pasada la Asamblea legislativa, con la ley 42/2009, facultó al gobierno para adoptar uno o más decretos legislativos teniendo por objeto la aplicación del artículo 119 de la Constitución.

El artículo 19 de la ley 42/2009, relativo al patrimonio de las comunidades, provincias, ciudad metropolitana y regional, delinea los contornos de la propiedad del Estado federal (entendido, como se señaló antes, como fenómeno devolutivo accesorio al federalismo fiscal), e identifica los bienes destinados a reingresar en el diseño devolutivo, extendiendo sus fines hasta

los bienes de dominio marítimo y de dominio hídrico, los aeropuertos regionales o locales pertenecientes al dominio aeronáutico civil estatal, las minas y sus pertenencias ubicadas bajo tierra, así como todos los bienes propiedad del Estado, distintos a los ya mencionados y no comprendidos en la categoría de hipótesis excepcionales —en cuanto tales sustraídas del traspaso— identificados en los bienes inmuebles en uso para comprobar su efectiva finalidad institucional; en los puertos, en los aeropuertos de relevancia económica nacional e internacional; en los bienes objeto de acuerdo y entendimiento con los entes territoriales para la razionalización y valoración de sus respectivos patrimonios inmobiliarios suscritos a la fecha de entrada en vigor del decreto, y en las redes de interés estatal, incluyendo la energía y los ferrocarriles en uso.

Incluso los bienes pertenecientes al patrimonio cultural son en principio sustraídos a la devolución, abriéndose una grieta en tal sentido —como se verá más adelante— en virtud de la combinación de las leyes 42/2004 y 85/2010, precipitado por la delegación estatal relativa a los principios rectores del proyecto del federalismo de propiedad pública.

La piedra angular de toda la reforma en sentido federalista del régimen de los bienes públicos se identifica con la normativa referida a la “valoración” de los bienes transferidos.

Junto a la privatización de los entes públicos, como instrumento de valoración económico-productiva de los bienes pertenecientes a ellos, se delinea, por tanto, un nuevo instrumento de búsqueda por la máxima productividad y eficiencia de los bienes públicos.

Una consideración, sin embargo, a partir de ahora, se impone.

La refirma en sentido federalista del sistema de gestión del dominio público ha puesto las bases para la asunción por parte del “bien público” de una nueva connotación: no más como instrumento indispensable para la disponibilidad de la finalidad publicística del ente propietario/gestor, sino como medio productivo de utilidad económica.

Subsidiariedad, adecuación, territorialidad y (sobre todo) simplificación, constituyen la “palabra clave” de tal proyecto.

La implementación del dictado legislativo se caracteriza, de hecho, en un primer análisis, por la voluntad declarada de predisponer un sistema de devolución del patrimonio erario que a través del justo compartimiento entre las mencionadas “directrices” representan el mejor medio para la valoración del bien y, por tanto, del territorio en el cual el mismo está inserto. El criterio de la territorialidad encuentra, por tanto, equilibrio en el corolario más importante del principio de subsidiariedad, es decir, la adecuación de la transferencia del bien, que debe intervenir en la comparación del sujeto

descentralizado más idóneo para garantizar la mejor gestión, bajo la óptica del objetivo de valoración intrínseca y extrínseca del mismo bien, en respeto al criterio de la simplificación, entendida no tanto (o mejor dicho, no solo) como prohibición de agravio de la actividad administrativa, sino como remoción de obstáculos a la disposición del bien transferido.

Iluminante, a tal propósito, es lo dispuesto en el artículo 2, apartado 5, letra b), de la ley 85/100, que orienta el sistema de “alineación y disposición” de los bienes —entendidos como medios de valoración del patrimonio transferido— a la máxima forma óptima, admitiendo el recurso al procedimiento del artículo 58 de la ley 112/2008, y prescribiendo la convocatoria de una conferencia especial de servicios extendidos a las comunidades, a la provincia, a la ciudad metropolitana y a las regiones interesadas, que si bien tiene la función de garantizar el encuentro y la comparación de las instancias a varios títulos relacionados con el destino de los bienes —al declarado alcance de asegurar la máxima valoración—, por otra lado funciona como catalizador de los diversos procedimientos de autorización necesaria a la variación de destino urbanístico constituyendo la determinación final de la conferencia de servicios el procedimiento único de autorización de las variantes del instrumento urbanístico general, el cual fija límites y vínculos.

La introducción del criterio de la simplificación en la acepción ahora asentada se puede leer bajo una nueva luz el proyecto federalista: por “valoración” del bien se entiende el recurso de una gestión a nivel local más eficiente y rentable, en donde los bienes inmuebles públicos son a menudo mal administrados y poco utilizados por las administraciones estatales y, en particular, por la agencia del dominio público.

Y si bien es cierto que el resultado especulativo del sistema debería impedir el principio consagrado en el apartado 4 del artículo 2 de la ley 85/100 —que impone fin a cada operación de valoración en beneficio directo o indirecto de la colectividad territorial representada—, su idoneidad para actuar como barrera a la explotación de la norma podría ser debilitada por su propia letra. El legislador delegado ha hecho propia la locución ya utilizada por la ley 42/2009, confinado en una interpretación de la disposición inspirada en la *ratio legis*: en tal lectura clave, todavía la “máxima valoración” de los bienes en “beneficio directo o indirecto de la colectividad territorial representada” debería constituir, a lo menos, un vínculo para el ente destinatario en el uso del bien atribuido, y, a lo más, debería determinar y dirigir la elección devuelta, garantizando el enlace con la exigencia de acrecentamiento del bienestar de la colectividad y mejoramiento de los servicios prestados por la administración pública.

Sin embargo, admitir que el proceso de valoración de los bienes transferidos pueda traducirse también en un beneficio “indirecto” para la colectividad abre la posibilidad a las comunidades (y a otros entes locales) de alienar el patrimonio conferido y utilizar la ganancia respectiva para la generación de utilidad social, así como para el saneamiento de las cuentas, y considerando que el decreto sobre la propiedad del Estado federal prevé un costo efectivo e inmediato para los entes mismos, es decir, la reducción, a partir del ejercicio siguiente al de la fecha de adquisición del bien, de los recursos financieros transferidos del erario, subsiste el riesgo de comportamientos poco virtuosos.

Podría obviamente imaginarse un escenario en el cual el ente local se hiciera portador del mandato del legislador y su gestión por la máxima valorización del bien —quedando inmune de sugerencias de naturaleza económicas—, o, en forma más realista, en el cual los entes, que no pretendieran del todo violentar el espíritu de la norma, tomaran funciones de gestión consistentes en realizar las recaudaciones positivas citadas de contenido patrimonial, que fueran en cualquier forma idóneas para valorar los bienes de su calidad histórica —cultural— ambiental, y sin duda que la reforma en sentido federalista de la gestión de dominio público ha determinado realizar un desplazamiento de los ejes de la disciplina de los bienes públicos respecto a la codificación y constitucionalización, con la (quizá única) excepción de los bienes pertenecientes al dominio cultural de los cuales ya la ley de 2009 preveía un régimen devolutivo especial, retomado del decreto delegado, ligado a la predisposición de acuerdos específicos de valorización y de los programas consecuentes y planos estratégicos de desarrollo cultural, definitivos en los sentidos y con los contenidos del artículo 22, apartado 4, del Código Urbano.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARSI, M., “I beni pubblici”, en CASSESE, S. (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, tomo 2.
- BASSI, F., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.
- BRANCASI, A., *La cartolarizzazione dei beni pubblici di fronte all’ordinamento comunitario*, en www.aedon.mulini.it, 1/2003.
- CAMMELLI, M., *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall’analisi all’applicazione*, en www.aedon.mulino.it, 2/2004.
- CAPUTI JAMBRENGHI, V., “Beni d’interesse pubblico”, *Enc. Giuridica Treccani*, Roma, vol. 5, 1988.

- CARINGELLA, F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, tomo 2.
- CERULLI IRELLI, V., “Beni pubblici”, *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. 2, Torino, 1987.
- , *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2002.
- CORSO, G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2003.
- CERRINA FERONI, G., “Profili di diritto amministrativo delle cartolarizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti pubblici”, en FERRARI, G. F. (cur.), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici: esperienze e prospettive*, Milano, EGEA, 2006.
- FERRARI, G. F., “La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici. L’evoluzione del dato normativo nell’ordinamento italiano”, en FERRARI, G. F. (cur.), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici: esperienze e prospettive*, Milano, EGEA, 2006.
- MORBIDELLI, G. (cur.), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004.
- OLIVI, M., *Beni dominiali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, CEDAM, 2005.
- PIZZA, P., *Patrimonio dello Stato Spa: profili di organizzazione e funzionamento*, en www.aedon.mulino.it, 3/2002.
- RENNA, M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2004.
- ROSSI, G., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005.
- RESTA, R., “Comentario agli art. 822-831”, en SCIALOJA, A. y BRANCA, G. (cur.), *Commentario del codice civile*, Zanichelli, Bologna, e Società editrice del foro italiano, Roma, 1976.
- SANDULLI, A., “Beni pubblici”, *Enc. Dir.*, vol. 5, Milano, 1959.
- SORACE, D., *Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, en www.aedon.mulino.it, 1/2003
- TALICE, C., *Elementi di diritto amministrativo*, Maggioli, Rimini, 2005.
- RODOTÀ, S., “Comentario all’art. 42”, en BRANCA, G. y PIZZORUSSO, A. (cur.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, e Società editrice del foro italiano, Roma, tomo 2, 1982.