



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 8 / 1 9 9 1

La Laguna, a 8 de abril de 1991.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de acuerdo de devolución de uso del edificio "E.D." a su titular, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (EXP. 4/1991 CG)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

La consulta que con carácter facultativo interesa de este Consejo el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la propuesta de acuerdo gubernamental por el que se pretende devolver el uso del edificio "E.D." a quien parece su titular, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, será analizada por este Consejo a la luz de las disposiciones legales vigentes en materia de patrimonio contenidas en la Ley de Patrimonio del Estado, las condiciones que se derivan del Real Decreto por el que en su día el Estado cedió gratuitamente tal inmueble al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y demás normativa legal vigente que resulte de aplicación.

### II

1. De la documentación que se integra en el expediente administrativo que acompaña a la solicitud de dictamen facultativo, resultan unos hechos que de forma sistemática y sintética a continuación se exponen.

- En terrenos ubicados en la zona portuaria, propiedad del Patrimonio del Estado, en virtud de "autorización" administrativa concedida inicialmente a la Sociedad mercantil G.C.C.C.L. (mediante Real Orden de 6 de abril de 1900), se construyó un

---

\* **PONENTE:** Sr. Sánchez Parodi.

edificio para albergar almacenes y oficinas. De esa "concesión" se segregó, según consta en Real Orden de 3 de enero de 1929, la catalogada con el nº 22, siendo transferida a la Sociedad A.C. Cº LTD, por Real Orden de 28 de julio de 1925.

- El titular de la concesión (A.C.C.L.) se integró en la empresa A.P.C., S.A., "titular" del edificio, que fue utilizado en régimen de "arrendamiento" por la entidad E.D.C.I.L.

- A propuesta de los Sres. Consejeros de Cultura y Educación y Economía y Comercio, el "Gobierno de Canarias en sesión celebrada el día 24 de enero de 1983, acordó facultar al Consejero de Hacienda a adquirir por un precio máximo de 8 millones de pesetas los muebles y pertenencias de la Casa E.D. (...) así como gestionar el uso, o la conversión en la forma más conveniente para la Comunidad Autónoma, del local donde se ubica actualmente dicha empresa, con el objeto de que se instale provisionalmente una oficina de dicha Consejería o cualquier otra dependencia de esta Comunidad Autónoma, pero con el fin último de preservar esa parte importante del patrimonio histórico de Canarias, evitándose la dispersión de dichos bienes".

- En sesión celebrada el día 18 de marzo del mismo año, se acordó tomar posesión del inmueble a título de precario (...) (continuando) con la tramitación administrativa, del correspondiente expediente hasta obtener la titularidad del uso del inmueble (...) todo ello en aras del fin último (...) de preservar una parte importante del patrimonio histórico de Canarias y evitar la dispersión del mismo, así como las posibilidades de utilización del inmueble para destinarlo a servicios de la Consejería de Hacienda".

- La "toma de posesión en precario del referido edificio se pretendió hacer "previo acuerdo con los poseedores de dicho edificio" (...) con las garantías precisas para la preservación del referido patrimonio histórico, facultándose al Consejero de Hacienda para realizar cuantas gestiones sean precisas para la adquisición de la titularidad jurídica de dicho inmueble".

- Según Informe de la Dirección General de Patrimonio del Estado, de 13 de septiembre de 1990, emitido a solicitud de la Secretaría General Técnica de la

Consejería de Hacienda, resulta que el “mencionado inmueble fue cedido gratuitamente por el Estado al Ayuntamiento de Las Palmas, en virtud del RD 2.972/1976, de 26 de noviembre (...) sin perjuicio del derecho de reversión que, en su caso, pudiera ejercitar el Estado”.

2. La adecuada solución a la consulta que se interesa del Consejo -sobre la propuesta de acuerdo de devolución de uso del edificio E.D. a su titular, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria- requiere, necesariamente, analizar las circunstancias por las que ha pasado el inmueble señalado y la concesión administrativa que habilitaba para su construcción y uso, pues aquel se hallaba edificado sobre bienes inicialmente de dominio público, ya que ésta era la condición de la zona portuaria en que se encontraba. Los hitos señalados a tener en cuenta en el análisis del expediente remitido son los siguientes: el otorgamiento de la concesión inicial e incidencias posteriores al título; la cesión del inmueble, con la concesión y ocupación existente en el mismo, por el Estado al Ayuntamiento de Las Palmas, mediante el RD 2.972/1976, de 26 de noviembre y los Acuerdos del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias de 24 de enero y 18 de marzo de 1983, por los que “se aceptó” del beneficiario de la concesión -A.P.C., S.A.- la cesión de uso en precario del edificio.

### III

1. Del examen de la normativa relativa al citado edificio, se deduce que mediante Real Orden de 6 de abril de 1900 se concedió a la Sociedad General de Depósitos Comerciales de Gran Canaria autorización para construir “almacenes de mercancías y muelle de servicio en el Puerto de la Luz”, con las condiciones que en la misma se indican, debiéndose señalar al efecto que la cláusula 11ª determina su otorgamiento “sin plazo limitado, salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero”. De esta concesión se segregó la que aparece identificada con el nº 22 en la Real Orden de 3 de enero de 1929, recayendo sobre “almacén para mercancías concedido a la Sociedad G.C.C. Cº.”, siendo “transferida a la Sociedad A.C. Cº Ltd., por Real Orden de 28 de julio de 1926, y que en su mayor parte utilizan actualmente, sin la debida autorización superior, las Compañías E.D. (G.C.) Ltd. y V.C.I.C.”. La

sociedad beneficiaria de la concesión citada se integró posteriormente en la empresa "A.P.C., S.A.", sin que de esta nueva titularidad se derivara perjuicio alguna para la integridad del título concesional. Hay que entender, aunque ello no resulta del expediente, que la Compañía E.D. consiguió la autorización, de la que carecía, para ocupar el edificio indicado, pues lo que sí consta en el expediente es que "dicho edificio fue utilizado en régimen de arrendamiento por la entidad E.D.C.I.L. hasta que ésta fue liquidada", liquidación que posiblemente se llevó a cabo -sin que en el expediente aparezca dato concreto- en el año 1983.

Consecuentemente con lo hasta aquí indicado, resulta que el último beneficiario de la concesión era la empresa A.P.C., S.A., la cual tenía arrendado (al parecer sin oposición administrativa) el inmueble a la sociedad E.D.C.I.L. La Administración responsable del exacto cumplimiento de las condiciones del título concesional era, evidentemente, la estatal, pues ésta era la condición demanial que tenía la zona portuaria.

2. Por Decreto 2.972/1976, de 26 de noviembre, el Estado cede gratuitamente al Ayuntamiento de Las Palmas "con destino a viales y zonas verdes" ciertos inmuebles de su propiedad sitos en dicha capital, "de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 de la Ley de Patrimonio del Estado, en cuanto a aquellos que ya están integrados en el Patrimonio del Estado, cuya explotación o afectación, por otra parte, no se juzga previsible", según se expresa en la Exposición de Motivos del citado Decreto. La cesión gratuita de los inmuebles con los linderos que los delimitan se acuerda en el artículo 1 de aquél, especificándose que la cesión lo es "con las concesiones y ocupaciones existentes sobre los mismos"; en tanto que en el artículo 2 se fija en 10 años el plazo a los efectos del art. 79 de la Ley de Patrimonio del Estado (LPE).

Son varias las consideraciones a efectuar sobre lo hasta aquí expresado.

- En primer lugar, ha de indicarse el cambio o mutación de la naturaleza de la zona donde se ubica el edificio de referencia, pues si el mismo inicialmente fue construido al amparo de una concesión administrativa de ocupación de dominio público (recuérdese que la concesión original amparaba la construcción de un puerto y unos almacenes), del expediente se deduce su naturaleza patrimonial, toda vez que siendo propiedad del Estado, no se hallaban afectos al uso general o a los servicios

públicos, ni se aprobó Ley que confiriera a tales bienes naturaleza demanial (art. 1, LPE). Es esta razón, precisamente, la que faculta al Estado (art. 74, LPE) a ceder gratuitamente aquellos bienes "cuya afectación o explotación no se juzgue previsible", para fines de utilidad pública o de interés social. Ha de indicarse en este punto que el cambio de naturaleza venía impuesto no sólo porque la concesión nº 22 (que es la que interesa en el expediente) se segregó de la original afectando sólo a los almacenes, no al puerto (que, evidentemente, por estar construido sobre dominio público, art. 1 de RD Ley de 19 de enero de 1928, que aprueba la Ley de puertos, la zonas sobre la que fue construido no podía ser objeto de patrimonialización), sino porque la zona donde estaban construidos los almacenes se separó de la restante portuaria por mor de la construcción de la autovía marítima de la ciudad de Las Palmas, decayendo así su posible condición demanial y pasando a engrosar los bienes estatales de naturaleza patrimonial. Condición ésta, por otra parte, de imprescindible concurrencia para que pueda haber una cesión gratuita de un bien público, lo que no es posible hacer con los bienes demaniales.

Pues bien, en orden a lo expresado, el art. 77, LPE dispone en concordancia con lo expuesto que, "asimismo, por razones de utilidad pública o de interés social, podrán cederse para el cumplimiento de sus fines inmuebles del Patrimonio del Estado sitios en sus respectivos territorios". Esta posibilidad se ha articulado mediante la aprobación del Decreto citado, siendo los citados fines la construcción de "viales y zonas verdes".

Asimismo, ha de indicarse que del expediente no se deducen expresamente ciertos hechos, cuya efectiva concurrencia se da por cierta. En efecto, el Decreto de referencia no menciona en ningún momento el inmueble que ha venido soportando la concesión. Sólo indica los linderos que delimitan los bienes patrimoniales objeto del acuerdo de cesión, dentro de los cuales se encuentra -o debe encontrar- el inmueble interesado. Más dudoso es aclarar si la condición que pendía sobre el acuerdo de cesión afectaba, o no, al mencionado inmueble, pues siendo la causa de la cesión destinar los inmuebles a "viales y a zonas verdes", es lo cierto que el inmueble destinado a almacén, evidentemente, no reúne las condiciones para que tengan aquel destino, pues el mismo resulta incompatible con el uso de que venía siendo

objeto -de almacén-, uso, recuérdese, que estaba amparado por autorización administrativa. De ser esto así, del expediente parece desprenderse que la empresa que tenía arrendado al concesionario el citado almacén (E.D.) lo utiliza para este fin hasta la fecha de su liquidación, que fue probablemente el año 1983; liquidación que en puridad no afecta al título concesional, sino al contrato de arrendamiento que tenían suscrito E.D. (usuarios del almacén) y el concesionario (A.P.C., S.A.).

## IV

Ahora bien, antes del cumplimiento del plazo indicado en el expresado Decreto, se produjeron otras incidencias que se reseñan a continuación.

1. En primer lugar, debe recordarse que la cesión de los inmuebles se hizo "con las concesiones y ocupaciones existentes sobre los mismos". Por ello, y en una interpretación literal de lo expresado por el Decreto de cesión, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria recibió el inmueble "con" la concesión, lo que resulta por demás coherente con la accesoriadad de ésta en relación con el inmueble sobre el que recae, de forma que siendo éste de titularidad de la Corporación Local indicada debe ser esta Corporación la que fiscalice y controle el efectivo cumplimiento de las condiciones de otorgamiento. Siendo esto así, hay que congeniar lo que en principio parece una contradictoria situación jurídica que debe ser resuelta en concordancia con los fines y objetivos que persiguen las normas concurrentes, obviando aquellas soluciones que no se cohonesten con los mismos.

Y es que si bien los inmuebles cuyos linderos se delimitan en el Decreto 2.972/1976 fueron cedidos para que fueran utilizados para "viales y zonas verdes", fin que debería alcanzarse en un plazo de 10 años, hay que considerar que uno de los inmuebles es una finca urbana utilizada como almacén, uso que se encuentra, además, amparado por un título concesional. El conflicto, pues, entre la consecución de la utilidad pública que condicionó la cesión y el mantenimiento de la concesión, o más bien de los derechos derivantes de la misma, debe ser, necesariamente resuelto en favor de la primera, debiendo ceder -en los términos que se verá a continuación- los derechos concesionales. Y es que si no fuera así, la condición temporal que se incorpora en el Decreto, carecería de sentido, cuando su efectivo sentido es que en el plazo de 10 años se hagan los viales y zonas verdes.

La solución de la cuestión indicada la da la propia Ley de Patrimonio del Estado, cuyo art. 127 dispone que los titulares de concesiones o autorizaciones otorgadas legalmente sobre bienes de dominio público “continuarán en posesión de sus derechos” cuando aquellos bienes pierden su carácter por incorporarse al Patrimonio del Estado. Esta parece ser la situación en la que se encontraba el inmueble indicado cuando fue objeto, junto con otros, de cesión gratuita a favor del Ayuntamiento de Las Palmas, pues sólo es posible operar esa cesión en bienes de naturaleza patrimonial y no demanial -como se vio anteriormente-, debiendo recordarse en este punto que la Exposición de Motivos del Decreto 2.972/1976 señala que “tales bienes ya están integrados en el Patrimonio del Estado, y ello es así porque su “explotación” (por el propio Estado como bien patrimonial, lo que se regula en el art. 31 y siguientes de la LPE) o su “afectación” (evidentemente, al dominio público, según se regula en el art. 113 y siguientes de la LPE) “no se juzga previsible” .

Pues bien, el ya indicado art. 127 dispone que “el régimen posterior de los derechos y obligaciones que tales concesiones y autorizaciones hubiesen creado, se acomodará a las siguientes normas: a) será declarada la caducidad de aquellas en que se haya cumplido el plazo para su disfrute o en las que la Administración hubiere hecho reserva expresa de la facultad de libre rescate sin señalamiento expreso de plazo; b) se irá dictando igual caducidad a medida que venzan los plazos establecidos en los acuerdos de concesión o en las licencias para uso de sus bienes; c) durante el término de su existencia legal, los derechos y obligaciones de los beneficiarios se mantendrán con las características que les asignaren los términos de las respectivas concesiones y autorizaciones (...); d) el Ministerio de Hacienda podrá acordar la expropiación de los derechos que estimare que su mantenimiento durante el término de su vigencia legal perjudica el ulterior destino de los bienes (...)”. El régimen jurídico se completa con lo preceptuado en el art. 128, LPE, según el cual, “las entidades que hayan recibido los bienes sobre los que recaigan los derechos establecidos en favor de los beneficiarios de concesiones o autorizaciones podrán liberarlos, con cargo exclusivo a sus fondos propios” .

2. De la aplicación de este régimen jurídico a los hechos y situaciones constatados en el expediente resulta:

- La concesión original se otorgó sin plazo limitado, aunque sujeta a lo que determina el art. 50 de la Ley de Puertos y sin que el Estado se reservara la facultad de libre rescate, salvo el supuesto de que el Estado tuviera que realizar obra o establecer servicios incompatibles con la concesión (cláusulas 11 y 12). Por ello, no resulta de aplicación los apartados a) y b) -salvo lo que se dirá a continuación- y sí lo dispuesto en el apartado c).

- Ciertamente, el supuesto que contempla el apartado d) sí podría ser plenamente aplicable al inmueble de referencia y derechos conexos, sólo que el Estado, en vez de expropiar tales derechos y posteriormente ceder el inmueble al Ayuntamiento libre de cargas, efectuó esa cesión con tales cargas, con la determinación implícita, pero notoria, de que tenía que ser el Ayuntamiento de Las Palmas el que tendría que proceder a esa expropiación, liberando a su costa el inmueble de los derechos de terceros que en aquél concurrían, debiendo señalarse en este punto que, al margen de los derechos derivados del título concesional, existía asimismo una relación arrendaticia entre el otrora concesionario y la empresa E.D.

- Resulta, por lo expuesto, y como asimismo se desprende de lo regulado en el art. 128, LPE, que debía ser el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el que tenía que liberar el inmueble de sus cargas, con una imputación a su presupuesto. Y una vez verificada esa liberación, el Ayuntamiento ya se encontraba en condiciones de afrontar la construcción de viales y zonas verdes, condición, como reiteradamente se ha expresado, de la cesión operada.

- El Estado pues, no tenía la obligación de liberar el inmueble de cargas, aunque lo podía haber hecho al amparo del apartado d) del art. 128, LPE y lógicamente, este Consejo no puede entrar a valorar las razones de esa decisión.

- Sostiene la Dirección General de Patrimonio del Estado -en Informe que obra en el expediente de fecha 13 de septiembre de 1990- que "la titularidad de dicho inmueble la ostenta en la actualidad el Ayuntamiento de Las Palmas, sin perjuicio del derecho de reversión que, en su caso, pudiera ejercitar el Estado".

Al margen de lo hasta ahora expuesto, debe recordarse que la concesión original se otorgó sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 50 de la Ley de Puertos (de 7 de



mayo de 1880), según el cual, “en el caso de que hubieran de ejecutarse en un puerto por (...) los Ayuntamientos obras declaradas de utilidad pública, y para realizarlas fuera preciso utilizar o destruir las construidas por particulares, en virtud de concesiones que les hubieran sido otorgadas, sólo tendrían derecho los concesionarios a ser indemnizados del valor material de dichas obras, previa tasación pericial (...)”. Como se sabe, de esta primera concesión, se segregó la que en la Real Orden de 21 de enero de 1929 aparece identificada con el nº 22, siendo concedida a la Sociedad G.C.C. Cº, que, posteriormente, la transfirió a la Sociedad A.C. Cº Ltd. por Real Orden de 28 de julio de 1925. La Real Orden de 21 de enero de 1929 pretende conceder un cierto período de tiempo para que distintos concesionarios, usuarios y ocupantes de dominio público regularicen su situación ante la Administración. Entre estas condiciones, hay que destacar la incoación de expedientes de caducidad para los concesionarios que hubieren transferido o arrendado sus concesiones sin previa autorización, para lo que se concede un plazo de 2 meses para solicitarla (4ª); los concesionarios que destinen sus concesiones a usos y fines distintos al indicado en las Reales Órdenes de su otorgamiento cesan asimismo en su uso si no solicitan la preceptiva autorización (7ª); y se dispone que en las partes donde existan ocupaciones abusivas “incluso el terreno o explanada que posee A.C.C.” (9ª).

## V

En el interín de las incidencias relatadas hasta aquí, hay que señalar que el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 24 de enero de 1983, facultó al Consejero de Hacienda para que adquiriera los “muebles y pertenencias de la casa E.D. (...) así como para gestionar el uso o conversión del local donde se ubica esta entidad con el objeto de instalar, provisionalmente, oficinas de la Consejería de Hacienda o cualquier otra dependencia” de la Comunidad Autónoma. Dificultades “burocráticas y administrativas impidieron el cumplimiento del referido Acuerdo con estricta sujeción a la legislación vigente”. Circunstancia que determinó que el Gobierno, en sesión celebrada el 18 de marzo de 1983, acordara facultar al indicado Consejero para que adquiriera del arrendatario (E.D.) del inmueble sus bienes muebles y pertenencias “dado su importante valor histórico”; que “hasta tanto se

aclare la situación jurídica del inmueble que ha venido ocupando la referida entidad E.D. en esta ciudad (...) se proceda, previo acuerdo con los poseedores de dicho edificio a la ocupación en precario del mismo por la Consejería de Hacienda de esta Comunidad (...) facultándose al Consejero de Hacienda para realizar cuantas gestiones sean precisas para la adquisición de la titularidad jurídica de dicho inmueble en la forma más conveniente para la Comunidad Autónoma”.

Sobre lo hasta aquí expresado, procede hacer las siguientes consideraciones:

Por la época en que se adoptaron los sendos Acuerdos gubernamentales (de 24 de enero y 18 de marzo de 1983), aun no habían pasado los 10 años de plazo que el Decreto 2.972/1976 concedió al Ayuntamiento de Las Palmas para que realizara las obras a que se comprometió y que vencía el 28 de diciembre de 1986. Consecuentemente, en las fechas de los acuerdos citados era aquella Corporación la titular del inmueble y la Administración titular de las facultades de control sobre la concesión aun existente.

De tales Acuerdos se desprende que la Comunidad Autónoma quería adquirir los bienes muebles y pertenencias del arrendatario del mismo (E.D.) y el propio local (que en esa época era el Ayuntamiento de Las Palmas, en tanto que el concesionario era la entidad A.P.C., S.A.). Nada hay que objetar a la adquisición del material mobiliario del arrendatario que, por lo visto, tenía valor histórico. Ahora bien, lo referente a la aceptación por la Comunidad Autónoma del “uso en precario del edificio” permitido por el concesionario “A.P.C., S.A.” pudiera, en la hipótesis que se analiza, estar viciado de origen, pues nadie puede disponer de aquello que no le pertenece. Tenía que haber sido el Ayuntamiento de Las Palmas el que autorizara ese uso. Pero es que ni siquiera en este caso el Ayuntamiento de Las Palmas podría haber hecho tal cosa, porque supondría incumplir la condición con la que se cedió el inmueble, y que no es otra que haber destinado el inmueble a viales y a zonas verdes. Claro que el expediente resulta contradictorio en este tema, pues si en escrito de la Secretaría General Técnica de 21 de marzo de 1990 se dice que el Gobierno de Canarias, mediante Acuerdo del Consejo de fecha 24 de enero de 1983, “aceptó” de la entidad A.P.C., S.A. la cesión de uso en precario del edificio, es lo cierto que en aquel Acuerdo lo que se dispuso fue facultar al Consejero de Hacienda a hacer las gestiones en orden a lo expresado. Pero en ese Acuerdo no se acepta

inmueble alguno. Naturalmente que del mismo escrito se infiere que esa aceptación sí se produjo al indicarse que “en la actualidad, no siendo ya necesario al Gobierno de Canarias el uso del referido edificio, disfrutando hasta ahora en precario y existiendo la posibilidad de que la concesión haya caducado” se solicitó de la Dirección General de Patrimonio del Estado “Informe respecto a la actual titularidad del edificio que nos ocupa, a fin de proceder a la correcta devolución de su pleno uso a quien resulte legítimo titular”.

## VI

Examinados los diversos problemas que pudieran existir en torno a la titularidad del inmueble aludido, y a la vigencia de la concesión, o derechos concesionales que fueron otorgados a “A.P.C., S.A.”, debe, en síntesis, concretarse que en el expediente remitido a este Consejo, sólo aparece, con entera claridad, que la Dirección General de Patrimonio del Estado en escrito de 13 de septiembre de 1990, considera que el titular del referido edificio, lo es el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 2.972/1976, de 26 de noviembre, sin perjuicio del derecho de reversión, que, en su caso, pudiera ejercitar el Estado.

Nada se dice, sin embargo, en dicho escrito respecto a otro extremo, que le fuera consultado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias, y es sobre la posibilidad de que la concesión que existía en el citado edificio, hubiese caducado, sin que tampoco, en el mencionado expediente, aparezca dato alguno que permita sustentarse un criterio ajustado.

Cedida en precario, la posesión del repetido inmueble a la CAC, por “A.P.C., S.A.” antes de que se adopte resolución alguna sobre la devolución de aquél, debe dirigirse la Comunidad precarista al Ayuntamiento mencionado, interesándole cual sea la actual vigencia de los derechos concesionales de la entidad cedente, y oída ésta, de haber caducado los derechos concesionales de referencia se procederá en consecuencia.

## CONCLUSIÓN

No constando en el expediente remitido la vigencia actual de los derechos concesionales que en favor de "A.P.C., S.A.", pudieran existir, cuando cediera en precario la posesión del edificio aludido a la CAC, se debe por ésta, interesar del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, cuál sea la situación de los referidos derechos, dándose vista y oyéndose, en relación con tales extremos, a la entidad cedente de la posesión, y por el resultado obtenido, deberá procederse en consecuencia, de conformidad con cuanto se dice en el Fundamento VI.