



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 1 / 1 9 9 9

La Laguna, a 2 de marzo de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifican los artículos 17 al 22 del Decreto 133/1998, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, y se aprueba la clasificación del Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 5/1999 PD)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Se emite el presente Dictamen a petición del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, quién lo recaba con carácter preceptivo, en aplicación de lo establecido en los artículos 11.1 y 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCC) y 48 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento (RCC), como trámite subsiguiente al acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, de toma en consideración del Proyecto de Decreto (PD) por el que se modifican los artículos 17 al 22 del Decreto 133/1988, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, y se aprueba la clasificación del Inventario General de bienes y derechos de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC).

Dado que el Decreto 133/1988, de 22 de septiembre, usando una técnica normativa correcta, separó bien el acto aprobatorio de la norma sobre la que versaba y la disposición reglamentaria propiamente dicha, concretándose aquél en un artículo único, se observa de entrada la deficiente formulación del texto sometido a consulta,

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

ya que en puridad no se puede referir, ni la titulación ni el artículo único del PD, a la modificación de los arts. 17 al 22 del expresado Decreto 133/1988, por la señalada circunstancia de inexistencia de tales preceptos en dicho acto normativo, siendo, pues, lo correcto fijar el objeto cierto de la modificación pretendida de los artículos de que se trate del Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la CAC; lo que constituye, por lo demás también, el objeto material de la consulta y en el que ha de centrarse el análisis a realizar por este Consejo sobre la adecuación jurídica de la proyectada modificación reglamentaria, cuya naturaleza preceptiva resulta de lo dispuesto de los arts. 10.6 LCC y 22.3 de la Ley 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LCE).

II

Procedimentalmente, nada ha de objetarse a la actuación normativa proyectada, habiéndose cumplido los trámites legalmente prevenidos, debiendo acordarse la modificación de la que se trata por el Gobierno y debiéndose aprobar en forma de Decreto, en virtud de lo ordenado en los arts. 34 y 35 de la Ley territorial 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LGAP), disponiendo el Gobierno autonómico de potestad normativa de orden reglamentario para proceder al efecto y la habilitación legal pertinente, conforme a lo prevenido en los artículos 15.2 del Estatuto de Autonomía (EAC), 22 y 33 de la LGAP y Disposición Final Primera de la Ley 8/1987, de 28 de abril, del Patrimonio (LPCAC).

Es indudable que la materia a ordenar puede serlo por la CAC, teniendo inclusión en la más amplia denominable Patrimonio de la CAC, a regular por ésta (cfr. artículos 47 y 49, EAC), en principio por Ley del Parlamento canario, es decir, Ley formal [cfr. artículo 59.e), EAC], pero sin excluir ello la posibilidad de ordenar esta materia por Reglamento de carácter ejecutivo en sentido estricto (artículos 15.2 y 5, EAC y 33 LGAP), aunque con todo lo que ello conlleva y comporta sobre el ejercicio de esta potestad reglamentaria y el resultado normativo de dicho ejercicio. Al respecto cabe señalar que la normativa a establecer se centra en cuestiones de Inventario y Contabilidad ordenadas básica o fundamentalmente por la LPCAC, en su artículo 10, estando esta regulación desarrollada actualmente por las normas recogidas en los artículos 17 al 27, RALP, integrados en el Capítulo III del Título Preliminar del mismo.

No obstante, ha de insistirse en que la modificación a producir se ha de referir a diversos preceptos de un determinado Reglamento, el RALP, pero no a inexistentes artículos del Decreto que como Acto lo aprobó, tanto como lo hará el que ahora sirve para aprobar la modificación reglamentaria pretendida.

Por tanto, desde una perspectiva formal, competencial y procedimental ha de afirmarse que la actuación a producir es conforme a Derecho, ejerciéndose debidamente, con sus trámites y habilitaciones normativamente fijados y exigidos o en la forma procedente, la potestad reglamentaria que corresponde actuar en este caso, de orden ejecutivo de Ley, dejando a salvo lo advertido en el precedente párrafo de este Fundamento y sin perjuicio de lo que se expondrá sobre la concreta adecuación de los preceptos proyectados al parámetro legal a desarrollar.

Precisamente, en este orden de cosas ha de ponerse de manifiesto desde ahora que, visto el contenido de la normativa a aprobar, sustituyendo a la actualmente en vigor recogida en la Sección 1ª del Capítulo III del Título Preliminar del RALP, parece claro que la operación propuesta supone ciertamente la modificación de dicho Reglamento, pero no es la mera alteración de algunos de sus artículos y aun menos sólo de los numerados del 17 al 22.

III

1. Según se ha indicado, la normativa legal de cobertura del PD, habilitadora de la modificación que se pretende abordar, está contenida en el art. 10 LPCAC, integrado por cuatro apartados que fueron desarrollados por el RALP, aprobado por el Decreto 133/1988, mediante los preceptos incorporados a los arts. 17 al 25, que ahora se ven afectados por la reforma proyectada.

En todo caso, ha de señalarse que la actual regulación reglamentaria (arts. 2 y siguientes y 17 RALP) respeta la solución legalmente arbitrada de integración en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias de todos los bienes y derechos que le pertenezcan, tanto los bienes de dominio público o demaniales, como los de dominio privado patrimoniales (arts. 1 al 5 LPCAC), norma legal ajustada a las determinaciones del EAC, contenidas en su art. 46, y que tras la reforma operada en virtud de la L.O. 4/1996 ha pasado, con el mismo contenido, a regularse en el art. 47; y ello pese a ser distintos en carácter, concepto y fin; distinción fundamental que

ha de ser respetada a cualquier propósito y en cualquier momento, en conexión con el uso, defensa y garantía, o, en fin, régimen jurídico de esos bienes y derechos.

2. La regulación proyectada contenida en el que se prevé nuevo artículo 17, RALP se ajusta a Derecho y, en particular, desarrolla correctamente las previsiones al respecto de la LPCAC, tanto en el apartado 1 del artículo 10 como, en relación con ello, en sus artículos 1 al 4. Lo mismo cabe decir de la que se proyecta a recoger en el nuevo artículo 18, RALP. No obstante, ha de indicarse, respecto a la inclusión en la Sección 6ª del IGBD de las concesiones demaniales, que aunque sea discutible que éstas puedan considerarse en sí mismas derechos inventariables, no es objetable la pretensión de que consten en la Sección de aquél en que se incluyan los bienes demaniales objeto de ellas y las propias concesiones conferidas.

En esta misma línea es observable en cuanto a las concesiones administrativas sobre servicios u obras públicas, que aunque generan derechos incluibles en el patrimonio de los particulares interesados y a favor de la Administración concedente, éstos serían inventariables, pero no procede confundirlos con las concesiones mismas.

3. Tampoco parece cuestionable la adecuación del proyectado artículo 19, RALP, siempre que se entienda que su apartado 5 no se refiera al supuesto previsto en el artículo 10.3, LPCAC, que ordena el sistema de acceso al IGBD por los particulares, partiéndose del carácter público que se otorga en aquél a dicho Inventario; condición esencial para su existencia y funcionamiento que debiera reconocerse en el RALP, como se hace en el vigente artículo 25 del mismo y que no se produce en la normativa reglamentaria que pretende sustituirlo.

Esto es, debe quedar claro que este precepto concierne al uso del IGBD por la propia Administración o los “usuarios” mencionados en el artículo 13 del Decreto 234/1998 al que se remite tal precepto proyectado, de modo que aquéllas han de estar integrados en sus órganos o pertenecer a ella, habida cuenta que la norma legal antes citada prevé imperativamente que tal acceso se ajustará a lo dispuesto en la legislación estatal y es evidente no sólo que esa norma no puede ser contradicha o derogada por otra reglamentaria, sino que la regulación proyectada o el propio RALP no es legislación o normativa estatal.

4. Precisamente, la normativa reglamentaria proyectada incorpora un precepto, a contener en un nuevo artículo 21, RALP, que trata de disciplinar el aludido acceso

de los ciudadanos a este instrumento administrativo de carácter legalmente público que es el IGBD. Pero esta pretensión podría objetarse *ab initio* porque, según ya se adelantó, el artículo 10.3, LPCAC, establece que es de aplicación la legislación estatal, cosa que no es el RALP, siendo ésta una objeción formal que no se evitaría siquiera transcribiendo en éste lo ordenado en aquélla.

Justamente, debiéndose atender ante el mandato legal indicado a lo prevenido en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, particularmente en su apartado 7, puesto en conexión con lo dispuesto en los artículos 6 de la Ley del Patrimonio del Estado y 6 de su Reglamento de aplicación, podría observarse que el precepto analizado trata de reproducir esta norma estatal, pero tal transcripción no es acertada sustantivamente porque su regulación no se ajusta a aquella determinación contenida en la Ley Territorial señalada. Y esto, tanto en lo concerniente a prever una forma de acceso que respete la eficacia funcional del servicio administrativo afectado por el ejercicio del derecho reconocido al particular para ello, como respecto a su inciso final, al contemplarse una novedosa o inédita denegación del acceso que es indeterminada y potestativa, confundiendo de pasada el funcionamiento del servicio público con el de un órgano administrativo.

5. Sobre el previsto artículo 20, RALP, procede señalar que, siendo en principio conformes con el artículo 10.4, LPCAC, las actuaciones orgánicas aquí previstas, sin embargo y a diferencia de lo prevenido sobre la necesaria actualización del IGBD en los vigentes artículos 23 y 24, RALP, cuyos preceptos se acomodan perfectamente a la letra y a la finalidad de la norma legal citada, no se prevé nada en la regulación proyectada sobre la necesidad de que el Inventario esté sucesiva y anualmente actualizado, con lo que se deja sin previsión una actuación sobre el Inventario efectivamente necesaria y hace de difícil cumplimiento la obligación legal impuesta por el propio art. 10.4 LPCAC, que obliga a que en el primer semestre de cada año el Inventario General actualizado correspondiente al ejercicio inmediato anterior se eleve al Gobierno por el Consejero de Hacienda que lo autoriza, a efectos de su conocimiento y posterior traslado, con o sin las rectificaciones que se entiendan adecuadas, a la Comisión Parlamentaria competente a los fines oportunos (artículos 168 y 169 del Reglamento del Parlamento de Canarias).

6. Por último, en lo que respecta a la disposición derogatoria del Decreto por el que se ha de aprobar la modificación normativa de orden reglamentario de que se trata, ha de indicarse que en realidad basta con el precepto contenido en su apartado primero.

En todo caso, es obvio que los preceptos a derogar son los contenidos en los artículos 23, 24 y 25 del RALP, no del Decreto 133/1988, que es de artículo único.

C O N C L U S I Ó N

Se considera ajustado a Derecho el uso realizado de la potestad reglamentaria ejercida sobre materia en la que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias, sin perjuicio de las observaciones efectuadas de alcance técnico normativo en los Fundamentos I y III.