



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 9 / 2 0 1 5

(Pleno)

La Laguna, a 23 de enero de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto para la agilización y modernización de la gestión del patrimonio de las Corporaciones Locales Canarias (EXP. 476/2014 PD)\**.

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

### I

#### Solicitud de Dictamen.

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, preceptivo Dictamen sobre el Proyecto de Decreto para la agilización y modernización de la gestión del patrimonio de las Corporaciones Locales Canarias (PD).

Acompaña a la petición de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 12 de diciembre de 2014.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

#### Tramitación del PD.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la

---

\* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno, y norma vigesimoquinta del Decreto 20/1991), que incluye la memoria económica [art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997 y normas undécima y vigesimosexta del Decreto 20/2012], emitido el 17 de enero de 2014 por la Viceconsejería de Administración Pública. En la memoria económica se justifica que el contenido del Proyecto de Decreto no supone impacto financiero económico sobre los ingresos y gastos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En la documentación remitida consta asimismo que con anterioridad a la elaboración de este informe se procedió a la apertura de un trámite de consulta a las entidades locales al objeto de conocer su parecer, presentando sugerencias diversos Cabildos y Municipios, así como la Federación Canaria de Municipios (FECAM).

- Informe de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Hombres y Mujeres), emitido por la citada Viceconsejería en la misma fecha, en el que se pone de manifiesto que el proyecto normativo no plantea un impacto directo en la política de igualdad de género, al tratarse de una norma orientada a regular temas concretos del patrimonio de las Corporaciones Locales Canarias, con la finalidad de agilizar y modernizar la gestión del patrimonio de las Corporaciones Locales Canarias.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de fecha 26 de febrero de 2014 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, emitido con carácter favorable el 15 de mayo de 2014 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Certificación emitida el 5 de diciembre de 2014 por el Jefe de Servicio de Administración Local acreditativa de la realización del trámite de audiencia a los Municipios y Cabildos Insulares, así como a la FECAM. De acuerdo con esta certificación, durante este trámite se presentaron alegaciones por el Cabildo Insular

de Tenerife y por la FECAM, que constan en el expediente y han sido objeto de consideración en informe emitido por la Viceconsejería de Administración Pública.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica [norma vigesimoquinta, en relación con la norma tercera.1.h) del Decreto 20/2012]. Durante este trámite, presentaron observaciones la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, así como las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Economía, Hacienda y Seguridad y de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda. Estas observaciones han sido objeto de consideración en informe de la ya citada Viceconsejería de Administración Pública.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 26 de noviembre de 2014, [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido asumidas en su mayor parte. Este informe hubiera debido ser el último de los emitidos.

- Informe de Impacto Empresarial emitido por la Viceconsejería de Administración Pública, con fecha 1 de diciembre de 2014 (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y consolidación del Emprendimiento, el Trabajo autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), en el que se justifica que la norma proyectada no tiene impacto en el tejido empresarial del archipiélago canario.

- Informe de legalidad emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad con fecha 9 de diciembre de 2014 [arts. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991]

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 9 de diciembre de 2014 (art. 2.1 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

## II

### Objeto del PD.

1. El presente Proyecto de Decreto tiene por objeto, de acuerdo con su art. 1, la regulación de aspectos concretos del tráfico jurídico de los bienes patrimoniales, del uso y utilización de los bienes demaniales, de la protección del patrimonio local y del patrimonio empresarial de las entidades locales canarias, con la finalidad de agilizar y modernizar su gestión.

A través de esta norma se intenta también, conforme explicita su preámbulo, adaptar la gestión patrimonial de las entidades locales a los avances normativos que ha logrado la legislación del Estado y la propia Comunidad Autónoma de Canarias para sus respectivos patrimonios, en orden a la consecución de la igualdad de trato de todas las Administraciones Públicas, superando la obsolescencia de la normativa local en vigor.

Entre las materias reguladas en el Decreto destacan la posibilidad de utilización del concurso y la adjudicación directa para la enajenación de inmuebles patrimoniales con carácter excepcional, flexibilizando así el régimen de subasta; la de permutarlos por cosa futura; aplazar el pago del precio de venta u otorgar autorizaciones y concesiones de forma gratuita, atendiendo a la coyuntura económica actual; y la de acudir a la mutación demanial.

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.**

2. En el preámbulo se invoca como fundamento competencial de esta norma el art. 32.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local.

El título "régimen local" no reduce su ámbito a las cuestiones meramente organizativas, sino que se extiende, en general, al régimen jurídico de las Administraciones Locales, lo que incluye la regulación de su régimen patrimonial. Por esta razón, la competencia autonómica encuentra una primera limitación general en el art. 149.1.18ª de la Constitución, que reserva al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Corresponde al Estado, en virtud de lo dispuesto en dicho precepto, la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, correspondiendo su desarrollo a la Comunidad Autónoma y dejando a salvo en cualquier caso la regulación estatal que se haya establecido con fundamento en sus competencias exclusivas, singularmente en materia de legislación civil *ex art. 149.1.8ª CE.*

El ejercicio de la competencia autonómica por otra parte ha de respetar la autonomía local constitucionalmente garantizada, entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales de tales asuntos (STC 32/1981, FJ 4). Así, el Tribunal Constitucional ha indicado que el orden

jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador (STC 32/1981, FJ 3). En cuanto a la organización municipal, afirma el Tribunal que “el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18.ª de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas, según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6). Sin embargo, como tiene afirmado el citado Tribunal, la autonomía municipal, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 de la Constitución, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el Legislador debe respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional. Ha de partirse, pues, con el límite indicado, de una configuración legal de la autonomía local (STC 46/1992, de 2 de abril, FJ 2).

Así pues, el título competencial “régimen local”, en cuanto integra el régimen del patrimonio de las entidades locales, otorga a la Comunidad Autónoma competencia suficiente para el establecimiento de normas que ordenen determinados aspectos de su régimen jurídico dentro de las bases establecidas por el Estado.

#### **Normativa aplicable.**

3. La normativa básica de esta materia se contiene, en principio, en la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), aunque una mínima regulación en sus arts. 79 a 83.

No puede dejar de señalarse asimismo lo dispuesto en el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. La disposición transitoria primera de la Ley 7/1985 establece que las disposiciones que ha de refundir el Gobierno en uso de la autorización conferida por la disposición final primera de la propia Ley constituyen legislación del Estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados de su art. 5 (precepto declarado inconstitucional por la sentencia del

Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5), “teniendo, en consecuencia, según los diversos supuestos en él contemplados, el carácter de normativa estatal básica o, en su caso, supletoria de la que puedan ir aprobando las Comunidades Autónomas”, como se afirma en la citada disposición transitoria. Por su parte, la disposición final séptima del Texto Refundido, en su apartado 1.b), previno que “en las materias reguladas por los Títulos VI y VII (entre las que se incluye lo relativo a los bienes de las Entidades locales) se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación vigente en aquéllas”.

El Tribunal Constitucional consideró inconstitucional, en su sentencia 385/1993, de 23 de diciembre, el inciso “*conforme a su naturaleza o*”. Entendió nuestro Alto Tribunal que el precepto resultaba claramente incompatible con los requisitos y principios que sirven para configurar el carácter básico de cualquier norma, según los ha venido diseñando la jurisprudencia constitucional. Esta exige la calificación expresa de tal carácter básico o, excepcionalmente, que la norma correspondiente posea una estructura de la que pueda inferirse esa condición con naturalidad. Estima el Tribunal Constitucional que la expresión indicada no se ajusta al modelo formal de bases «desde el momento en que difiere su determinación a una actividad hermenéutica, la “inferencia natural” desde el propio contenido de la norma, sin mayor orientación, que resulta así incompatible no sólo con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) en su acepción genérica sino también en la más específica de dotar de certeza y nitidez al esquema de las competencias estatales y autonómicas, para lograr un claro deslinde de unas y otras por medio de la reducción de la indeterminación formal de las normas básicas» (FJ 6).

Por consiguiente, para la determinación del carácter básico o no básico de los preceptos del Título VI del Texto Refundido habrá de estarse a la regulación vigente en las materias a las que se refiere este Título.

Por último, en la materia específica de régimen local, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, carece de naturaleza básica, aplicable por tanto mientras la Comunidad Autónoma no cuente con normativa en la materia.

Pero no se agota con estas normas la regulación de los bienes de las entidades locales, por cuanto tiene incidencia directa sobre esta materia la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), aplicable a las entidades locales (art. 2.2). Conforme a su disposición final segunda, y en lo que

ahora interesa, determinados preceptos tienen naturaleza de normas básicas dictadas al amparo del art. 149.1.18ª CE (apartado 5), en tanto que otros son de aplicación general al haber sido dictados al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación civil otorgada por el art. 149.1.8ª CE (apartado 2).

Esta norma ha sido desarrollada por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, si bien son escasos los preceptos que cuentan con carácter básico.

Por último, desde la perspectiva de las normas que rigen la contratación pública, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, contiene determinadas previsiones que igualmente habrán de ser tenidas en cuenta.

4. En el ámbito autonómico, la Ley 14/1990 de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, contiene determinadas previsiones sobre las entidades locales, si bien no contempla preceptos alguno referido a su patrimonio.

En este momento, no cuenta por tanto la Comunidad Autónoma con una ley específica de régimen local, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, que contenga la regulación de la materia que ahora nos afecta, desarrolladas en varias de ellas a través de sus propios reglamentos atinentes al régimen de los bienes.

### III

#### Observaciones al articulado.

Por lo que se refiere al articulado propuesto, procede realizar las siguientes observaciones:

#### Artículo 3.

Regula este precepto la enajenación de bienes inmuebles, disponiendo su apartado 1 que sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen local, respecto al carácter general de la subasta, las entidades locales podrán excepcionalmente enajenar sus bienes inmuebles patrimoniales por el sistema de concurso o adjudicación directa de conformidad con lo previsto en la legislación patrimonial autonómica.

La Ley 7/1985 no contiene precepto alguno acerca de las formas de enajenación de los bienes por parte de las entidades locales, limitándose su art. 80.2 a disponer

que los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de derecho privado.

Tampoco la Ley 33/2003 regula esta cuestión. Las normas que con carácter de legislación básica o plena se refieren en esta Ley a los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas son los arts. 8 y 30.2. Regula el primero, con carácter básico, los principios relativos a la gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales, estableciendo, entre otros, los de publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes. Por su parte, el art. 30.2, con carácter de legislación plena, dispone que los bienes y derechos patrimoniales de las Administraciones Públicas podrán ser enajenados siguiendo el procedimiento y previo el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. No contiene sin embargo ninguna norma de carácter básico que determine las formas de enajenación, pues el Capítulo V (enajenación y gravamen, arts. 131 a 152) del Título V (gestión patrimonial) sólo resulta de aplicación a los bienes y derechos del Patrimonio del Estado. En este caso, dispone la ley que podrán ser enajenados mediante subasta, concurso o adjudicación directa (art. 137.1).

El art. 80 TRRL establece que la enajenación de bienes patrimoniales de las Entidades locales habrá de realizarse por subasta pública, con la excepción de la permuta con otros bienes de carácter inmobiliario.

Como ya antes se ha señalado, el citado texto refundido no ha declarado expresamente que esta norma tenga carácter básico, pues la disposición final séptima establece en las materias reguladas por los Títulos VI y VII (entre las que se incluye lo relativo a los bienes de las entidades locales) *se inferirá el carácter básico de sus preceptos según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas*.

Dado que la Ley 7/1985 no dispone nada al respecto y que la Ley 33/2003 tampoco contiene regulación de carácter básico sobre las formas de enajenación de sus bienes patrimoniales por parte de las Entidades locales, podría sostenerse que el art. 80 TRRL no tiene carácter básico, por lo que la norma autonómica puede introducir otros sistemas de enajenación distintos de la subasta.

En cualquier caso, el precepto parte del respeto a lo establecido en este art. 80 TRRL en tanto que reconoce el carácter general de la subasta, estableciendo sólo con carácter excepcional el concurso o la adjudicación directa, resultando aplicables en los mismos supuestos que para la enajenación de los bienes autonómicos establece la Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma (art. 40) y



sometido a la previa autorización o dación de cuenta al órgano competente autonómico.

En relación con la regulación propuesta y precisamente con el trámite de dación de cuenta (párrafo tercero del apartado 1), como ha señalado el Servicio Jurídico, procedería que la norma contuviera una regulación más detallada de los aspectos procedimentales en cuanto a la documentación a remitir y los plazos. Esta observación se hace asimismo extensiva en relación con el mismo trámite que se contempla en el art. 5.2 párrafo segundo.

#### **Disposición adicional segunda.**

El contenido de esta disposición es propio del articulado de la norma debiéndose incluir la regulación del derecho de uso del subsuelo de los bienes inmuebles patrimoniales en el art. 11.

#### **Disposición adicional tercera.**

Esta disposición regula el régimen de los derechos funerarios, disponiendo su apartado 1 que el derecho a la inhumación de restos humanos en cementerios municipales se encuentra sujeto a "concesión demanial", lo que resulta acorde con el carácter demanial de tales bienes, como de forma reiterada se ha establecido por la jurisprudencia (SSTS de 2 de junio de 1997, 14 de diciembre de 1998 y 26 de mayo de 2004).

En su apartado 2 se recoge la revisión de los títulos de propiedad o a perpetuidad de sepulturas, panteones y nichos al considerarlos actos nulos, en tanto que la posibilidad de revisión por parte de la Administración municipal de los actos que considere incursos en causa de nulidad encuentra amparo tanto en el art. 53 LRBRL como en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (arts. 62 y 102).

Las Sentencias anteriormente señaladas del Tribunal Supremo han establecido la doctrina en relación a los bienes de dominio público destinados a cementerios partiendo de la base de la concurrencia de derechos privados y públicos dada la singularidad y naturaleza de estos bienes. Así ha determinado que, dado el carácter de bien demanial de los espacios destinados a cementerios municipales, no existe una propiedad privada de enterramiento y que la adquisición de derechos (sea cual sea la terminología empleada) se produce por el establecimiento de una concesión de dominio público pudiéndose fijar limitaciones al uso del bien, incluida la revocación

de la concesión y siempre dentro de los límites temporales establecidos en la legislación vigente para la duración de las concesiones. Lo que deberá ser objeto de análisis caso por caso. Por ello, esta disposición adicional, que viene a reiterar la doctrina del Tribunal Supremo anteriormente señalada, resultaría innecesaria, pues la norma jurídica adicional que se propone no resuelve ni puede resolver de forma general la pluralidad de situaciones posibles (titularidades previas, incorporación al patrimonio municipal, etc.) en las que pueden encontrarse los titulares de derechos privados, convertibles en concesión.

## **C O N C L U S I Ó N**

El Proyecto de Decreto para la agilización y modernización de la gestión del patrimonio de las Corporaciones Locales Canarias que se dictamina se ajusta al Ordenamiento de aplicación, sin perjuicio de las observaciones señaladas en el Fundamento III.