



IA-0132-2020

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

En fecha 7 de marzo de 2020, se ha recibido en el Gabinete Jurídico oficio de la Secretaria General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas por el que se solicita la emisión de un **nuevo informe** en relación con el Anteproyecto de Ley de referencia, de acuerdo con el apartado a) del artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Para la elaboración del presente informe se ha tomado en consideración la Memoria Intermedia y el Extracto de Expediente y Disposición General que se acompañan junto con la solicitud.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir el informe en base a los siguientes,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- PROCEDIMIENTO

El iter procedimental por el que debe transcurrir, y ha transcurrido, el proceso de elaboración del Anteproyecto de la Ley de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, antes de ser sometido a su toma en consideración por el Consejo de Gobierno (artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25





de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha) es el que marcan las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, de 25 de julio de 2018 (apartado 3.1). De acuerdo con las referidas instrucciones, el Informe del Gabinete Jurídico es, junto con otra documentación requerida, uno de los informes que deben acompañar a la propuesta de Anteproyecto de Ley que se somete a consideración del Consejo.

En relación con la naturaleza de los informes evacuados en el seno del procedimiento de elaboración de disposición de carácter general conviene subrayar su carácter no vinculante, siendo esta característica la que determina que, aun debiendo ser siempre objeto de ponderación las observaciones que en los mismos se contienen, estas no vinculen al órgano impulsor de la iniciativa normativa. Este es el caso del Informe del Gabinete Jurídico, para el cual la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, únicamente establece su carácter preceptivo. Es precisamente el carácter no vinculante de todos los informes emitidos en el procedimiento de elaboración de disposición de carácter general el que comporta que, una vez cumplida la garantía previa que estos representan, sea el titular de la iniciativa normativa quien, ponderando su contenido o atendiendo a otras circunstancias, adopte la decisión última sobre la redacción definitiva del texto que deba elevarse al Consejo de Gobierno para su toma en consideración.

En el procedimiento seguido para la elaboración de la Ley del Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que ahora se examina, ya fue emitido por parte del Gabinete Jurídico, el informe preceptivo al que se refieren, tanto la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como las Instrucciones del Consejo de Gobierno a las que se ha hecho referencia. En dicho informe, evacuado el 27 de septiembre de 2018, se formulaban una serie





de consideraciones jurídicas en relación con el borrador del Anteproyecto de la Ley de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, respecto de las cuales el órgano impulsor del procedimiento, Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, haciendo uso de la última palabra, adoptó unas y rechazó otras, dejando constancia del criterio seguido en la Memoria intermedia que acompaña al texto definitivo del Anteproyecto. El hecho de que entre el texto definitivo y el texto que se sometió a informe del Gabinete Jurídico se hayan introducido por la Consejería proponente variaciones de mayor o menor índole, no es razón que justifique la emisión de un nuevo informe en relación con las mismas ni sobre el texto en su conjunto; como tampoco existiría norma procedimental que aparase el sometimiento de las modificaciones apuntadas al criterio de los órganos administrativos que informaron con anterioridad al Gabinete Jurídico o a los colegios profesionales que intervinieron en el trámite de información pública (Colegio de Registradores de la Propiedad y Colegio de Notarios), los cuales no han conocido de la última versión del texto.

De acuerdo con el con el criterio que sostenemos, las variaciones introducidas en el Anteproyecto de la Ley de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con posterioridad al Informe del Gabinete Jurídico no son susceptibles de un segundo informe por parte de este. La adopción de una posición contraria a la que mantenemos, aparte de no tener sustento en norma procedimental, obligaría a la tramitación íntegra de un nuevo procedimiento de elaboración normativa. Sin embargo, la posición que propugnamos encontraría fundamento, mutatis mutandi, en lo señalado por el Tribunal Supremo a propósito de la potestad reglamentaria, Sentencia de 25 de febrero de 1999 EDJ 1999/1551 STS:

“...cumplido la garantía previa que los informes representan, aunque entre el proyecto y la norma final hubiera importantes variaciones -incluso de nomenclatura del título a que alude





la actora- que han podido producirse en el "iter" seguido en su **elaboración** , teniendo en cuenta que esos **informes** no son vinculantes y que la decisión última corresponde al titular de la potestad reglamentaria, ponderando esos **informes** u otras circunstancias de política educativa, profesional o sanitaria”.

Consecuentemente, este Gabinete Jurídico considera que no procede la elaboración de un nuevo informe y sí la ratificación del ya emitido en fecha 27 de septiembre de 2018, sin perjuicio de que a continuación nos pronunciemos sobre las novedades introducidas en el texto definitivo, por si dichas observaciones pudiesen ser de alguna utilidad.

SEGUNDO.- OBSERVACIONES SOBRE LAS NOVEDADES INTRODUCIDAS

Una vez examinado el texto definitivo y de acuerdo con la Memoria intermedia que con el mismo se acompaña, se comprueba que las novedades introducidas en el mismo, al margen de las mejoras de redacción y carácter técnico, afectarían a los siguientes artículos: 42.2, 46.2, 57.3, 60.2, 75, 79, 80, 82, 86.3, 87.2b), 108.1 y 115.

- 1) **Artículo 42.2.** De este artículo ha sido eliminada, a sugerencia del Gabinete Jurídico en el Informe emitido el día de 27 septiembre de 2018, la posibilidad de desafectar y enajenar bienes, constante su uso público. También nos parece oportuna, desde el punto de vista técnico- jurídico, la eliminación que se opera en la nueva versión del texto de todos aquellos supuestos de desafectación tácita que se contemplaban en el anterior, en favor de la regla general de desafectación expresa.
- 2) **Artículo 46.2** La decisión de incrementar el plazo de la mutación demanial subjetiva, que de forma novedosa se introduce en el artículo,





obedece al ámbito de decisión del órgano que impulsa la iniciativa legislativa, al que nos hemos referido en el presente informe.

- 3) **Artículo 57.3** La declaración de la prevalencia de la reserva demanial sobre cualquier otro uso del dominio público, abunda y clarifica algo que ya cabía deducir de la propia definición de esta figura patrimonial.
- 4) **Artículo 60.2** En relación con el incremento a 75 años del plazo de las concesiones demaniales, valga lo ya dicho con anterioridad respecto del artículo 46.2: la decisión corresponde al órgano proponente de la norma.
- 5) **Artículo 75** La incorporación a este artículo, en consonancia con la normativa estatal, de un supuesto de adjudicación diferenciada para aquellos supuestos de utilización de bienes patrimoniales durante un plazo inferior a 30 días, forma parte igualmente de la potestad de decisión de la Consejería proponente de la norma.
- 6) **Artículos 79, 80 y 82** Estos tres artículos hacen referencia al modo de utilización por la propia Administración de los edificios administrativos. Nada cabe oponer por tanto desde el punto de vista jurídico al criterio adoptado en relación con dichos usos.
- 7) **Artículo 86.3** Ningún comentario procede realizar sobre la incorporación a la norma de la posibilidad de modificar la tasación realizada en el seno de un negocio jurídico patrimonial en los supuestos que en la misma se establecen, posibilidad contemplada en la norma estatal.
- 8) **Artículo 87.2 b)** Este artículo incorpora un nuevo supuesto de adjudicación directa con carácter general para los negocios jurídicos patrimoniales, tomado literalmente de la norma estatal (artículo 137.4 de





la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, precepto no básico) Dice el Anteproyecto, en el artículo 87.2 b): *Cuando el concurso o la subasta hubieran quedado desiertos o **resultaran fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario**, siempre que no hubiera transcurrido un año desde la terminación del plazo establecido para la adjudicación. En este caso, las condiciones de la contratación directa no podrán ser distintas de las que sirvieron de base para la adjudicación por concurso o subasta.*

El hecho de que una determinada regulación forme parte de una norma estatal no es siempre es garantía de acierto, este es el caso, a nuestro parecer del artículo 137.4 de la LPAP, incorporado al Anteproyecto por el artículo 87.2 b). A juicio de este letrado, la redacción de este nuevo supuesto de adjudicación directa podría adolecer de cierta imprecisión al fundamentarse sobre una relación casusa efecto jurídicamente inviable: no resulta apropiado hablar de concurso o subasta fallidos y atribuir el fracaso de dichos procedimientos a la existencia de un adjudicatario incumplidor, pues si existe un adjudicatario es precisamente porque se ha culminado el procedimiento (concurso o subasta) mediante el dictado de la resolución de adjudicación.

El propio Anteproyecto de Ley en sus artículos 84 y 85, en consonancia con la doctrina de los actos sepárales, distingue una fase de preparación y adjudicación del contrato patrimonial de lo que son los efectos y extinción del mismo; y entre estas dos fases se situaría una “fase intermedia” relativa a la formalización de dichos negocios jurídicos (documento administrativo o escritura pública) regulada en el artículo 89 del Anteproyecto. Bajo estas premisas nos permitimos aventurar dos posibles interpretaciones en relación con el nuevo supuesto de contratación directa: bien que el incumplimiento se produzca en la fase intermedia una vez efectuada la adjudicación, y en consecuencia sea





una causa imputable al adjudicatario la que impida que se pueda llevar a efecto la formalización del contrato; bien que, una vez formalizado el contrato, se produzca el incumplimiento de las obligaciones derivadas del negocio jurídico patrimonial suscrito: por el arrendatario, cesionario etc.

Sin embargo, ninguna de las dos posibilidades interpretativas que apuntamos estarían en el ánimo del proponente de la norma, si nos atenemos a la continuación del precepto: ***siempre que no hubiera transcurrido un año desde la terminación del plazo establecido para la adjudicación.*** Es decir, el incumplimiento se sitúa dentro del procedimiento de adjudicación y antes de que este se resuelva, lo cual no se compadece con la existencia de un adjudicatario incumplidor dentro del mismo espacio temporal al que se refiere el precepto.

Por lo expuesto proponemos una nueva redacción del artículo a fin de que se clarifique el supuesto de subasta o concurso fallido a los que el mismo se refiere.

- 9) Artículo 108.1** Por medio de la nueva redacción dada a este artículo se introducen dos nuevos supuestos de adjudicación directa para el caso de enajenaciones onerosas de bienes inmuebles y derechos reales. Se dice en la denominada Memoria Intermedia que estos dos nuevos supuestos están inspirados en los recogidos en el artículo 137.4 letras b) y c) de la Ley 333/203, de 3 de noviembre del Patrimonio de la Administraciones Públicas. Sin embargo, a diferencia de la norma estatal, el artículo 108.1 del Anteproyecto opera una mezcla entre supuestos de adjudicación directa, que atenderían a la condición subjetiva del adquirente, con aquellos casos en los que la adjudicación directa estaría justificada en la finalidad de servicio público o interés general al que va a ser destinado el bien.





Dice el artículo 108.1 del Anteproyecto, en relación con estos dos nuevos supuestos que la venta podrá adjudicarse de forma directa:

c) *Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida, y el inmueble vaya a destinarse a una función de servicio público o a un fin de interés general.*

d) *Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en la letra anterior, debiendo justificarse en el expediente la no conveniencia de promover un concurso.*

Desde el punto de vista del letrado que informa, la opción por la que se decanta definitivamente el Anteproyecto de la Ley de Patrimonio de la Junta de Castilla-La Mancha, a diferencia de la regulación establecida en la normativa estatal, es la finalista, exceptuando de subasta o concurso público la enajenación de bienes que vayan a ser destinados a una función o servicio público. Es por esta razón que se considera innecesaria, por redundante, la inclusión en la norma de dos supuestos diferenciados, cuando el criterio subjetivo ha pasado a ser irrelevante. Si se quiere, podemos admitir un cierto matiz respecto del carácter discrecional con el que operaría la decisión de enajenar de forma directa en uno y otro caso: así para el supuesto c) de *entidades sin ánimo de lucro, o iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida*, la decisión sería enteramente discrecional, siempre y cuando se justifique el fin público o interés general al que el inmueble va a ser destinado, mientras que para el supuesto d) *persona distinta de las previstas en la letra anterior*, además de la finalidad, se debería justificar la no conveniencia de promover un concurso, justificación que se nos antoja igualmente discrecional.





Se propone unificar en un solo supuesto la excepción basada exclusivamente en la finalidad de la adjudicación.

10) Artículo 115. A diferencia del artículo anteriormente comentado, este artículo implanta un criterio absolutamente subjetivo en orden a la cesión de uso de bienes de naturaleza patrimonial.

a) Además de los sujetos previstos en el artículo 110 podrán ser destinatarios de estas cesiones las empresas públicas regionales, las corporaciones de derecho público, las fundaciones privadas y las asociaciones declaradas de utilidad pública.

La modificación que se incluye en el nuevo borrador, respecto del que fue informado por el Gabinete Jurídico, es la de incluir a las corporaciones de derecho público entre los sujetos susceptibles de ser cesionarios de bienes de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Siendo que la norma se basa exclusivamente en el elemento subjetivo para incluir a unas entidades y no a otras, no podemos compartir los motivos que para la inclusión de las corporaciones de derecho público se apuntan desde la Memoria Intermedia. Pues, si como en esta se subraya, es la vertiente pública de este tipo de corporaciones la que ampararía su acceso a la cesión de uso de bienes patrimoniales de la Administración, la norma debería esbozar o aludir, al menos, al procedimiento en el que se deba concretar la utilidad pública o interés social perseguidos con la cesión que se solicita. De no ser así, debemos concluir que el mero carácter de corporación de derecho público es condición suficiente para ser beneficiario de la cesión, sin diferenciar entre la parte pública o privada a la que va a ser destinado el bien cedido.





CONCLUSIONES

Nos remitimos y damos íntegramente por reproducido el Informe evacuado en el presente procedimiento, en fecha 27-09-2018.

Las observaciones que se contienen en el presente informe respecto de las novedades introducidas en el Anteproyecto de Ley no constituyen obstáculo para que se mantenga el sentido favorable del anterior.

Toledo a 21 de abril de 2020

EL LETRADO

**VºBº DIRECTORA DE LOS
SERVICIOS JURIDICOS**

Fdo. Jerónimo Ros Acevedo

Fdo. María Belén López Donaire

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONE PÚBLICAS**

