



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 23 de marzo de 2006, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de febrero de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente relativo al *anteproyecto de ley del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de febrero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 204/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El anteproyecto de ley.

El anteproyecto objeto de dictamen –al que se acompaña un índice sistemático de su contenido– consta de una exposición de motivos, 155 artículos –distribuidos en 1 título preliminar y 6 títulos más–, 10 disposiciones



adicionales, 2 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 9 disposiciones finales.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León regula, según su plan sistemático, las siguientes materias:

- Título preliminar.- *Disposiciones generales* (arts. 1 a 16).
- Título I.- *Protección y defensa del patrimonio* (arts. 17 a 28).
- Título II.- *Destino de los bienes y derechos públicos* (arts. 29 a 46).
- Título III.- *Uso y explotación de los bienes y derechos* (arts. 47 a 72).
- Título IV.- *Gestión patrimonial* (arts. 73 a 142).
- Título V.- *Administración y coordinación de la utilización de los edificios administrativos* (arts. 143 a 148).
- Título VI.- *Régimen sancionador* (arts. 149 a 155).

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador inicial del anteproyecto, de fecha 4 de abril de 2005.
- Observaciones formuladas al anteproyecto por las Consejerías de Medio Ambiente, Educación, Familia e Igualdad de Oportunidades, Fomento, Presidencia y Administración Territorial, Economía y Empleo, Agricultura y Ganadería, y Cultura y Turismo. También constan observaciones formuladas por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por el Ente Regional de la Energía (sin fecha ni firma) y por la Gerencia Regional de Salud.



- Contestación a las observaciones por parte de la Consejería de Hacienda.

- Borrador del anteproyecto de ley, de fecha 1 de junio de 2005.

- Segundas observaciones formuladas por la Consejería de Agricultura y Ganadería, con fecha 29 de junio de 2005, y contestación por parte de la Consejería de Hacienda, datada el 14 de diciembre de 2005.

- Informe complementario de la Consejería de Fomento, de fecha 8 de julio de 2005, y contestación por parte de la Consejería de Hacienda el 9 de diciembre de 2005.

- Borrador del anteproyecto de ley, de fecha 9 de diciembre de 2005, informado por la Dirección de los Servicios Jurídicos.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de fecha 9 de febrero de 2006.

- Memoria del anteproyecto, de fecha 10 de febrero de 2006.

Junto con el expediente se acompaña una versión del anteproyecto con las normas básicas y de aplicación general de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.



2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los proyectos de ley.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Pues bien, el texto del anteproyecto ha sido examinado y analizado por las distintas consejerías, que han tenido ocasión de efectuar sus observaciones, las cuales han sido contestadas por la Consejería de Hacienda.



No obstante lo anterior, debe incidirse en la necesidad de que se observen con rigor las pautas legales de procedimiento y se reconozca la trascendencia que tiene esta fase de elaboración, aun a riesgo de que se alargue en el tiempo, puesto que el procedimiento de elaboración de normas no es sólo un requisito de carácter formal, sino que, como ha venido destacando el Consejo de Estado, "constituye una garantía para el acierto y oportunidad de la disposición de que se trate" (Memoria elevada por el Consejo de Estado al Gobierno en el año 1999 y numerosos dictámenes, entre los que cabe citar el Dictamen 1165/1995, de 28 de septiembre).

La aplicación de las precedentes consideraciones al caso de la presente consulta hace observar, sobre todo a la vista de la trascendencia y alcance del anteproyecto propuesto, que debería haberse llevado a cabo una elaboración más cuidada y sosegada. Así, en primer lugar, resulta imprescindible destacar la existencia de erratas y defectos en el texto del anteproyecto remitido, a pesar de haberse advertido los mismos en las observaciones formuladas por las consejerías. En segundo lugar, se considera necesaria la concesión de un plazo suficiente –más amplio incluso del concedido ordinariamente– a las consejerías para llevar a cabo un análisis detenido del texto, con fin de realizar una valoración global del texto, contribuyendo de esta forma al acierto y oportunidad de la disposición proyectada. Y en tercer lugar, el trámite de observaciones por parte de las restantes consejerías representa un filtro esencial en las disposiciones que se proyectan tanto desde el punto de vista técnico jurídico como de oportunidad. Pero es creciente el número de casos en que se advierte una mala práctica administrativa, consistente en elaborar informes aparentemente rutinarios sin incluir análisis de fondo sobre el anteproyecto.

Por lo demás, consta incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica de la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.



Se completa finalmente el expediente remitido con un informe en el que se recogen todos aquellos aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse la normativa propuesta, relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, informe y estudio sobre su necesidad y oportunidad, estudio económico con referencia al coste a que dará lugar y expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado consultas preceptivas.

Atendiendo a todas las actuaciones descritas, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

3ª.- Consideraciones de carácter general.

A) Marco normativo.

El punto de partida del que emana toda la regulación del patrimonio de las Administraciones Públicas es el artículo 132 de la Constitución Española:

“1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

»2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

»3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación”.

En cuanto a la distribución competencial en esta materia, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 58/1982, de 27 de julio, ya señaló que el artículo 132 de la Constitución “no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino una reserva de Ley, es decir, al tiempo, un mandato al legislador de regular el régimen jurídico del Patrimonio del Estado y del Patrimonio nacional, de su administración, defensa y conservación y una interdicción al Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria (artículo 97



CE), de proceder a una regulación *praeter legem*". Continúa diciendo que si el artículo 132 de la Constitución debe ser entendido fundamentalmente como una reserva de ley y no como atributivo de una competencia, tampoco pueden calificarse como normas atributivas de competencia los preceptos estatutarios en los que se hace referencia a la regulación, por ley autonómica, del patrimonio de la Comunidad Autónoma. En todo caso, las competencias normativas de las Comunidades Autónomas deben ejercitarse dentro de los límites marcados por la distribución constitucional de competencias.

A la vista de lo anterior, puede afirmarse que corresponde al Estado establecer el régimen jurídico del patrimonio del Estado y dictar las bases del régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas. Por otra parte, corresponde a las Comunidades Autónomas dictar el régimen jurídico de sus respectivos patrimonios en el marco de la legislación básica del Estado (artículo 17, letra e, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas).

El Estado, en ejercicio de sus competencias, ha promulgado la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Su regulación contiene normas de aplicación general dictadas en virtud de las competencias previstas en el artículo 149.1, reglas 6^a, 8^a, 17^a (régimen económico de la Seguridad Social) y 18^a (legislación sobre expropiación forzosa); normas básicas, dictadas al amparo de la competencia prevista en el artículo 149.1.18^a (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas); y preceptos no básicos aplicables únicamente al patrimonio del Estado.

Por su parte, la competencia de la Comunidad de Castilla y León para regular su patrimonio deriva directamente del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuyo artículo 43.2 preceptúa que "una ley de las Cortes de Castilla y León regulará el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad Autónoma, así como su administración, conservación y defensa". Asimismo, su artículo 39.3 prevé que "en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 32.1.1^a del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, (...) la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad, y de los contratos y de las concesiones administrativas en su ámbito".



Y en ejercicio de estas competencias se ha elaborado el anteproyecto de ley sometido a dictamen.

B) Sobre el ámbito de aplicación de la futura Ley del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

A juicio de este Órgano Consultivo, el anteproyecto sometido a consulta, considerado en su conjunto, supone una notable mejora respecto a la vigente Ley 6/1987, de 7 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad, no obstante las consideraciones que se recogen en el presente dictamen.

Sin embargo, como primera cuestión a destacar por su relevancia en la aplicación de la futura ley, llama la atención que el anteproyecto recoge un concepto de patrimonio de la Comunidad más restringido que el previsto en la legislación vigente.

Así, sobre el concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas establecido en el artículo 3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, el artículo 2 del anteproyecto de ley delimita el concepto de patrimonio de la Comunidad de Castilla y León como el integrado por el patrimonio de su Administración General y los patrimonios de las entidades de su Administración Institucional.

Este concepto de patrimonio no se ajusta al recogido en el Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 43.1 define el patrimonio de la Comunidad de Castilla y León como el integrado por todos los bienes de los que ella sea titular, estén o no adscritos a algún servicio o uso público de la Comunidad y cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición. Se comprenden, pues, no sólo los patrimonios de la Administración General e Institucional de la Comunidad, sino también el de las Cortes de Castilla y León y el de cada una de las instituciones propias de la Comunidad. Y este es el sentido que cabe predicar del artículo 5 de la Ley 6/1987, de 7 de mayo (respecto al patrimonio de las Cortes de Castilla y León), del artículo 79 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, del artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social, o del artículo 69 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León.



Del análisis de la documentación remitida con el anteproyecto de ley se revela un silencio elocuente respecto al propósito de restringir el concepto de patrimonio de la Comunidad tal y como se venía entendiendo, más allá del mero mimetismo con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. Resulta pues oportuno, a juicio de este Consejo Consultivo, recoger el concepto amplio en el sentido expuesto.

Ello exige incluir en el articulado del anteproyecto la mención expresa de que dichos patrimonios forman parte del patrimonio de la Comunidad, sin perjuicio de las singularidades que pueden contenerse en las disposiciones adicionales, no considerándose suficiente a estos efectos la simple alusión recogida en el anteproyecto remitido.

Finalmente, y en aras de obtener una visión global de la regulación del patrimonio de la Comunidad, podría valorarse incluir una referencia a la sujeción o no a la futura ley del régimen patrimonial de las empresas públicas y participadas, y de las fundaciones públicas.

Las ideas expuestas no son nuevas; existen textos legislativos en otras Comunidades Autónomas que contienen preceptos establecidos con similar finalidad. Baste citar, a modo de ejemplo, las leyes de patrimonio de La Rioja (artículos 6 y 7), Valencia (artículos 2 y 9), Madrid (artículo 2) o Baleares (artículos 3 a 5).

C) Carácter excesivamente reglamentista.

Se aprecia en el anteproyecto un ánimo codificador que ha abocado a éste a una dimensión, quizá excesiva, en la que se regulan aspectos más propios de las normas reglamentarias.

Este Consejo hace suyas las consideraciones que a continuación se recogen, formuladas por el Consejo de Estado en el Dictamen 805/2003, de 3 de abril, sobre el anteproyecto de ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas:

“El anteproyecto consultado es un texto minucioso, que, en ocasiones, resulta prolijo. Regula materias de escasa entidad, más propias de las disposiciones reglamentarias, (...).



»Esta técnica normativa entra dentro de las distintas opciones de que dispone el legislador y, en consecuencia, no empece la legitimidad del anteproyecto. Sin embargo, tal nivel de detalle no parece necesario para dar estricto cumplimiento a la reserva de ley contenida en el artículo 132 de la Constitución, y tampoco es recomendable desde el punto de vista de la seguridad jurídica. La minuciosidad de la regulación contenida en el anteproyecto podría poner en peligro, en el futuro, su deseable estabilidad: cuando un cambio en las circunstancias obligue a introducir modificaciones en determinadas normas procedimentales o en la organización interna de la Administración, por ejemplo, sería preferible no tener que acometer para ello una reforma legal, con todo lo que implica. O, por el contrario, el hecho de que normas de carácter más reglamentario que legal se encuentren en el texto de la Ley podría dar lugar a una excesiva rigidez, también indeseable, en la regulación de determinadas cuestiones”.

Así, cabe mencionar los artículos 15 y 21.2, que contienen previsiones estrictamente organizativas.

D) Observaciones a la sistemática del anteproyecto.

La sistemática del anteproyecto se inspira básicamente en la de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, es decir, se ordenan las normas en función de la materia que tratan, atendiendo a las diferentes actuaciones sobre el patrimonio que deben regularse.

Sin embargo, existen materias concretas, por ejemplo la regulación de las competencias, cuya sistemática no responde a un criterio uniforme. Así, se opta por eliminar cualquier referencia a órganos competentes en los títulos I y II –a diferencia de la sistemática de la Ley 33/2003–, agrupándolas en los artículos 9 y siguientes. Sin embargo, a partir del título III se modifica este criterio y se sigue la sistemática de la ley estatal.

Así, por ejemplo, la existencia en el texto de determinados preceptos que contienen reglas de atribución de competencias a órganos concretos (artículos 60, 67, 95, 112, 123, 137, 147 o 153) –no previstas en los artículos 9 a 12–, aconseja recoger la referencia a “las demás competencias que la ley les atribuya”, como una competencia más.



A juicio de este Consejo, la sistemática elegida para el anteproyecto debería seguirse a lo largo del todo el texto, a fin de facilitar la comprensión e interpretación de la futura norma.

4ª.- Observaciones al título preliminar.- *Disposiciones generales.*

Artículo 1.- *Objeto de la ley.*

La redacción de este precepto es poco afortunada. De acuerdo con lo anteriormente expuesto en relación con la competencia de la Comunidad para dictar esta ley, no parece correcto entender que esta norma tenga un carácter residual respecto a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre (“en lo no regulado por la legislación...”). Por ello, resulta más adecuado hacer referencia al hecho de que la ley regula el patrimonio de la Comunidad en el marco de la legislación básica y de aplicación general.

Debería corregirse la expresión “regular el régimen jurídico del patrimonio”. Según el Diccionario de la Real Academia Española, regular significa determinar las reglas o normas a que debe ajustarse algo. Resulta, pues, más correcto emplear la expresión “regular el patrimonio” o “establecer el régimen jurídico del patrimonio”.

Artículo 2.- *Bienes y derechos que integran el patrimonio de la Comunidad.*

Al margen de las consideraciones generales expuestas *ut supra* respecto al concepto de patrimonio de la Comunidad, debe hacerse referencia en el apartado 3 a la legislación estatal básica y de aplicación general.

Artículo 5.- *Principios de gestión y administración del patrimonio de la Comunidad.*

El apartado 2 regula el gravamen del patrimonio de la Comunidad, remitiéndose a las reglas establecidas para la enajenación. Razones de sistemática aconsejan reubicar este apartado en el título IV –gestión



patrimonial-, de modo similar al previsto en la ley estatal, toda vez que la imposición de cargas o gravámenes traen causa de un negocio patrimonial.

Artículo 6.- Administración, gestión y conservación de los bienes y derechos del patrimonio de la Comunidad.

A fin de recoger la totalidad del régimen aplicable a la administración, gestión y conservación de los bienes y derechos propios o adscritos a las entidades de la Administración Institucional de la Comunidad, sería conveniente mencionar en el apartado 3 la legislación estatal básica y de aplicación general.

Artículos 7 y 8.- Custodia y defensa del patrimonio; Responsabilidad de la utilización de los bienes y derechos integrantes del patrimonio.

No obstante el carácter general que pretende atribuirse a estos preceptos –lo que justificaría su inclusión en el título preliminar–, lo cierto es que la sistemática del anteproyecto aconseja reubicar estos artículos en el título I, dedicado íntegramente a esta materia –protección y defensa del patrimonio–, a cuyo comentario nos remitimos.

En el artículo 7.3 debería hacerse una referencia a los órganos competentes de las entidades institucionales para la inscripción de sus bienes y derechos, de forma análoga a lo previsto en el artículo 12.2 del anteproyecto.

Artículos 9 a 12.- Competencias de la Junta de Castilla y León, de la consejería competente en materia de hacienda, de las restantes consejerías y de las entidades institucionales.

En relación con estos preceptos, cabe hacer las siguientes observaciones:

a) Este Consejo comparte el criterio de otros órganos que han informado en el expediente, en el sentido de considerar innecesaria la reiteración de la competencia recogida en el artículo 10.1.b) por venir ya prevista en el artículo 9.



b) Sería conveniente homogeneizar la redacción de las competencias previstas en los artículos 9.c), 10.1.g) y 10.3.c) del anteproyecto.

c) En relación con el artículo 10, deben hacerse las siguientes observaciones:

- Este Consejo no comparte la conveniencia de distinguir en una norma de rango legal entre las competencias que corresponden a la consejería competente en materia de hacienda, las atribuidas al órgano directivo central competente en materia de patrimonio y las propias del titular del éste, habida cuenta del carácter netamente reglamentario de dicha materia. Por ello, se propone la unificación de todas las competencias en la consejería competente en materia de hacienda, llevando a cabo su distribución orgánica en sede reglamentaria.

En cualquier caso, de mantenerse la redacción actual, se sugiere, a fin de simplificar la redacción, la supresión en los encabezamientos de los apartados 2 y 3 de la expresión "de la Comunidad en la consejería competente en materia de hacienda".

- En el apartado 2.b) debería sustituirse la expresión "y derechos de titularidad" por "y derechos que presumiblemente sean de la titularidad". Ello, en coherencia con la redacción del artículo 25 del anteproyecto.

- La competencia atribuida en el apartado 2.c), relativa a la formalización de los negocios de adquisición y enajenación, no guarda concordancia con lo dispuesto en el artículo 102.4.

d) En relación con el artículo 12, cabe poner de manifiesto lo siguiente:

- Las competencias recogidas en las letras b) y d) del apartado 1 distinguen entre las ejercidas sobre los bienes y derechos propios y los que tengan adscritos. No obstante, podrían refundirse en una única letra. E igualmente la competencia prevista en la letra e), por encontrarse integrada entre las competencias de la letra b).



- La competencia recogida en la letra d) prevé el ejercicio de las competencias demaniales únicamente respecto de los bienes y derechos del patrimonio de la Administración General (de la Comunidad) que tengan adscritos. Habida cuenta de que el artículo 39.2 del anteproyecto prevé la adscripción de bienes y derechos patrimoniales propios de una entidad institucional al cumplimiento de fines propios de otra, con los efectos mencionados en el artículo 39.1, el artículo 12.1.d) debería hacer referencia a la competencia sobre los bienes y derechos de otras entidades institucionales que tengan adscritos.

- En la letra g) no cabe hablar de resolución del procedimiento de recuperación de la posesión, sino que, de acuerdo con el artículo 27 del anteproyecto, la referencia debería hacerse a la adopción de las medidas conducentes a la recuperación de la posesión.

e) Finalmente, en consonancia con la rúbrica del título I, debería sustituirse la expresión "protección jurídica" por la palabra "protección".

Artículos 13 y 14.- *Ejercicio de los derechos de socio en empresas públicas y participadas; Representantes en el consejo de administración de empresas públicas y participadas.*

Se advierte que el empleo de la palabra "accionistas" limita la aplicación de estos preceptos a las sociedades cuyo capital está representado por acciones, quedando excluidas las restantes.

5ª.- Observaciones al título I.- *Protección y defensa del patrimonio.*

Con carácter general, y previamente al análisis de su contenido, cabe hacer una observación en cuanto a la sistemática de este título. Trayendo a colación lo anteriormente expuesto respecto a los artículos 7 y 8, este Consejo estima oportuna la inclusión de un nuevo capítulo I –renumerando como II y III los existentes–. Dicho capítulo, bajo la rúbrica "Disposiciones generales", recogería las previsiones de los actuales artículos 7 y 8, así como normas relativas a la inembargabilidad de los bienes y derechos del patrimonio, transacción y sometimiento a arbitraje, en los términos previstos en el proyecto



de Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, o en el artículo 30.3 de la Ley 33/2003. Su reiteración en el anteproyecto sometido a dictamen encuentra su justificación en la íntima conexión de estas materias con el patrimonio de la Comunidad.

Asimismo, deben unificarse las referencias al Inventario General, pues en algunos preceptos se habla únicamente del inventario (artículos 20 –rúbrica–, 21.1 y 22.2).

Capítulo II.- *De la defensa de los patrimonios públicos.*

El calificativo de “públicos” contenido en el título resulta innecesario toda vez que la regulación contenida en el anteproyecto tiene como único objeto el patrimonio de la Comunidad.

Artículo 25.- *Investigación de los bienes y derechos.*

Convendría precisar la redacción de la letra g) con el fin de que quede más claro que la única forma de inicio del procedimiento es de oficio (por ejemplo, de forma similar al artículo 11.1 del Reglamento del procedimiento para la ejecución de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto).

En la letra c) debe decir “la titularidad de la Administración General de la Comunidad y de las entidades institucionales”.

En las letras c) y d) no parece seguirse un criterio uniforme en cuanto a la publicación en el “Boletín Oficial de Castilla y León”, habida cuenta que se exige para el archivo pero no para la resolución que ponga fin al procedimiento.

Artículo 26.- *El deslinde.*

En la letra a) debe reiterarse la observación efectuada en cuanto a su redacción en análogo sentido a lo señalado en el artículo anterior.



6ª.- Observaciones al título II.- *Destino de los bienes y derechos públicos.*

A juicio de este Órgano Consultivo, podría afrontarse la regulación de cada una de las figuras recogidas en los capítulos I y II de manera formalmente separada, en diferentes secciones. Desde el punto de vista de la técnica normativa, un capítulo se dividirá en secciones cuando dentro de él haya partes temáticas claramente diferenciadas, pero no por la mera extensión del capítulo.

A título meramente ilustrativo, esta división en secciones bien pudiera corresponderse con la que a continuación se apunta:

- En el capítulo I, tres secciones destinadas a la regulación separada de la afectación, la desafectación y la mutación de destino de los bienes y derechos, que incluirían 4, 2 y 4 artículos, respectivamente.

- En el capítulo II, dos secciones destinadas a la regulación separada de la adscripción y la desadscripción de bienes y derechos, que incluirían 3 artículos cada una.

Artículo 30.- *Forma de la afectación.*

En el apartado 1 sería conveniente sustituir la expresión “las competencias relativas” por “las competencias demaniales, incluidas las relativas”.

En el apartado 2, la remisión debe hacerse al artículo 39, que regula la adscripción.

Artículo 34.- *Procedimiento para la desafectación de los bienes y derechos demaniales.*

En el apartado 3, una redacción precisa exigiría sustituir la expresión “bienes y derechos demaniales propiedad de” por “bienes y derechos demaniales titularidad de”, habida cuenta que no cabe hablar de propiedad de los derechos sino de titularidad de los mismos.



Artículo 35.- *Mutaciones demaniales.*

La remisión prevista en el apartado 2 al artículo 38 debe hacerse únicamente a su apartado 1, puesto que el apartado 2 contempla un supuesto de mutación expresa, al requerir resolución del consejero competente en materia de hacienda.

Artículo 37.- *Procedimiento para la mutación demanial.*

En el apartado 4 convendría sustituir la expresión "a propuesta conjunta" por "a iniciativa conjunta".

Artículos 41 y 42.- *Carácter finalista de la adscripción; Desadscripción por incumplimiento del fin.*

No parece correcto hablar de acuerdo de adscripción, sino de orden, de conformidad con el artículo 71.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En el apartado 2 del artículo 42 debería suprimirse la expresión "de acuerdo con el artículo anterior", por no resultar ajustado a su contenido.

Capítulo III.- *Incorporación al patrimonio de la Administración General de la Comunidad de bienes de las entidades institucionales.*

La intitulación de este capítulo no responde fielmente a su contenido. Únicamente hace referencia a los bienes de las entidades institucionales, cuando lo cierto es que también contiene previsiones respecto a sus derechos (artículos 45.1 y 46.3).

Artículo 46.- *Procedimiento para la incorporación de bienes.*

El título debe referirse a la incorporación de bienes y derechos, de acuerdo con la regulación contenida en el apartado 3.

El apartado 2 prevé únicamente la incorporación de bienes de las entidades institucionales al patrimonio de la Administración General de la Comunidad, en caso de supresión de aquéllas. Debe procurarse una mayor



precisión terminológica, al existir la posibilidad de incorporación no sólo de bienes sino también de derechos de las entidades institucionales al patrimonio de la Administración General de la Comunidad.

7ª.- Observaciones al título III.- *Uso y explotación de los bienes y derechos.*

Artículo 52.- *Ocupación de espacios en edificios administrativos.*

En el apartado 3 las palabras “corresponde autorizar o conceder la ocupación” podrían sustituirse por “corresponde otorgar la autorización o la concesión que habilite para la ocupación” u otras análogas, forma de expresión utilizada, por ejemplo, en el artículo 54.3 del anteproyecto y que resulta un tanto más precisa.

Artículo 53.- *Autorizaciones especiales de uso sobre bienes afectados o adscritos.*

El apartado 2 comienza señalando que “lo previsto en el apartado anterior no resultará de aplicación (...)”. Convendría especificar a qué se refiere este inciso, pues el apartado 1 tiene un contenido diverso, que supedita el otorgamiento de las autorizaciones de uso que regula a que los fines o funciones sean públicos y al previo informe favorable de la consejería competente en materia de hacienda. Si no se especifica, puede surgir la duda de si se exige de ambos requisitos, o sólo del informe favorable citado, exigiéndose que el uso sea para un fin o función pública, aunque sea por plazo inferior a 30 días, o para la organización de los eventos que se señalan. En precepto análogo (artículo 90), la Ley 33/2003 indica con algo más de claridad que, en estos casos, no hay sujeción a las limitaciones de plazo y destino (apartado 3, en relación con el 2, de dicho artículo 90).

Artículo 55.- *Autorizaciones demaniales.*

En el apartado 1, la primera frase dice: “Las autorizaciones demaniales se otorgarán a los peticionarios directamente o en régimen de concurrencia de acuerdo con lo establecido en la legislación básica del Estado”.



Conforme al artículo 92.1 de la Ley 33/2003 –básico–, las formas de otorgamiento de las autorizaciones demaniales son tres: directamente, en régimen de concurrencia y mediante sorteo. Si se mencionan las formas de otorgamiento, aunque sea con remisión a la legislación básica, han de citarse todas, para evitar dudas interpretativas y para que el precepto sea más claro. Es decir, o se mencionan las tres formas de otorgamiento, o no se menciona ninguna, sin perjuicio, por supuesto, de la remisión a la normativa básica. Lo que no tiene demasiado sentido es efectuar genéricamente dicha remisión y citar, en concreto, sólo dos de las tres posibles formas de otorgamiento previstas en aquélla.

Artículo 58.- *Concesiones demaniales.*

El apartado 2 establece que “las concesiones sobre bienes de dominio público se otorgarán siguiendo el procedimiento establecido por las normas básicas del Estado”.

Puede surgir la duda de a qué se refiere concretamente este precepto: si a las formas de otorgamiento previstas en el artículo 93.1 de la Ley 33/2003 –básico–, o a ellas y también a otras reglas procedimentales básicas que puedan deducirse de dicho artículo, o si incluso se remite así mismo a otras posibles normas de procedimiento básicas recogidas en la legislación especial (téngase en cuenta, además, que posteriormente los artículos 61 a 63 contienen ciertas reglas de procedimiento relativas al otorgamiento de concesiones). En cualquier caso, si la intención del precepto es referirse a las formas de otorgamiento del artículo 93.1 citado, de modo análogo a la remisión del artículo 55.1 antes comentado, sería muy conveniente redactarlo con más precisión, indicando expresamente tal contenido.

Artículo 65.- *Derecho de adquisición preferente.*

Al regular las condiciones de ejercicio de este derecho, este precepto menciona al “concesionario”. Sería más prudente omitir esta concreción, pues el artículo 103, en su apartado 1 (básico), se refiere a los titulares de derechos vigentes sobre los bienes patrimoniales enajenables onerosamente, que resulten de concesiones otorgadas cuando los bienes tenían la condición de demaniales. Las palabras usadas por el precepto básico para indicar quién tiene derecho de adquisición preferente tienen un significado que podría llegar a ser



más amplio que el expresado con la palabra concesionario. Por ello, y teniendo en cuenta el carácter básico del artículo 103.1, resultaría muy conveniente recoger las mismas palabras que éste utiliza o efectuar la comentada supresión (esta última opción se recoge, por ejemplo, en el artículo 98.2 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Artículo 68.- Contratos para la explotación de bienes patrimoniales.

En el apartado 2 llama la atención la duración establecida –hasta 75 años–, que contrasta con límites temporales inferiores establecidos para los contratos de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los cuales pueden ser coincidentes en parte con los regulados en este precepto.

8ª.- Observaciones al título IV.- Gestión patrimonial.

Artículo 74.- Régimen jurídico de los negocios patrimoniales.

El precepto establece que “los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación por la legislación básica del Estado en la materia, por esta ley y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Sus efectos y extinción se regirán por esta ley y las normas de derecho privado”.

Vista la norma podría pensarse que la cuestión es diáfana, pero dicha conclusión queda ensombrecida contemplando los preceptos del propio anteproyecto y de la normativa estatal con los que su aplicación ha de conciliarse.

Así, en el anteproyecto también inciden en la materia:

- El artículo 4.3: “El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en la normativa estatal básica y de aplicación general, en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen o complementen. Supletoriamente, se aplicarán



las normas del derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas del Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico”.

- El artículo 86: “Las adquisiciones de bienes y derechos a título oneroso y de carácter voluntario se regirán por la legislación básica del Estado en la materia, por las disposiciones de esta Ley y supletoriamente por las normas del derecho privado, civil o mercantil”.

Y de entre los diferentes preceptos de la normativa estatal, analizándose el régimen jurídico de los negocios patrimoniales, no puede dejar de reseñarse el artículo 9.1 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que con carácter básico establece:

“Los contratos privados de las Administraciones públicas se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado. A los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorporales y valores negociables se les aplicarán, en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones públicas”.

El anteproyecto contiene así, en la determinación del régimen jurídico aplicable, una solución normativa que precisa contemplar diversos preceptos y que adolece de la claridad y sencillez que hubiera resultado deseable.

No obstante, ha de señalarse que la llamada que los artículos 4.3 y 86 hacen a la propia ley tras la normativa estatal, básica o de aplicación general, determinan que el régimen aplicable tras ésta sea el que determina el precepto que ahora se analiza.

Así, la cuestión fundamental se centra en el análisis del régimen establecido y su conciliación con el artículo 9.1 de la LCAP, no sin antes señalar que una ordenación sistemática de los artículos, en el texto del anteproyecto,



más lógica, facilitando su interrelación, hubiera sido ubicar primero el artículo 4.3, después el artículo 86 y por último el artículo 74, del más general al más específico.

Por lo que respecta a los actos de preparación y adjudicación, el régimen proyectado en el artículo 74 no plantea mayores problemas, si bien cabe recomendar que la referencia a “esta ley y sus disposiciones de desarrollo” se complete con la referencia a la normativa que la complementa, de forma análoga al artículo 4.3, evitando así identificar la “legislación patrimonial” con dichas normas, dando cabida a la normativa sectorial patrimonial que también ha de resultar de aplicación prioritaria.

En cambio, por lo que respecta a los efectos y extinción, deben distinguirse:

- De una parte, los efectos y extinción de los contratos privados, que se registrarán por las normas de derecho privado y, en lo que pudiera ser de aplicación, esta ley, de acuerdo en todo caso con lo previsto en el artículo 9.1 de la LCAP.

- De otra, los efectos y extinción de los contratos que, siendo de carácter patrimonial, pudieran tener naturaleza administrativa, que se registrarán por la presente ley y por las normas específicas propias que los regulen, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1 de la LCAP.

Se introduce de este modo una mayor claridad en la redacción del precepto, que emplea por este orden los términos “ley y normas de derecho privado”, lo que podría ser interpretado, bien como que la referencia a la ley por parte de este artículo 74 operaría sólo cuando el negocio no tuviera carácter privado, bien como que la cita no implica una prelación jerárquica entre esta ley y las normas de derecho privado, debiendo por ello alterarse el orden por el que figuran en el precepto, con objeto de evitar cualquier duda sobre la sujeción inmediata de los contratos privados a las normas de derecho privado.

Esta última observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.



Artículo 75.- *Capacidad para celebrar contratos privados con la Administración de la Comunidad.*

Se sugiere se modifique la parte final del precepto toda vez que los medios de asistencia (por ejemplo, curatela) no suplen la capacidad, la complementan, y en las que lo suplen (por ejemplo, patria potestad o tutela) los que intervienen son quienes ostentan la representación legal.

Artículo 78.- *Procedimientos de contratación.*

Respecto del apartado 5 de este precepto, cabe señalar:

- Que contemplándose en el precepto dos procedimientos de contratación directa –el de adquisición directa (78.1) y el de adjudicación (enajenación) directa (78.2.)–, el inicio del apartado debería formularse en plural: “En los procedimientos (...)”.

- Que la expresión “al menos una propuesta de un proyecto de contrato” no parece muy precisa, puesto que si conforme al artículo 80 el proyecto de contrato se redacta y aprueba previamente por la Administración, como sustituto del pliego de condiciones particulares, lo que cabrá será una o más propuestas u ofertas respecto del proyecto de contrato y no una o más propuestas de proyecto de contrato.

- Que la redacción del inciso final debería mejorarse, dado que contiene una remisión, “que la motivan”, que pretende realizarse a la contratación directa pero que, por una parte, cabe entender formulada a la propuesta –en realidad solo cabe a ésta– y, por otra parte, no hay una referencia previa a “la contratación directa” sino “al procedimiento (...)”.

Artículos 79 y 80.- *Pliegos generales de condiciones; Condiciones particulares.*

En dichos preceptos se contiene la solución normativa del anteproyecto respecto de la intervención de los servicios jurídicos, mediante la emisión del correspondiente informe, en los procedimientos de contratación relativos a los contratos objeto del título IV de aquél, y que cabe, en general, resumir en la



exigencia del previo informe jurídico a la aprobación de los pliegos generales de condiciones, en su caso, y de los pliegos de condiciones particulares o del proyecto de contrato, y en la no necesidad de someter a informe jurídico el contrato inmediatamente antes de su formalización.

No puede dejar de ponerse de manifiesto que dicha solución normativa conlleva una merma en la garantía de legalidad en la contratación patrimonial de la Administración autonómica que contrasta con la solución acogida en la normativa estatal vigente, tanto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, en diferentes artículos y con carácter general en el artículo 112.2, como en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, artículo 71.2, que sí establecen la necesidad de que con carácter previo a la formalización del contrato se emita el correspondiente informe jurídico.

Artículo 84.- *Formalización.*

El análisis de este precepto ha de tener como obligado punto de partida el artículo 36.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, que establece:

“Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria”.

Respecto de la reseñada norma, el Consejo de Estado manifestó en el citado Dictamen 805/2003, de 3 de abril:

“La principal novedad que introduce este precepto es consagrar la obligatoriedad de la inscripción de todos los bienes públicos, incluidos los bienes demaniales. Hay que recordar que la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2001 anuló los artículos 6, 17 y 18 del Real Decreto 1867/1998, por el que se modifica el Reglamento Hipotecario, porque, al imponer con carácter preceptivo la inscripción de bienes demaniales, invadían el ámbito del régimen jurídico del dominio público reservado a la Ley.



»En la medida en que ahora la preceptividad de la inscripción se declara en una norma con rango de ley, no puede formularse objeción alguna a su legalidad, y el Consejo de Estado considera oportuna la medida desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la protección de los intereses de terceros y de las propias Administraciones Públicas. (...).

»Por otra parte, debe recordarse que el precepto tiene carácter básico, por lo que deberán adaptarse a lo establecido en él las leyes autonómicas (...)"

La necesaria consecuencia del artículo 36.1 es que "los negocios jurídicos de adquisición o enajenación de bienes inmuebles y derechos reales se formalizarán en escritura pública" (artículo 113.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre).

Y ello conlleva que no resulte procedente disponer que los gastos generados por el otorgamiento de la escritura pública de un negocio jurídico de adquisición o enajenación de bienes inmuebles o derechos reales sean "a costa de la parte que haya solicitado la formalización", dado que dicha formalización viene exigida por la norma, que ha de ser observada, debiendo, en consecuencia, sufragarse los reseñados gastos conforme a las reglas generales.

Diferente es la cuestión tratándose de negocios jurídicos que no sean de adquisición o enajenación de bienes inmuebles o derechos reales, y así, el artículo 113.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, dispone que "los arrendamientos y demás negocios jurídicos de explotación de inmuebles, cuando sean susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad, deberán formalizarse en escritura pública, para poder ser inscritos" y que en estos supuestos "los gastos generados por ello serán a costa de la parte que haya solicitado la citada formalización".

Por todo ello se considera que el artículo 84.1 del anteproyecto ha de modificarse, de modo que resulte compatible con el artículo 36.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, a cuyo objeto cabe sugerir una redacción similar a la del artículo 113.1 de esta ley.



Artículo 85.- *Tasaciones periciales e informes técnicos.*

Cabe señalar que la regulación proyectada en el título IV del anteproyecto parece presuponer que, en general, los negocios jurídicos de adquisición o enajenación de bienes o derechos que contempla requieren de la correspondiente tasación previa, pero lo cierto es que en ningún artículo se establece con carácter general dicha exigencia.

Tampoco viene establecida esta exigencia en la regulación específica de cada uno de los negocios patrimoniales, salvo en supuestos excepcionales como el de la permuta (artículo 130) o el de la enajenación de parcelas inedificables y fincas rústicas inexplotables (artículo 116); regulación específica que o bien no contiene alusión alguna a la tasación, como la de las adquisiciones a título oneroso (capítulo III) o de los arrendamiento de inmuebles (capítulo IV), o bien contienen alusiones que presuponen su exigencia, como la de la enajenación de inmuebles y derechos reales (artículo 118).

Por todo ello se considera conveniente, en aras de una mayor seguridad jurídica, que o bien en este artículo o en el que se estime pertinente, se establezca con carácter general la exigencia de la tasación previa para aquellos negocios patrimoniales en que se estime procedente, o bien que en la regulación específica de cada negocio patrimonial en la que así se pretenda, se establezca de forma inequívoca la exigencia de la previa tasación.

Artículo 86.- *Adquisiciones a título oneroso.*

Cabe recordar la consideración realizada en cuanto a su ubicación, al comentar el artículo 74 del anteproyecto, a efectos de una mejor comprensión del precepto.

Artículo 88.- *Adjudicación de bienes y derechos en procedimientos de ejecución.*

Aun cuando en la Memoria se manifiesta que la redacción de este artículo se ha matizado de acuerdo con la observación 7ª del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, lo cierto es que la modificación operada, incluyendo el inciso "o quien en su caso la represente", sólo atiende a parte de la observación, que no corresponda a los Servicios Jurídicos la representación



procesal, pero no al extremo, más importante, relativo a la previa personación de la Administración de la Comunidad a través de éstos.

Artículo 89.- Adjudicación de bienes y derechos en otros procedimientos judiciales o administrativos.

Respecto del apartado 2.a) ha de señalarse que al disponer que “no podrán acordarse las adjudicaciones (...)”, referidas también a los procedimientos judiciales, viene a establecer una prohibición, limitación o exigencia dirigida a los órganos judiciales que excede de las competencias autonómicas por incidir en las competencias que de modo exclusivo corresponden al Estado, conforme al artículo 149.1.6 de la Constitución Española.

Al objeto de evitar dicha circunstancia podría, bien limitarse lo dispuesto en el apartado a) a las adjudicaciones en procedimientos administrativos, bien establecer que en las adjudicaciones judiciales a que el precepto se refiere se dispensará a la Administración General de la Comunidad el mismo tratamiento o régimen que previenen las leyes para la Administración General del Estado.

En cualquier caso el precepto deberá modificarse, de modo que se enmarque en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 90.- Adquisiciones a título gratuito.

Respecto de su apartado 3, ha de señalarse que el artículo 21.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, tras referir una disposición análoga a la que aquí se analiza, añade un último inciso en el que establece: “Si el gravamen excediese el valor del bien, la disposición sólo podrá aceptarse si concurren razones de interés público debidamente justificadas”.



Podría resultar conveniente incluir una previsión similar de modo que excepcionalmente, sin atender a criterios exclusivamente económicos, se pudiese aceptar el legado o donación consistente en un bien que por su valor artístico, histórico, cultural o por cualquier otra circunstancia, el interés público requiera su aceptación, aun cuando el valor del gravamen exceda en dicho momento del valor de aquél. De no establecerse así la aceptación de una liberalidad como la indicada quedaría prohibida al no contemplarse excepción alguna en la norma proyectada.

Artículo 93.- *Cesión de bienes y derechos a la Comunidad.*

En el supuesto de que la Administración General de la Comunidad hubiese incumplido la finalidad o condición a que estuviese sujeta una cesión gratuita o hubiese vencido el plazo establecido para ésta, no parece que lo procedente sea que la restitución o reversión del bien o derecho cedido quede sujeta a la aprobación de la Administración, sin perjuicio de que ésta resuelva sobre la procedencia o no de la restitución.

Así, se considera que lo que compete a la Consejería de Hacienda es resolver sobre la procedencia o no de la restitución o reversión, verificar si concurren los presupuestos de ésta –el incumplimiento de la finalidad o condición o el vencimiento del plazo–, sin que pueda sujetarse a aprobación o autorización alguna.

Por ello se sugiere que se modifique la redacción de los apartados 2 y 3 del precepto, en consonancia con lo expuesto.

Artículo 97.- *Procedimiento de adquisición de inmuebles y derechos.*

El artículo 97 del anteproyecto de ley mantiene su apartado 3, respecto del que se ha suscitado durante el procedimiento de elaboración de la norma la controversia sobre su conformidad a derecho, formulándose así el reproche de que podría resultar contrario al principio de igualdad y seguridad.

La cuestión que se suscita requiere analizar con carácter previo si la solución normativa que se recoge en el reseñado apartado se corresponde con



una manifestación o aplicación del diálogo competitivo, dada la alusión que a éste se hace en la Memoria (página 27).

Diálogo competitivo contemplado en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (rectificada por la Directiva 2005/75/CE de 16 de noviembre), cuyo artículo 29 pone de manifiesto algunos de los rasgos o elementos esenciales de aquél y que a continuación se señalan:

- Puede tener lugar "en el caso de contratos particularmente complejos" en los que "el uso de los procedimientos abierto o restringido no permite la adjudicación del contrato".

- "Cuyo objetivo será determinar y definir los medios adecuados para satisfacer lo mejor posible sus necesidades".

- Durante el diálogo ha de mantenerse la confidencialidad e igualdad de trato con todos los participantes.

- Cerrado el diálogo se invitará a todos los participantes "a que presenten su oferta final, basada en la solución o soluciones presentadas y especificadas durante la fase de diálogo. Dichas ofertas deberán incluir todos los elementos requeridos y necesarios para la realización del proyecto".

De estas notas se desprende que el apartado 3 del artículo 97, enmarcado en la adquisición de bienes inmuebles y derechos reales por concurso, no puede pretenderse como una manifestación o aplicación admisible del diálogo competitivo.

Procede ahora analizar si en un procedimiento de concurso público destinado a la adquisición por la Administración de bienes inmuebles o derechos reales, resulta posible que una vez abiertas las ofertas de los licitadores se invite a éstos a mejorarlas o complementarlas.

Cierto que, como se indica en la Memoria (página 40), ello con argumentos que no rebaten la observación jurídica formulada, no



indiscriminadamente sino sólo en los aspectos económicos y técnicos que en el pliego se indiquen y advertida esta posibilidad en el propio pliego.

Ahora bien, la solución propuesta conlleva una clara merma en la garantía de la observancia de los principios que han de presidir la adquisición de bienes inmuebles y derechos reales por las Administraciones Públicas, como se desprende de las siguientes circunstancias:

- Como consecuencia de que en el pliego de condiciones pueda, o no, establecerse "la posibilidad" de cursar invitaciones, resulta por una parte difícil garantizar que todos los posibles participantes tengan la misma información sobre las posibilidades de que efectivamente se cursen las invitaciones y, sobre todo, por otra parte, que una vez conocidas las diferentes ofertas pueda quedar comprometida la decisión de cursar o no invitaciones.

No sería una solución factible el prever inicialmente en el pliego que las invitaciones se cursen en todo caso porque haría perder todo valor a las ofertas iniciales.

- Que una vez abiertas las ofertas no queda garantizado el secreto de las formuladas por los diferentes participantes.

Merma de la garantía de la observancia de los señalados principios que difícilmente podría justificarse, pero que con el objeto que se señala en la Memoria (página 26) resulta innecesaria, ya que los motivos que se invocan precisamente lo que podrían justificar es el procedimiento de adquisición directa conforme al apartado 4.a) del propio artículo 97.

Por todo ello cabe concluir que la inclusión de una norma como la del apartado 3 del artículo 97 del anteproyecto de ley, en el que no se contempla la adquisición mediante subasta y sí una amplia y generosa previsión de supuestos en los que procede la adquisición directa, menoscaba innecesariamente los principios que con carácter básico establece el artículo 8.1.c) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, en los siguientes términos: "La gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales por las Administraciones Públicas se ajustarán a los siguientes principios:



»c) Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes”.

En consecuencia, el apartado 3 deberá suprimirse o modificarse, de modo que no queden menoscabados los principios señalados.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 100.- *Adquisición de bienes muebles.*

El precepto, al disponer que “la adquisición de bienes muebles se realizará por la (...) entidad institucional (...) y se regirá por la legislación reguladora de los contratos de las Administraciones Públicas (...)”, conlleva la sujeción a dicha normativa de las adquisiciones de bienes muebles por cualquier entidad institucional, y así para todo ente público de derecho privado, sujeción que para éstos no resulta conforme a la LCAP sino cuando concurren los requisitos que establece en el artículo 1.3.

Por ello podría resultar aconsejable una regulación similar a la del artículo 120 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, en la que conteniéndose una previsión como la proyectada, si bien que referida a la Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos, se añadiese de forma análoga al apartado 2 del citado precepto: “Asimismo la adquisición de bienes muebles por los entes públicos de derecho privado vinculados a la Administración General de la Comunidad se regirá por la legislación que regula la contratación de las Administraciones Públicas en los supuestos en que ésta resulte de aplicación, y en su defecto, por lo establecido en sus normas de creación o en sus estatutos”.

Artículo 102.- *Adquisición de títulos representativos de capital.*

Respecto de este precepto cabe formular las siguientes consideraciones:

- Que la redacción del apartado 1 debería modificarse, ya que lo determinante es que, como consecuencia de la adquisición de títulos representativos de capital de una empresa, ésta no pase a tener la cualidad de



pública, de modo que no basta con que los títulos que se adquieran no supongan la mayoría del capital sino que, a causa de dicha adquisición, no se adquiera la mayoría del capital de la empresa (unido al adquirido anteriormente), que no suponga una participación mayoritaria.

No parece preciso mantener la referencia, en este apartado 1, a las cuotas y partes alicuotas del artículo 43.1 de la Ley 6/1987, de 7 de mayo.

- Que dada la singularidad del negocio de aportación de bienes inmuebles que contempla el apartado 3, pudiera resultar conveniente explicitar la exigencia, que se presupone, de la tasación y del informe jurídico de modo análogo al establecido en el artículo 132.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

- Respecto al apartado 4, nos remitimos a la observación realizada al artículo 10.2.c).

- Que en un precepto ubicado en el capítulo III, que lleva por rúbrica "Adquisiciones a título oneroso", no resulta procedente sistemáticamente la referencia a las enajenaciones de títulos representativos de capital del apartado 4.

Artículo 103.- *Arrendamiento de inmuebles por la Administración General de la Comunidad.*

Cabe sugerir la sustitución del término "declarar" por la expresión "acordar lo relativo a (...)" o cualesquiera otras más conformes con las actuaciones –particularmente la novación– que se señalan en el ámbito de una relación contractual como el arrendamiento de bienes inmuebles.

Artículo 104.- *Arrendamiento de inmuebles por entidades institucionales.*

En el apartado 2 podría precisarse que el órgano directivo competente en materia de patrimonio es el de la Consejería de Hacienda y no el que pudiera existir, por ejemplo, en un organismo autónomo.



Artículo 105.- *Procedimiento para el arrendamiento de inmuebles.*

Respecto del apartado 2 cabe reiterar, y con el mismo alcance, las consideraciones formuladas respecto del artículo 97.3.

En consecuencia, esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Por otra parte ha de señalarse, respecto del inciso final del apartado 4 –“que incluirá la conformidad con la renta”–, que en el modo en que se redacta queda desconectado del resto del precepto o, en su caso, relacionado con el informe técnico, cuando cabe pensar que pretende referirse a la solicitud.

Por lo que respecta al apartado 5, se podría contemplar la exigencia de que también se emita el informe técnico a que se refiere el apartado 3, por concurrir similares motivos que los que justifican su exigencia en éste.

Artículo 108.- *Resolución anticipada del contrato.*

Cabe sugerir que se sustituyan los términos “novación contractual” por los de “cambio de órgano ocupante” u otros análogos por las siguientes consideraciones:

- Que en puridad no es un supuesto de novación contractual, ya que no hay sustitución del arrendatario, sino que manteniéndose éste se produce un cambio en el órgano ocupante, cambio que resulta de la aplicación de las propias previsiones contractuales según resulta del artículo 107.

- Que resultaría más congruente con lo dispuesto en el artículo 103.1, que menciona como supuestos distintos la novación y el cambio de órgano ocupante.

Artículo 113.- *Trámites previos a la enajenación.*

En el apartado 2 se contempla una excepción a la regla general del apartado 1 que se considera acertada, sin embargo explícita una exigencia,



“que sea conveniente a los intereses de la Comunidad”, que debería reconsiderarse, al margen de por la indeterminación con que se enuncia, porque al recogerse sólo en el apartado 2, en la excepción, podría hacer pensar que no ha de concurrir en los demás supuestos, con carácter general, cuando es obvio que ha de concurrir en todo caso.

Artículo 115.- *Enajenación mediante adjudicación directa.*

El precepto supone una réplica, con las debidas acomodaciones, de los apartados 4 y 5 del artículo 137 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

No obstante, se aprecia una diferencia con la regulación estatal, en el apartado 1.b) no se incluye “o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida”.

Se desconoce si dicha diferencia se debe a una omisión involuntaria o responde a la voluntad de excluir la posibilidad de enajenar directamente bienes inmuebles y derechos reales a las iglesias, confesiones o comunidades religiosas legalmente reconocidas. En cualquier caso, cabría reconsiderar su inclusión, toda vez que se aprecia identidad de razón con el supuesto que se incluye en la letra b).

Artículo 116.- *Enajenación de parcelas inedificables y fincas rústicas inexplotables.*

El análisis del precepto, en el anteproyecto de ley en que se enmarca, tiene como punto de partida obligado el artículo que le precede.

Así, visto el tenor de las letras e) y f) de los apartados 1 y 2 del mencionado artículo 115, cabe cuestionarse la conveniencia de mantener el precepto que ahora se analiza por las siguientes consideraciones:

- El efecto fundamental del apartado 1, y del artículo, posibilitar la adjudicación directa, o en su caso la permuta, de parcelas inedificables y fincas rústicas inexplotables, ya está recogido en las letras e) y f) del apartado 1 del artículo 115 y en el artículo 130.



- La regla de preferencia para el caso de concurrencia de varios interesados contenida en el apartado 2 del artículo 115, si bien más genérica que la del apartado 2 del artículo 116, permite llegar a iguales soluciones que éste y resulta más fácil de conciliar con normas como el artículo 1523 del Código Civil, o el artículo 227 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, o con aquellas de análoga naturaleza que puedan dictarse en materia de suelo urbano o suelo rústico, y con las que necesariamente ha de cohonestarse.

En cualquier caso, de mantenerse el precepto, resultaría recomendable subsanar o aclarar aspectos como los que se señalan:

- En el apartado 1 se emplean los términos “precio o permuta” y en el 2 los de “venta o permuta”, convendría unificar la terminología.

- En el apartado 2 parece más adecuado referirse a “los interesados” que a “las partes” y se omite el término permuta.

- El apartado 3 resulta especialmente confuso; así, induce a pensar que la Administración tiene la obligación de vender o permutar a los propietarios colindantes reseñados y que en el caso de que estos “se nieguen”, cuando el apartado 1 se refiere a “otro solicitante”, debe de proceder necesariamente de uno de los dos modos previstos en el precepto y que parecen vetados hasta que se produzca dicha negativa.

Artículo 118.- *Iniciación del procedimiento de enajenación.*

Es un acierto del anteproyecto, valorándose positivamente, que en un supuesto de la trascendencia como el de la enajenación de bienes inmuebles y derechos reales sobre éstos se mantenga la necesidad, si bien no como trámite previo, de la declaración expresa de alienabilidad del bien.

Artículo 128.- *Procedimiento de enajenación.*

Cabe formular las dos siguientes consideraciones:

- Que la delimitación de los casos que constituyen la excepción por referencia a la que tengan por objeto títulos de “especiales características”



adolecen de un alto grado de indeterminación, resultando recomendable un mayor grado de concreción o, en su caso, que se limite a los supuestos que, por dicha circunstancia, se determinen reglamentariamente.

- Que parece más lógico que la competencia para acordar la procedencia de la enajenación directa de los títulos corresponda a quien sea competente para efectuar la enajenación, conforme al artículo 127.

Artículo 131.- *Permuta por edificios a construir.*

Ha de advertirse que el precepto no se corresponde con su rúbrica, por una parte lo limita a bienes inmuebles (no derechos sobre éstos) y por otra parte lo extiende a cualquier bien inmueble futuro (no sólo edificios a construir).

Además, ha de señalarse que no parece correcto condicionar la cancelación del aval a que la Administración haya cumplido también sus obligaciones, bastará con que las haya cumplido la otra parte.

Artículos 133 a 136 (ambos inclusive).-

No se aprecia en los preceptos señalados el criterio seguido ni en la diferente determinación de los posibles cesionarios, ni en la utilización de los términos "necesaria" y "previsible", sugiriéndose la posibilidad de unificar la terminología utilizada en la medida que resulte procedente.

Artículo 139.- *Procedimiento.*

Procede recordar lo que, respecto de precepto de análoga naturaleza, manifestó el Consejo de Estado en el Dictamen 805/2003, de 3 de abril:

"(...) sería conveniente revestir la cesión gratuita de bienes y derechos de cautelas semejantes a las que rodean su enajenación onerosa. Así lo hace el proyecto en el caso de la permuta de bienes y derechos, disponiendo en el artículo 154 que 'serán de aplicación a la permuta las normas previstas para la enajenación de bienes y derechos, salvo lo dispuesto en cuanto a la necesidad de convocar subasta pública para la adjudicación', y sin perjuicio de algunas normas especiales, como la posibilidad de instar la presentación de



ofertas mediante la publicación de un anuncio. Debería, por tanto, reconsiderarse en este sentido la redacción del artículo 149 del anteproyecto.

»Debe recordarse en este punto que la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1984 declaró aplicable el trámite previo de la depuración física y jurídica del inmueble (recogido en el artículo 64 de la Ley del Patrimonio del Estado, ubicado en la sección 3ª del capítulo I, Título II, reguladora de la enajenación onerosa) a un caso de cesión gratuita, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 159 del Reglamento del Patrimonio del Estado (aplicable a las cesiones gratuitas), en la medida en que ese precepto obliga a los Servicios Patrimoniales a 'acreditar la existencia de los bienes de que se trate y sus características, su pertenencia al Estado y su inscripción, además, en el Registro de la Propiedad' (...)"

Por ello, con similar objeto y fundamento, se aconseja que se reconsidere la redacción del artículo 139 del anteproyecto.

Artículo 140.- *Resolución de la cesión.*

En los apartados 1 y 3 se establece una regulación plenamente coherente para el supuesto de que la cesión se resuelva por causa imputable al cesionario.

Ahora bien, el régimen no debe mantenerse inmutable, con las mismas consecuencias, para el supuesto del apartado 2, en el que la resolución tiene lugar por causa imputable a la Administración y en el que parece razonable pensar que pueda haber lugar a indemnizar al cesionario.

Por ello se considera que los apartados 2 y 3 han de modificarse en consonancia con lo señalado, de modo que el artículo que se comenta no suponga un obstáculo para poder reconocer al cesionario el derecho a percibir una indemnización cuando queden acreditados los presupuestos necesarios para ello.

Artículo 141.- *Publicidad de la cesión.*

Respecto del apartado 2 ha de señalarse que al disponer que "la orden (...) será título suficiente para la inscripción (...) en el Registro de la Propiedad



(...)”, viene a determinar el valor de título formal de una resolución administrativa a los efectos de su inscripción en el registro de la propiedad que excede de las competencias autonómicas por incidir en las competencias que de modo exclusivo corresponden al Estado, conforme al artículo 149.1.8 de la Constitución.

Con el objeto de evitar dicha circunstancia podría establecerse que la orden por la que se acuerde la resolución de la cesión y la reversión del bien gozará de la misma eficacia y trascendencia jurídica que las resoluciones dictadas por la Administración General del Estado en supuestos análogos.

En cualquier caso el precepto deberá modificarse, de modo que se enmarque en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Imposición de cargas y gravámenes.-

Se recomienda la inclusión en el anteproyecto de ley de un artículo similar al artículo 152 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, con el fin de evitar, con un precepto de cierre, las lagunas que en la materia reseñada, con la regulación proyectada, fundamentalmente contenida en el capítulo V, se ocasionarían.

9ª.- Observaciones al título V.- *Administración y coordinación de la utilización de los edificios administrativos.*

Artículo 148.- *Comisión Coordinadora de Edificios Administrativos.*

En el apartado 1 habría que señalar con más claridad la adscripción de la Comisión Coordinadora de Edificios Administrativos a la consejería competente en materia de hacienda, atendiendo así a lo dispuesto en el artículo 53.1.b) de la referida Ley 3/2001, de 3 de julio.



El apartado 3 indica, en su primer inciso, que “la Comisión Coordinadora de Edificios Administrativos emitirá informe preceptivo en relación con las operaciones de gestión y los instrumentos de programación y planificación de los edificios administrativos que se determinen (...)”. La Ley 33/2003, en precepto similar (artículo 158.3), añade el adverbio “reglamentariamente”, concretando la forma en que se efectuará la determinación a la que se refiere la norma. Sería conveniente añadir en este supuesto una fórmula similar o, de lo contrario, especificar quién o de qué modo se efectuará esa determinación. Se evitaría así una expresión demasiado ambigua, resolviendo anticipadamente posibles dudas interpretativas.

10ª.- Observaciones al título VI.- *Régimen sancionador.*

Artículo 149.- *Infracciones.*

Se advierte que los tipos definidos en el apartado 1.a), 2.a) y 3.a) pueden dejar fuera de la infracción los daños causados por omisión. Si se pretende que el tipo abarque también tales daños, habría que corregir la redacción.

El apartado 2.f) tipifica como infracción grave “la utilización o explotación de bienes patrimoniales sin la correspondiente autorización o contrato o para fines distintos”. Se advierte que con esta redacción podrían quedar excluidos de esta infracción la utilización o explotación de tales bienes con autorización o contrato, y para el fin correspondiente, pero sin sujetarse a algún otro determinado contenido, o condición, de aquéllos. Si se pretende que el tipo incluya tales hechos, debería incluirse una mención al incumplimiento del contenido o de las condiciones de la autorización o contrato, de modo análogo a la infracción recogida en la letra g) del mismo apartado 2.

Artículo 150.- *Sanciones.*

Finalmente, podría valorarse el introducir en este precepto alguna norma que evitara que la comisión de infracciones pueda resultar para el infractor más beneficiosa que las multas e indemnizaciones que puedan generarse.



11ª.- Observaciones a las disposiciones de la parte final.

Disposición adicional primera.- *Régimen patrimonial de las Cortes de Castilla y León.*

Nos remitimos a lo expuesto en la consideración jurídica 3ª.B).

Disposición adicional segunda.- *Régimen patrimonial de las instituciones propias de la Comunidad.*

Nos remitimos a lo expuesto en la consideración jurídica 3ª.B).

Disposición adicional octava.- *Aportación a juntas de compensación.*

El apartado 1, análogo al artículo 139.1 de la Ley 33/2003 (no básico), establece: "La incorporación de la Administración General de la Comunidad o las entidades institucionales a juntas de compensación con la aportación de inmuebles o derechos sobre los mismos pertenecientes al patrimonio de la Comunidad se regirá por la legislación urbanística vigente, previa adhesión expresa. Corresponderá la realización de los distintos actos que requiera dicha participación al órgano competente para su administración y gestión".

Las palabras "previa adhesión expresa" podrían producir algún problema de interpretación respecto al sistema de compensación, tal como se recoge en los artículos 80 y 81 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, pues podría suscitarse la duda de si la inclusión de bienes del patrimonio de la Comunidad en las juntas, cumplidos los requisitos legales de constitución, es obligatoria, aunque la Administración no deseara formar parte de una de ellas, o, por el contrario, se exige un acuerdo de adhesión expresa. En principio, de la redacción del conjunto del precepto parece deducirse que la previa adhesión expresa sería un requisito interno, que no perturbaría el régimen general previsto en la citada Ley 5/1999. Siendo esto así, convendría usar unas palabras que dejaran más clara tal finalidad.



Disposición adicional novena.- *Especialidades respecto del inventario.*

La Consejería de Medio Ambiente manifestó en sus alegaciones que el plazo de dos años para deslindar montes, vías pecuarias y terrenos sobrantes es absolutamente imposible de cumplir (folio 56). Posteriormente la Consejería de Hacienda contestó a esta alegación, indicando que no era coherente alegar tal imposibilidad y reclamar a la vez más competencias de gestión. Este Consejo entiende que es aconsejable aclarar si efectivamente puede o no cumplirse ese objetivo de deslindes en el plazo de dos años. En el supuesto de que de modo efectivo sea técnicamente imposible cumplir ese objetivo en tal plazo, lo procedente sería establecer uno mayor, pues carece de sentido fijar un periodo temporal en la ley, si se sabe a ciencia cierta que no se cumplirá.

Disposición transitoria segunda.- *Normas sobre administración de edificios.*

Convendría añadir que la vigencia transitoria de las normas reglamentarias vigentes lo será en lo que no se oponga a la propia ley.

Disposición final octava.- *Habilitación para el desarrollo reglamentario.*

Conviene tener en cuenta que el uso de la autorización recogida en el apartado 2 habrá de cohonestarse con las normas de carácter reglamentario que, de modo general, regulan la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Decreto 40/2005, de 19 de mayo).

Disposición final novena.- *Entrada en vigor.*

Debe fijarse el momento de entrada en vigor de la ley, que en el texto remitido queda sin determinar.

12ª.- Observaciones de técnica legislativa.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica



legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir, en este punto, el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen una *Directrices sobre técnica normativa*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas Directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

En el presente caso estas Directrices han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto y conforme a las cuales cabe, por último, formular las siguientes observaciones:

1.- Se advierte un contenido incompleto de la exposición de motivos. En este sentido, la parte expositiva de la disposición debe expresar el fundamento y los motivos de la norma y ha de referirse a los antecedentes de la disposición y su justificación, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, sus objetivos, que se expresarán de forma breve y concisa, y su contenido cuando sea preciso para la comprensión del texto

Asimismo, no estaría de más hacer referencia, en primer término, al artículo 43 del Estatuto de Autonomía, referido al patrimonio de la Comunidad.



2.- Se recomienda utilizar la expresión “consejero competente en materia de hacienda”, y no el de “titular de la consejería competente en materia de hacienda”, por las siguientes razones:

- Conociéndose la concreta denominación del titular de un órgano, la referencia debe realizarse utilizándose dicho término, en el presente caso consejero, por resultar más preciso, precisión que debe ser objetivo de toda norma, máxime en una de rango legal.

- El término consejero se ajusta a lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía (artículo 19.2) y se corresponde con la denominación utilizada por la Ley 3/2001, de 3 de julio.

- Si la expresión responde al intento de evitar una hipotética discriminación por razón de género, hay que advertir que tal objetivo no se logra toda vez que existen los términos “el titular” y “la titular”.

- Resulta recomendable que la utilización de los términos “titular” o “titulares” quede reservada para aquellos supuestos en los que no pueda precisarse la denominación concreta de los titulares de los órganos, generalmente por ser estos diversos, o en los que, aun conociéndose, quiera diferenciarse entre el titular y el suplente.

3.- El anteproyecto contiene numerosas alusiones al “órgano directivo competente” y al “órgano directivo central competente” para referirse al mismo órgano. Deberían unificarse tales referencias.

4.- Por lo que se refiere a las remisiones normativas, tanto internas como externas de la ley, hay que señalar que si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar, y hasta impedir, una normal intelección de la ley. De ahí que el Consejo de Estado venga recomendando la reducción de las remisiones y que éstas no se hagan puramente a un número determinado de un artículo, sino que éste venga acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.



5.- Merece una valoración positiva la circunstancia de que se haya conseguido dar a la mayoría de los preceptos una dimensión y contenido idóneos, evitando artículos excesivamente largos que dificulten la comprensión de la norma.

6.- Debe cuidarse al máximo la corrección gramatical y el estilo de la nueva ley; en este sentido hay que señalar que en el anteproyecto se aprecian determinadas deficiencias, que a continuación se señalan, cuya subsanación redundaría en una mejor calidad del texto de la norma:

- Hay numerosos preceptos en los que se omiten –se supone que involuntariamente– términos que resultan precisos para su correcta comprensión; así, sin ánimo de ser exhaustivos, cabe destacar los siguientes: artículos 3.1 y 4.1 (“establecida” por la legislación del Estado), rúbricas de la sección 2ª del capítulo VI del título IV y del artículo 142 (cesión “gratuita” de bienes y “derechos” de las entidades institucionales), rúbrica del artículo 27 y apartado 3 (la recuperación “de la posesión” de bienes y “derechos”), artículo 29 (bienes y derechos “patrimoniales”), rúbrica del artículo 36 (Administraciones “públicas”).

- Existen en las disposiciones finales referencias genéricas a determinadas leyes que se modifican. Dichas normas deben mencionarse con su denominación completa (número, año y nombre).

- Debería revisarse el uso de la conjunción “y” en algunos preceptos (por ejemplo, artículos 78.1 y 82).

- Se observa en todo el texto el uso de diferentes términos para referirse a la Administración General de la Comunidad, a las entidades institucionales vinculadas o dependientes de ella, así como a las empresas públicas y participadas (así, Administración General, entidades, organismos, sociedades mercantiles). Asimismo se advierte el empleo esporádico del término “departamento” para aludir a las consejerías (por ejemplo, artículo 82). Tales referencias deben realizarse utilizando siempre la misma denominación, y empleando sólo conceptos definidos jurídicamente.

- Se abusa del recurso a la expresión “el mismo”, “la misma” de forma inapropiada en lugar del correspondiente pronombre (a título



de ejemplo, cabe citar el artículo 78.3). Sobre esta cuestión ya ha alertado reiteradamente el Consejo de Estado en varios de sus dictámenes (entre otros, el referido 1403/2003).

- El empleo de guarismos debe responder a un criterio homogéneo, que no se aprecia en el texto sometido a dictamen.

- La claridad y sencillez en la redacción exigen evitar aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma. Con este objeto, se aconseja utilizar la expresión "títulos representativos del capital", por cuanto que ésta, más general, comprende tanto las acciones como las participaciones.

- En el artículo 27, letra a), debe sustituirse la expresión "en los apartados siguientes" por "en el apartado siguiente", dado que se refiere únicamente al apartado b).

- Debe rectificarse en el inciso final del artículo 122.2 la expresión "los citados números" por "las citadas letras", habida cuenta que en el apartado 1 se contienen únicamente las letras a) y b).

Por todo ello, aunque en términos generales puede afirmarse que el anteproyecto de ley aparece redactado correctamente, sería conveniente que se procediera a una última revisión del texto con el fin de subsanar deficiencias como las señaladas.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Una vez atendidas las observaciones realizadas a los artículos 74, 89, 97.3, 105 y 141, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, tanto las de carácter general como las referidas



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

concretamente al articulado, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.