

El patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias en el estatuto de autonomía y en la Constitución Española de 1978

Antonio Domingo Aznar
Profesor de Derecho Civil de la Facultad
de Derecho
Universidad de La Laguna

Introducción

El objeto de este trabajo lo constituye el estudio de los artículos 47 a 50 del Estatuto de Autonomía de Canarias, encuadrados dentro del Capítulo II del Título IV del Estatuto, que se ocupan del patrimonio de la Comunidad Autónoma, y su relación con el texto constitucional de 1978.

Su examen exige un análisis previo de la categoría jurídica «patrimonio», que no es privativa del Derecho público, sino que, muy al contrario, proviene de la doctrina privatista, y más concretamente del Derecho civil. Ello exige examinar previamente qué puede ser el patrimonio dentro de la doctrina civil para después entrar a ver si, una vez adoptada la categoría por el Derecho público, aquélla sufre alguna transformación de forma que el concepto de Patrimonio tenga en el ámbito «iuspublicista» características propias que le otorguen cierta autonomía.

I. El patrimonio en el derecho civil

I.1. *Concepto y características*

Se entiende por patrimonio el conjunto de bienes económicamente evaluable que pertenece a una determinada persona.

Sin embargo para la mayoría de la doctrina, la expresión patrimonio no debe referirse a los bienes o cosas en si mismos considerados sino sólo a los derechos que sobre ellos recaen. Por tanto el patrimonio habría de identificarse con los derechos que siendo evaluables económicamente pertenece a una persona.

El artículo 1911 del Código Civil (en adelante Cc) dice que «del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes, presentes y futuros».

En opinión de la doctrina civilista contemporánea, el concepto de patrimonio no debe restringirse al conjunto de derechos subjetivos de contenido económico de las personas, sino que deben considerarse integrados también dentro del concepto los propios bienes sobre los que recaen tales derechos (o, al menos, los bienes objeto de los derechos reales), que constituyen los elementos patrimoniales básicos.

Las deudas

En términos técnicos, las deudas, aunque sea como elemento previo, forma parte del patrimonio, y por tanto, la determinación de éste requiere distinguir entre «patrimonio bruto» y «patrimonio neto», o lo que es lo mismo, entre activo y pasivo del conjunto patrimonial de que se trate.

Las deudas también se transmiten junto con el conjunto patrimonial. Así por ejemplo:

a) La herencia se contempla como transmisión «mortis causa» de un conjunto patrimonial, en el que suceden los herederos tanto en los bienes y derechos, cuanto en los derechos y obligaciones que no tengan carácter personalísimo (artículo 659 del Cc).

b) En el caso de la donación de todos los bienes del donante, el artículo 634 de nuestro Cc sienta la premisa de que las deudas inherentes a tales bienes sólo se entenderán transmitidas al donatario si fueron contraídas antes de la donación (artículo 642 Cc), o si esto se hizo en fraude de acreedores (artículo 643 Cc).

El patrimonio personal

La consideración doctrinal del patrimonio arranca de los juristas franceses del siglo XIX, AUBRY y RAU. La posición de estos autores, conocida como «teoría clásica», o también personalista o subjetiva, parte de la base de que la idea de que

el patrimonio de deduce directamente de la personalidad en cuanto es una emanación de la misma.

El acercamiento entre la personalidad y el patrimonio es de tal naturaleza e intensidad que dichos autores lo enuncian así: sólo las personas (físicas o jurídicas) tienen patrimonio. En términos teóricos esta propuesta resultaba aprovechable, pero no tenía reflejo normativo.

La posterior doctrina francesa ha hecho otras construcciones sobre el patrimonio. Y así, otros autores posteriores han resaltado el aspecto objetivo del patrimonio, diciendo que éste no puede confundirse con la propia capacidad patrimonial de las personas.

En esta línea, De Cossío¹ y actualmente Carlos Lasarte² opinan que la noción de patrimonio debe quedar en una posición subordinada respecto del sujeto, de la persona.

Características del patrimonio

1) Legalidad: El patrimonio es una creación del Derecho objetivo.

2) Instrumentalidad: La creación jurídica del patrimonio no se lleva a cabo caprichosamente, sino para la consecución de determinados fines, que es lo que provoca el nacimiento de diversos tipos de patrimonio, como se verá más adelante.

3) Autonomía: Se denomina autonomía su independencia en el orden específico de la responsabilidad por deudas, y significa la exclusión de posibles interferencias en este orden de su patrimonio respecto de otros.

4) Unidad: El patrimonio es considerado como una unidad ideal, una «universitas iuris», un modo lógico de aprehender la pluralidad de relaciones activas y pasivas.

La unidad ideal fundamenta también la posibilidad de la subrogación real en los elementos patrimoniales.

5) Intransmisibilidad: El patrimonio, en cuanto tal, es intransmisible. Se podrán transmitir, en mayor o menor grado, los bienes que lo componen, pero nunca aquél.

Conceptos doctrinales de «patrimonio»

El concepto de patrimonio no forma parte de los términos técnicos utilizados en el momento de la redacción del Cc, donde aparece muy esporádicamente (artí-

¹ A. DE COSSÍO, *La teoría del patrimonio*, en Estudios de Derecho Público y privado ofrecidos al prof. Don Ignacio Serrano Serrano, Valladolid 1966, tomo I, pp. 125 ss., y antes en «Anales de la Universidad Hispalense», 1940 y 1941.

² C. LASARTE, *Principios de Derecho Civil I*. Ed. Trivium, Madrid 1995, pp 431 ss.

culos 342, 343, 506). Es más frecuente la utilización de los términos «bienes», «capital», «fortuna».

PLANIOL y RIPERT intentaron una enumeración de las funciones que tradicionalmente se le vienen asignando, que según estos autores son tres :

1) Explicar cómo a la muerte de su titular un conjunto de bienes se transmite unitariamente a los herederos en el estado en que se encuentre (artículo 659 Cc).

2) Explicar el *derecho de garantía general* que incumbe a los acreedores. En esta función la doctrina ha visto el verdadero concepto de la teoría del patrimonio.

3) Hacer posible la subrogación real respecto de cosas concretas, creando un conjunto de bienes que pueda ser, total o parcialmente, objeto de una demanda de restitución.

DEMOGUE afirma que es el conjunto de bienes considerado como garantía de las obligaciones pecuniarias o de otra clase que posee una persona.

DÍEZ PICAZO³ añade otras dos funciones al patrimonio:

1) Los especiales poderes de gestión, administración y disposición que, en algunas circunstancias, pueden atribuirse a una persona respecto de bienes de ella misma, de bienes de otra o de bienes comunes.

2) El hecho de que grupos de bienes, pertenecientes a una misma persona, puedan ser objeto de diferentes ámbitos de responsabilidad, de manera que unas deudas sólo pueden ser efectivas sobre unos bienes y otras sobre otros.

Este autor nos da el siguiente concepto. Por patrimonio se entiende el complejo o conjunto de relaciones jurídicas valuables en dinero que pertenecen a la esfera jurídica de una persona, activa o pasivamente.

FERRARA dice que el patrimonio es un conjunto de derechos y no un complejo de bienes, porque los objetos exteriores se toman en consideración desde el punto de vista jurídico por la relación en que se encuentran con una persona.

I.2. Tipos de patrimonio

Junto con el patrimonio personal, la doctrina ha puesto de manifiesto la existencia de otros «conjuntos patrimoniales» que se separan del patrimonio personal en cuanto el Derecho los dota de un régimen jurídico peculiar.

³ L. DÍEZ PICAZO, *Sistema de Derecho Civil I*, Ed. Tecnos, Madrid 1991, pp. 385 ss.

Es tradicional en la doctrina, siguiendo a *Federico de Castro*⁴, distinguir del patrimonio personal los patrimonios separados, los de carácter interino, los de destino o que están afectos a un fin concreto y los patrimonios colectivos.

A) Patrimonios separados

Además de la herencia aceptada a beneficio de inventario, los supuestos de patrimonio separado más característicos son los siguientes.

- El *patrimonio del incapacitado* que, a consecuencia de la oportuna sentencia, queda dividido en dos masas patrimoniales autónomas: la dedicada a la gestión y administración del órgano tutelar correspondiente y la del ámbito de actuación propio del incapacitado.

- La masa del concurso y de la quiebra constituye el grueso del *patrimonio personal del concursado o del quebrado*, que pasa a ser un patrimonio en liquidación gestionado por los síndicos del concurso o la quiebra. Sin embargo, al concursado o quebrado le resta en todo caso el mínimo inembargable, y la posibilidad de que se le señalen alimentos. Es un patrimonio menor cuya gestión y administración seguirán siendo de su exclusiva competencia.

B) Patrimonios de carácter interino

En algunos casos, una masa patrimonial determinada es objeto de independización ante la incertidumbre respecto de su titular, como ocurre en los siguientes casos.

- Cuando determinados bienes y derechos pertenecen o son atribuidos al *concebido no nacido*.

- En los supuestos en que la *declaración de ausencia legal* respecto de una persona bloquea su patrimonio hasta que se despeje la incógnita acerca de su existencia o se realice la declaración de fallecimiento. Además, el ausente (por voluntad propia) puede tener otro patrimonio en el lugar en que se encuentra; éste será su verdadero patrimonio personal administrado por él mismo. Su anterior patrimonio pasa a ser un patrimonio separado de carácter interino.

⁴ F. DE CASTRO, *Temas de Derecho Civil*, Madrid 1972, p. 35.

C) Patrimonios de destino

- La «Fundación» es un patrimonio adscrito a un fin de interés general. Una vez constituida, tal patrimonio pertenece a la propia persona jurídica y pasa a ser el patrimonio personal de la misma. Sin embargo, con anterioridad a la constitución de la fundación, la dotación patrimonial inter vivos ya ingresada en una entidad bancaria, según las previsiones testamentarias de atribución de bienes, constituye un concreto patrimonio de destino.

- Patrimonios «de suscripción», procedentes de colectas o cuestaciones públicas organizadas para conseguir fondos para cualquier finalidad. Estas colectas públicas se encuentran reguladas por el Decreto de 20 de mayo de 1965, promulgado en desarrollo de la Ley de Asociaciones 191/1964.

Con los recaudados se forma un patrimonio destinado a un fin, cuyos órganos de gestión y distribución son los organizadores.

D) Patrimonios colectivos

Son las masas patrimoniales que pertenecen a dos o más personas, físicas o jurídicas. Los ejemplos de mayor interés son los de la «sociedad de gananciales» y la «herencia indivisa» con pluralidad de herederos o situación de comunidad hereditaria.

- La llamada «sociedad legal de gananciales» (artículos 1344 y ss del Cc) no es una verdadera sociedad, sino una de las formas posibles de organización del régimen económico del matrimonio, que se caracteriza por la necesidad de distinguir entre patrimonios privativos de cada uno de los cónyuges y el patrimonio ganancial de ambos. Aquellos están integrados por los bienes adquiridos por los cónyuges con anterioridad al matrimonio, o bien los adquiridos posteriormente a título gratuito (donación, herencia, artículo 1346 Cc); el patrimonio ganancial o común estará integrado por los bienes obtenidos por los cónyuges una vez casados (artículo 1347 Cc). El patrimonio ganancial es un patrimonio colectivo.

- La situación de *comunidad hereditaria* requiere una pluralidad de herederos que hayan aceptado la herencia, pero que todavía no han llevado a cabo la partición de los bienes hereditarios; tendrán una cuota ideal sobre el conjunto de la masa hereditaria.

II El patrimonio y el derecho público

Es obvio que la categoría jurídica «patrimonio» se ha integrado en el Derecho público procedente del Derecho privado; la cuestión es si al hacerlo ha mantenido

o no sus características generales. Como veremos no ha sido así, por lo menos puede afirmarse que ha sufrido una severa transformación, como por otra parte ha ocurrido con otras categorías jurídicas de idéntica procedencia (contratos o derechos reales).

La adaptación proviene de una norma administrativista general de inusitada importancia como es la determinación de la capacidad de los entes públicos para ser titulares de bienes y derechos, para lo que se exige un requisito previo de no menor importancia como es el reconocimiento respecto de aquellos de personalidad jurídica, pues sólo las personas pueden ser sujetos en las relaciones jurídicas patrimoniales que subyacen en las titularidades de bienes, derechos y obligaciones de contenido económico.

Pero claro, el carácter público de los entes a quienes corresponde esta titularidad imprime especiales características a las relaciones que aquélla implica en función de los fines públicos, cuyo cumplimiento está asignado a tales entes. Este carácter público hace que los bienes y derechos de los que éstos sean titulares y el hecho de que lo sean para cumplir determinados fines, y no otros, hace que aquéllos se vean sometidos a regímenes jurídicos específicos nacidos de normas de carácter público, sin perjuicio de que la ausencia de estas especialidades, en determinadas circunstancias, implique la aplicación de las normas de Derecho privado.

Todo ello tiene un conjunto de consecuencias que son las que ponen de manifiesto las *especialidades* apuntadas:

1. Ante todo hay que destacar la existencia de *los bienes de dominio público*. Respecto de éstos hay que indicar que un sector doctrinal minoritario niega que puedan ser integrados dentro del patrimonio de las entidades de Derecho público precisamente por las especialidades que su régimen presenta. La verdad es que la mayoría considera indubitada su integración, si bien con las especialidades que su naturaleza determina.

En definitiva, se considera que el dominio público implica un real y verdadero derecho de propiedad en el sentido que se traduce del Código civil, porque una cosa es que de los bienes de dominio público no se pueda disponer, como ocurre con los bienes patrimoniales, y no estén adscritos a los fines de sus titulares, sino al general de los ciudadanos y que estén fuera del comercio de los hombres («res extra commercium»), y otra es que los mismos no sólo se puedan adquirir por los modos de Derecho público, sino también por los modos del Derecho privado.

2. En cuanto al *resto de los bienes*, que son los que se denominan bienes patrimoniales puede decirse que respecto de ellos se aplican las normas reguladores del derecho de propiedad de un modo mucho más directo, pero no por ello está exento este régimen de algunas matizaciones y al respecto hay que destacar que las normas privatistas tan sólo se aplican como derecho supletorio. Así, tales bienes están sujetos a especiales técnicas de protección, conservación, identificación, gestión y ex-

plotación. Esto en cuanto a la situación estática, pero también respecto a la dinámica de esta clase de bienes se establecen normas especiales que afectan a su tráfico, en cuanto a los actos de preparación y adjudicación de contratos patrimoniales privados y sobre todo en cuanto a los especiales requisitos que se exigen para su transmisión dependiendo del valor de los mismos y que puede llegar a exigir la existencia de una ley que autorice la transmisión. Además existen modos especiales de disposición como son la cesión o la adscripción. Esto para su transmisión o constitución de derechos sobre los mismos, pero también se establecen normas especiales en cuanto a su adquisición, hasta el punto de regular las normas públicas modos especiales de adquisición como es la *expropiación forzosa*.

3.- Existe una tercera clase de bienes que se encuentran situados a medio camino entre los de dominio público y los patrimoniales. Se trata de los pertenecientes al *Patrimonio Nacional* y que participan a un tiempo de elementos característicos de los bienes de dominio público (son imprescriptibles, inembargables e inalienables) y de elementos característicos de los bienes patrimoniales (se rigen supletoriamente por la legislación del Patrimonio del Estado y su inscripción en el Registro de la Propiedad es obligatoria).

Todo ello ha dado lugar a que un sector doctrinal defienda la existencia independiente de un Derecho patrimonial público distinto del privado que se ocupa de estudiar las relaciones jurídico-reales de las que son titulares los entes públicos. Incluso se ha llegado a defender la posibilidad de construir una doctrina publicista sobre la categoría «cosa» distinta de la privatista, hasta conseguir formar una teoría sobre la cosa pública. Del mismo modo, han existido preocupaciones para construir una teoría propia publicista sobre los modos de adquirir los derechos reales administrativos.

Así pues, los conceptos civiles enlazados con el Derecho patrimonial han sido asumidos por el Derecho público para, una vez allí, adaptarse a las exigencias de lo público hasta transformarse en categorías e instituciones autónomas dotadas de construcciones doctrinales independientes.

Una vez integrada la categoría «patrimonio» en el Derecho público y construida la estructura del Derecho público patrimonial, algún autor como por ejemplo SAINZ DE BUJANDA ha llamado la atención sobre la existencia dentro del mismo de una rama perteneciente al Derecho financiero. esto es el Derecho financiero patrimonial, que contempla el patrimonio como un elemento susceptible de producir recursos e ingresos para la Hacienda Pública. Esta construcción ha sido criticada desde otros sectores en consideración a que, aun siendo el patrimonio capaz de producir ingresos para la Hacienda Pública, no es ésta su función primordial, que no es otra que el atender a las necesidades del interés general bajo el principio de afección, siendo la producción de recursos o ingresos un elemento secundario del patrimonio de titularidad pública.

A continuación podemos pasar a examinar los problemas doctrinales que plantea el patrimonio una vez incardinado como categoría autónoma en el ámbito del Derecho público.

La primera cuestión que se plantea es si al hablar de patrimonio público nos estamos refiriendo a todos los bienes o si deben excluirse del concepto los que tienen la condición de bienes de dominio público. Puede decirse que el problema está mal planteado, pues lo esencial para la integración en el patrimonio público no es tanto la naturaleza del bien, sino la titularidad pública del mismo, aunque tal titularidad pueda derivarse de la naturaleza del bien, como a veces ocurre; pero es precisamente la titularidad y no la naturaleza lo que implica la inclusión en el patrimonio público.

Por ello deben considerarse integrados en el patrimonio público todos los bienes de titularidad pública, cualquiera que sea su naturaleza, incluyendo, por tanto, los bienes de dominio público. Otra cosa es que dentro del patrimonio del ente público sea posible distinguir distintas masas patrimoniales, para lo cual puede ser muy útil acudir a la figura de los patrimonios separados.

De este modo se podría distinguir una primera masa patrimonial integrada por los bienes de dominio público y que presenta las siguientes características:

- a) Tal masa patrimonial se integra en el patrimonio de los entes públicos, pues, como hemos visto, en él deben ser integrados los bienes de esta naturaleza.
- b) Es también característica fundamental de esta masa patrimonial el estar destinada a la satisfacción de fines concretos y determinados derivados del interés general o público a cuyo servicio se encuentran, y es precisamente esta adscripción la que justifica la existencia de una masa patrimonial separada.
- c) La propia existencia de la masa patrimonial separada hace que exista igualmente una imposibilidad de que los bienes integrados en ella se comuniquen o se trasladen a otras masas patrimoniales como no sea a través del mecanismo de la afectación y desafectación característico de los bienes de dominio público.
- d) La última característica de esta masa patrimonial es la de estar sometida a un régimen jurídico específico de ella.

A pesar de esta unidad que hemos mantenido, puede intentarse distinguir diversas masas patrimoniales aun dentro de la masa patrimonial de los bienes de dominio público en función de su afectación, de forma que se puede distinguir entre el *demanio por afectación singular* (caracterizados éstos por estar singularmente afectados a un servicio público, de forma que es esta adscripción lo que incluye al bien en el dominio público y no su propia naturaleza) y el *demanio natural* (integrado por aquellos bienes cuya inclusión en el dominio público viene determinado por el propio género al que pertenecen, de modo que es su propia naturaleza la que determina la inclusión. Pero aún dentro de estas dos distintas

masas patrimoniales de bienes de dominio público se pueden diferenciar otras más concretas según las distintas afecciones de los bienes.

Por último, indicar que no todos los entes públicos son susceptibles de ser titulares de bienes de dominio público y, por tanto, de masas patrimoniales separadas integradas por esta clase de bienes, sino que tal titularidad es característica de los entes territoriales.

Otra masa patrimonial separada es la integrada por los bienes del Patrimonio Nacional, al que antes nos referimos. También podría aplicarse idéntica técnica al Patrimonio Histórico español, regulado por su Ley de 1985, aunque la doctrina, en general, se muestra contraria a ello en base a las siguientes consideraciones: se trata de bienes que no pertenecen a un único titular, sino que se engloban en el concepto «Patrimonio Histórico» y que son bienes pertenecientes a diferentes personas. Los que pertenecen a las Administraciones Públicas carecen de peculiaridades específicas que permitan considerarlos con la suficiente autonomía patrimonial, ya que, o bien se integran en el dominio público, o bien se someten a un régimen muy próximo al de los bienes demaniales.

Podría hablarse también de lo que la doctrina civilista llama patrimonio personal como aquel que engloba la totalidad de las relaciones jurídico-económicas de las personas que no estén sometidas a un régimen jurídico especial. Trasladado este concepto al Derecho público, se trataría de aquella masa patrimonial integrada por los bienes que no están afectos al cumplimiento de un fin concreto o determinado, lo cual no quiere decir que no exista la afección a un fin que, como hemos visto, es esencial para que pueda hablarse de patrimonio; lo que ocurre es que estos bienes, definidos por su exclusión de las masas patrimoniales separadas, están afectos al cumplimiento de los fines genéricos de la persona (ente público) que es su titular. Tales bienes son los que antes hemos denominado bienes patrimoniales.

Una última cuestión de este apartado es la de si debe o no considerarse al *dinero* incluido en el patrimonio. Los que niegan tal posibilidad se apoyan especialmente en el carácter eminentemente estático que implica el patrimonio y que hace al dinero, que por su propia naturaleza tiende al tráfico, a la dinámica, inapropiado para ser integrado en el patrimonio. Sin embargo, ello no parece suficiente para desbaratar un hecho incontrovertible, como es la naturaleza real del dinero, como un bien que atribuye a su titular un derecho de contenido económico y, por tanto, de carácter esencialmente patrimonial. El problema se deriva de que el dinero como bien tiene naturaleza fungible y, sobre todo, que tiene una finalidad económica muy limitada: servir como elemento de cambio para la adquisición de otros bienes, de forma que el dinero no puede atender a fines concretos si no es como medio para adquirir los bienes que queden adscritos a la satisfacción de esos fines.

Consecuencia de ello es que las normativas públicas sobre el patrimonio no se ocupen del dinero, del que en cambio se ocupan las normas tributarias. La cuestión se conecta además con la distinción entre bienes patrimoniales y los ren-

dimientos que tales bienes producen. Esta diferenciación, extraordinariamente útil desde un punto de vista de práctica legislativa, deja de tener sentido, sin embargo, desde un punto de vista de técnica jurídica, pues no cabe duda que el dinero del que es titular un ente público forma parte de su patrimonio, aunque su regulación concreta, en función de su especial naturaleza, se encuentre en las normas de derecho tributario.

III. El patrimonio en el estatuto de autonomía de la comunidad autónoma de canarias y en la constitucion española

El Estatuto de Autonomía de Canarias se ocupa del patrimonio dentro del Título IV, dedicado a la Economía y a la Hacienda, y dentro del mismo en el Capítulo 11, titulado simplemente como «Del Patrimonio».

Esta sistemática participa de lo que ya hizo la Constitución española de 1978, que se ocupa de los bienes de dominio público y de los bienes patrimoniales del Patrimonio Nacional dentro del Título dedicado a temas económicos y hacendísticos.

En el tratamiento que hace el Estatuto, en cuatro artículos, vemos cómo subyacen las cuestiones apuntadas al hablar de la posibilidad o no de considerar integrado en el patrimonio el dinero, de manera que el Estatuto se ocupa de destinar dos artículos al aspecto estático patrimonial de la Comunidad Autónoma, por un lado (artículo 47), y de los Cabildos Insulares por otro (artículo 48), así como destinar otros dos a los aspectos dinámicos, haciendo también aquí la distinción entre lo que se refiere a la Comunidad Autónoma (artículo 49) y Cabildos Insulares (artículo 50).

En consecuencia, sobre lo primero que hay que llamar la atención, y que es especialidad propia del Estatuto de Autonomía de Canarias, es sobre la inclusión en él de la regulación del Patrimonio Insular, es decir, el perteneciente a los Cabildos Insulares (artículos 48 y 50), pero a esta cuestión haremos referencia más adelante.

Ahora corresponde examinar si es procedente que el Estatuto de Autonomía contenga una regulación del patrimonio de la Comunidad Autónoma. El artículo 147 de la Constitución española, al señalar el contenido mínimo de los Estatutos de Autonomía, no contiene una referencia concreta a la regulación del Patrimonio de las mismas. Sin embargo, hemos visto cómo una de las funciones que tiene el patrimonio es atender a los fines de su titular. Para el cumplimiento de los fines que las Comunidades Autónomas tienen encomendados es esencial contar con los recursos necesarios para ello (y no olvidemos que el patrimonio puede tener el efecto de generar recursos, lo que era precisamente la base para construir un Derecho financiero patrimonial) y tiene que contar con una base patrimonial de forma que los bienes que la integran se adscriban precisamente al cumplimiento de estos fines. De manera que, si bien es cierto que la Constitución no exige que los

estatutos se ocupen del Patrimonio, tal es necesario, pues la existencia de éste es condición necesaria para atender a los fines encomendados por la propia Constitución, de forma que cabe fundamentar la inclusión del Patrimonio dentro de la regulación del Estatuto precisamente en esa necesidad de su existencia previa para que se pueda dar cumplimiento a los fines encomendados.

Problema más delicado es el de justificar la regulación incluida en el Estatuto y que hace referencia a los Cabildos Insulares. Ante todo, para una mayor claridad en la exposición se hace necesario recordar que los Cabildos Insulares pueden ser contemplados desde dos puntos de vista diferentes:

- Como entidad local, con plena autonomía y personalidad jurídica, base de la organización territorial del Estado y que es como son contemplados en el artículo 141 de la Constitución española.

- Como institución de la Comunidad Autónoma, tal y como resulta de la normativa del propio Estatuto.

Así contemplados los Cabildos Insulares, es evidente que las referencias contenidas en el artículo 50 del Estatuto al Patrimonio de los mismos no pueden ser realizadas en consideración a su condición de instituciones de la Comunidad Autónoma, pues como tales carecen de personalidad jurídica, y hasta tal punto es así, que cuando los Cabildos actúan como instituciones de la Comunidad Autónoma, la responsabilidad patrimonial que se pueda derivar de ella corresponde a la propia Comunidad y no a los Cabildos (artículo 35 de la Ley canaria 8/1986).

De todo ello se deduce que la normación contenida en el Estatuto y relativa al Patrimonio de los Cabildos no puede estar referida más que a los Cabildos considerados como entidades locales, cuya personalidad jurídica es reconocida por la propia Constitución española de 1978. De modo que habrá que buscar fundamentación en otro lugar, que no puede ser sino la legislación reguladora de las Entidades locales, que atribuye a las Comunidades Autónomas capacidad reguladora en esta materia y siempre dentro del marco de sus competencias, aunque esta legislación sea posterior al propio Estatuto. No obstante, puede afirmarse sin demasiado temor al error, que en el legislador estatutario prevalecieron otros criterios para incluir las referencias a los Cabildos Insulares, como es la voluntad de consagrar la independencia patrimonial de los Cabildos, elemento esencial para el cumplimiento adecuado de sus fines, aunque tal consagración ya estuviera presente en la Constitución española desde su promulgación en el año 1978.

Con ello queda justificada la inclusión de dos preceptos que son paralelos a los referidos a la Comunidad Autónoma, dedicados a enumerar los elementos que integran el Patrimonio Insular y los recursos con los que cuentan los Cabildos, aunque su eficacia esté extraordinariamente limitada en los términos expresados.

En cuanto a los preceptos del Estatuto dedicados más concretamente al patrimonio de la Comunidad Autónoma, el artículo 49 está dedicado a enumerar los recursos de la Comunidad, integrándolo en una regulación específica dedicada a los elementos dinámicos del patrimonio conforme a la concepción anteriormente expuesta. Este precepto reproduce básicamente los términos del artículo 157 de la Constitución española, y la cuestión más interesante que plantea es la que ya ha sido tratada acerca de si el dinero como tal debe o no considerarse como un elemento objetivo del patrimonio, respecto de la cual ya hemos dado una respuesta afirmativa, sin perjuicio de la existencia de normas especiales para su regulación. Pero una cosa es la discusión doctrinal y otra distinta es el concepto de patrimonio que resulte de lo establecido por el legislador estatutario.

En este sentido no podemos hacer una primera interpretación basada tan sólo en el artículo 47, que examinaremos más pormenorizadamente luego, y que se refiere al aspecto estático del patrimonio (los bienes), sino que hemos de fijarnos también en el artículo 48, que se ocupa de los recursos de la Comunidad Autónoma, incluyéndolo dentro del Capítulo II dedicado al Patrimonio y, por tanto, considerándolos integrados dentro del mismo, de lo que resulta un concepto amplio de patrimonio en los términos que hemos visto anteriormente.

Sin embargo, esta visión conjunta de los artículos 47 y 49 está en contradicción con otros preceptos del Estatuto y de la legislación autonómica, que parecen diferenciar entre lo que es el patrimonio de la Comunidad (bienes) y el haber de la Hacienda de la Comunidad (recursos e ingresos), y así el artículo 45 del Estatuto dice: «La Comunidad Autónoma canaria contará con Hacienda y Patrimonio propios para el desarrollo y ejecución de sus competencias», de donde se deduce una diferenciación entre ambos conceptos (Patrimonio y Hacienda). No obstante, cabe plantearse si esta diferenciación permite considerar los ingresos y recursos como algo distinto del Patrimonio, como elementos no integrados en él. Puede perfectamente responderse en forma negativa a la cuestión, pues cuando se hace un tratamiento separado de los ingresos y recursos se hace para regular específicamente su adquisición que, una vez producida, se integra en el patrimonio. Todo ello, en definitiva, se reduce a si debe considerarse el dinero como bien integrante del patrimonio (de cualquier patrimonio) o si la naturaleza del mismo le impide ser considerado como tal. La cuestión ha sido resuelta por un amplio sector de la doctrina en sentido favorable, como vimos. En todo caso, lo importante es señalar aquí que en esta cuestión no es fácil deducir un concepto estatutario de patrimonio acerca de si debe o no considerarse incluido el dinero, de forma que los defensores de una u otra teoría pueden encontrar argumentos a favor y en contra.

Otro elemento definitorio que es más fácil deducir de la regulación estatutaria es que en el patrimonio se integran todos los bienes de titularidad de la Comunidad Autónoma sin hacer distinciones entre los bienes de dominio público y los bienes patrimoniales. Pero esto es lo que se deduce de la lectura del Estatuto por el hecho mismo de no hacer distinciones. Sin embargo, podría sostenerse lo con-

trario en base al texto constitucional, que hace una regulación separada de los bienes de dominio público y del Patrimonio del Estado que podría aplicarse igualmente a las Comunidades Autónomas. No obstante, ya hemos visto cómo ni siquiera una regulación separada es suficiente para justificar el que los bienes de dominio público no se integren en el patrimonio de los entes públicos a cuya titularidad corresponda, si bien su diferente régimen exija la aplicación de la técnica de los patrimonios separados que antes hemos expuesto, en su especial aplicación a las Administraciones Públicas.

Una vez que hemos visto cómo del Estatuto de Autonomía y de la Constitución española parece deducirse un concepto amplio de patrimonio, podemos pasar a examinar el tratamiento dado a los dos elementos esenciales de todo patrimonio: el elemento subjetivo, que hace referencia a la titularidad, y el elemento objetivo, que es el de los elementos que lo integran.

Ha quedado patente que es esencial en todo patrimonio la existencia de una titularidad, sin la cual no es posible hablar realmente de patrimonio. El problema, en el ámbito del Estatuto, se centra en determinar quién es el titular del patrimonio autonómico. En este campo existe una discusión doctrinal ya antigua, referida al ámbito estatal, sobre si la personalidad jurídica corresponde a la Administración del Estado o si corresponde al Estado en sí mismo considerado. Obviamente la discusión puede trasladarse al campo autonómico y plantearse si la personalidad jurídica ha de atribuirse a la Administración autonómica o la Comunidad Autónoma propiamente dicha. Del propio Estatuto y de la legislación canaria no es posible hacer deducciones claras, aunque puesto a inclinarse en favor de alguna de las posiciones, parece que el legislador se decanta por la de atribuir la personalidad jurídica a la Comunidad Autónoma. En todo caso, la discusión tiene trascendencia más en el campo técnico—doctrinal que en el estrictamente práctico. Por tanto, baste aquí el señalamiento de la existencia de la cuestión. Más trascendencia tienen los problemas que plantea el elemento objetivo del patrimonio de la Comunidad, es decir, el de los bienes que integran el patrimonio. Ya hemos visto cómo el Estatuto parece decidirse por una configuración del patrimonio con un concepto amplio en el que se incluyen tanto los bienes de dominio público como los bienes patrimoniales.

En cuanto a los bienes de dominio público se ha dicho que una de sus características es que la titularidad ha de corresponder a entidades públicas territoriales. Al estar configurada la Comunidad Autónoma como una entidad pública de base territorial, se deduce su aptitud a ser titular de bienes de dominio público. Una vez admitido esto para las Comunidades Autónomas, y entre ellas por supuesto la canaria, la cuestión más trascendental que hay que plantearse es si éstas tienen la posibilidad de atribuir por ley la naturaleza de bienes de dominio público a todos aquellos bienes que reúnan una serie de condiciones objetivas, lo que antes hemos llamado demanio natural, para diferenciarlos de los bienes que lo son de dominio público por una afectación singular.

La cuestión ha llegado a ser planteada ante el Tribunal Constitucional, que en Sentencia de 29 de noviembre de 1988 sostiene que el Estado tiene constitucionalmente atribuida con carácter exclusivo la capacidad de atribuir la condición de dominio público a los bienes en función de su naturaleza. Además se consagra la titularidad exclusiva del Estado respecto de estos bienes que integran el demanio natural. De esta importante sentencia no cabe más que una deducción, la Comunidad Autónoma canaria, como cualquier otra, puede ser desde luego titular de bienes de dominio público, pero sólo si son bienes cuyo demanio resulta de la afectación singular, sin que en ningún caso pueda ser titular de bienes de dominio público por razón del demanio natural y mucho menos atribuir este demanio por ley a determinados bienes. Naturalmente ello no obsta a que la Comunidad Autónoma pueda tener respecto de esos bienes determinadas competencias.

Los bienes de la Comunidad Autónoma que no tienen la condición de bienes de dominio público son bienes patrimoniales. Al ocuparse de esta clase de bienes, el Estatuto parece fijarse en el modo en que los mismos se han adquirido, aunque parece evidente que no es voluntad del legislador establecer tanto una clasificación, pues al final se engloban todos los que se hayan adquirido por cualquier título jurídico válido, sino que más bien lo que se trata es de atribuir el carácter patrimonial a unos concretos grupos de bienes.

Veamos ahora, uno por uno, los grupos a los que hace referencia el artículo 47 del Estatuto de Autonomía. Para ello haremos un examen pormenorizado del citado artículo.

Artículo 47

1. El patrimonio de la Comunidad Autónoma estará integrado por:

- a) El patrimonio de la Junta de Canarias en el momento de aprobarse el Estatuto.
- b) Los bienes afectos a servicios traspasados a la Comunidad Autónoma.
- c) Los bienes adquiridos por cualquier título jurídico válido.

2. El patrimonio de la Comunidad Autónoma, su administración, defensa y conservación serán regulados por una Ley del Parlamento canario.

En cuanto al Patrimonio de la Junta de Canarias, en el momento de aprobarse el Estatuto es una referencia obligada por el hecho de la existencia del ente preautonómico que fue la Junta de Canarias, para lo cual se utiliza la técnica de la sucesión universal, de manera que el nuevo ente creado por el Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Canarias, sucede universalmente en todos sus derechos y obligaciones a otro ente que, con la promulgación del Estatuto desapa-

rece, la Junta de Canarias. Se trata desde luego de una sucesión universal con toda la amplitud que dicho concepto tiene en el ámbito del Derecho civil, con la particularidad de que tal sucesión se produce ex lege, por lo que resulta del mismo Estatuto.

Respecto de los bienes afectos a servicios traspasados a la Comunidad Autónoma, presentan una mayor complicación, pues el Estatuto se está refiriendo a bienes afectos a servicios ya traspasados, lo cual implica una contradicción en los términos, pues nada podía haberse traspasado a la Comunidad Autónoma con anterioridad al Estatuto por la sencilla razón de que no existía la Comunidad Autónoma a quien traspasar los servicios. Ante tal contradicción no hay más remedio que proceder a interpretar la norma más allá de las puras consideraciones gramaticales. Al respecto pueden hacerse las siguientes interpretaciones:

Primera: La solución más fácil es entender que cuando el Estatuto se refiere aquí a la Comunidad Autónoma en realidad está pensando en la Junta de Canarias, pues si se trata de servicios ya traspasados sólo lo han podido ser a favor del ente preautonómico y no a la Comunidad Autónoma, que hasta entonces no ha existido. Esta interpretación choca en principio con la existencia del apartado anterior, que ya contiene una referencia a la Junta de Canarias. Sin embargo, puede rebatirse diciendo que en realidad ambos apartados se refieren a bienes distintos, el primero a aquellos de los que era titular la Junta de Canarias y los del siguiente apartado se refieren a servicios traspasados, lo que no implica que se hayan traspasado los bienes afectos a los mismos y que, de hecho, no lo fueron, pues el traspaso de los servicios se hizo en su día a través de la técnica de la cesión, tal y como la regula la Ley de Patrimonio del Estado y que no implica transmisión en la titularidad de los bienes afectos.

Segunda: Otra interpretación haría caso omiso, no de la referencia a la Comunidad Autónoma, tal y como se hace en la anterior, sino de la utilización del participio para referirse al traspaso y que indica que se refiere a una acción pasada y que no puede admitirse por estar referida a una entidad que no existía con anterioridad (la Comunidad Autónoma). Así el apartado b) del artículo 47 se entendería referido a los bienes afectos a los servicios que se «traspasen» a la Comunidad Autónoma. Y ello porque una referencia estatutaria a la titularidad de los bienes afectos a servicios traspasados resulta inútil porque la titularidad del servicio implica forzosamente la titularidad del bien afecto (hay que recordar que los entes preautonómicos estaban al cargo de los servicios tan sólo por delegación del Estado). Así pues, el objeto del precepto no es consagrar la titularidad actual de determinados bienes, sino la titularidad futura de los bienes afectos a los servicios que se traspasen. No cabe duda de que esta interpretación, menos rigurosa gramaticalmente, parece, en cambio, más ajustada a lo que debiera ser la voluntad del legislador.

En cuanto a la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes que pasen a ser de titularidad autonómica, como consecuencia del traspaso de los servicios, hay que señalar que es requisito esencial, para que aquélla pueda producirse, la presentación de la certificación expedida por la Comisión Mixta de los acuerdos de traspaso debidamente promulgados (artículo 21 de la Ley de Proceso Autonómico), certificación que ha de reunir los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria. Y respecto a los bienes adquiridos por cualquier título jurídico válido, hay que decir que su inclusión no es más que la lógica consecuencia del reconocimiento de personalidad jurídica que tiene a su favor la Comunidad Autónoma. Una personalidad jurídica atribuida con todas sus consecuencias, no limitada a ser titular de los bienes de la Junta de Canarias ni de los afectos a los servicios que se traspasen, sino que admitiéndose la posibilidad de futuras adquisiciones no limitadas a las consecuencias de las transferencias y, por tanto, utilizando para ello cualquier modo de adquisición, pues así hay que interpretar la expresión «título jurídico válido», es decir, todos los modos de adquirir incluidos en el artículo 609 del Código Civil.

Nos corresponde ahora examinar el segundo apartado del artículo 47 que nos conecta con el problema del sistema de prelación de fuentes. En definitiva se trata de deslindar las competencias normativas en esta materia que puedan existir entre el Estado y la propia Comunidad Autónoma.

Lo primero que hay que decir es que la solución a adoptar puede ser diferente según la concepción de patrimonio finalmente elegida, atendiendo al aspecto estático (bienes) o dinámico (recursos). La cuestión, en definitiva, se centra en determinar si al regular su propio patrimonio, la Comunidad Autónoma debe o no ceñirse a la legislación básica del Estado, tal y como consagra el artículo 17 de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980, dictada para dar cumplimiento al artículo 157 de la Constitución española. En este sentido la jurisprudencia constitucional (Sentencias de 27 de julio de 1982 y 26 de julio de 1984) ha señalado que la reserva de ley contenida en los Estatutos de Autonomía (como hace el de Canarias en el apartado 2 del artículo 46) no implica la atribución de una competencia exclusiva, sino la consagración precisamente de una reserva de ley para regular una determinada materia, con independencia de que esté o no limitada por la legislación básica del Estado.

Así resulta que la legislación a la que se encuentra sometido el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, tanto por lo que se refiere a los bienes como a los rendimientos, está constituida, en primer lugar, por los preceptos constitucionales, luego por la legislación básica del Estado, el Estatuto de Autonomía y la legislación dictada por la propia Comunidad, dentro del marco de la legislación básica, y que es precisamente la Ley canaria de 28 de abril de 1987, de Patrimonio, desarrollada posteriormente por su correspondiente Reglamento.

Al respecto se hace necesario hacer algunas matizaciones que afectan al sistema de fuentes según la naturaleza de los bienes y de los actos de que se trate y que

afecten al patrimonio. En este sentido, la primera diferenciación importante es la que se predica de los bienes demaniales y los bienes patrimoniales. Ya hemos visto cómo las Comunidades Autónomas no pueden por una ley establecer el demanio natural respecto de los bienes que puedan así ser considerados, ni tampoco pueden establecer el régimen de los mismos. En cuanto a los bienes patrimoniales, el margen de actuación es más amplio; sin embargo, hay que recordar que dado el sustrato civilista que subyace en toda la materia patrimonial, y dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de Derecho civil (artículo 149.1.8 de la Constitución española), sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de Derecho foral, las posibilidades reguladoras deben estar limitadas al ámbito administrativo público sin que puedan extenderse a cuestiones de Derecho privado.

En este sentido se exige una especial mención a la materia de Registro de la Propiedad, que es también aspecto reservado en exclusiva a la legislación del Estado (artículo 149.1.8 de la Constitución y Sentencias del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 1983 y de 7 de mayo de 1984). Es evidente que las Comunidades Autónomas no pueden reglar el modo en que haya de practicarse los asientos del Registro, ni los derechos que deban o no inscribirse en ellos, ni los títulos en virtud de los cuales se practique la inscripción, pero ello no les impide servirse legislativamente de la Institución para una mejor consecución de sus fines, estableciendo, por ejemplo, la inscripción obligatoria de los bienes de su patrimonio o estableciendo determinados requisitos para que puedan acceder al mismo actos de constitución, modificación o extinción de derechos integrados en su patrimonio para una mayor salvaguarda de sus intereses, del mismo modo que se hace en materia de disciplina urbanística y otros aspectos legales relacionados con el Derecho público, pero con eficacia en el ámbito civil.

Para terminar este trabajo dedicado a la CONMEMORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978, para los Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna, no nos queda más que señalar la escasa originalidad del Estatuto de Autonomía de Canarias, salvo por lo que se refiere la normación del patrimonio de los Cabildos, cuyos problemas hemos tenido ocasión de apuntar. Aunque realmente el margen del que dispone en esta materia el legislador estatutario es extraordinariamente limitado, de tal suerte que un esfuerzo imaginativo hubiera podido suponer un rebasamiento de los límites establecidos por la Constitución española.