



**BOLETIN OFICIAL**  
**DE LAS**  
**CORTES DE ARAGON**

---

Número 58 — Año XIV — Legislatura IV — 12 de septiembre de 1996

---

**SUMARIO**

**7. JUSTICIA DE ARAGON**

Informe extraordinario del Justicia de Aragón sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de las bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del centro de producción audiovisual . . . . . 1998

## 7. JUSTICIA DE ARAGON

### **Informe extraordinario del Justicia de Aragón sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de las bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del centro de producción audiovisual.**

#### PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGON

La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el día 3 de septiembre de 1996, ha conocido el informe presentado por el Justicia de Aragón sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de las bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del centro de producción audiovisual. De conformidad con lo establecido en el art. 9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón, se procede a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 3 de septiembre de 1996.

El Presidente de las Cortes  
EMILIO EIROA GARCIA

### ***Informe sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de las Bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del centro de producción audiovisual***

#### ANTECEDENTES

**Primero.**— El día 24 de julio de 1996 compareció ante esta institución D. José Francisco Mendi Forniés, en su condición de Diputado y Portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Izquierda Unida en las Cortes de Aragón, presentando un escrito en el que se solicita la emisión de un informe acerca de la legalidad y adecuación a la legislación de la Comunidad Autónoma del criterio manifestado por el Gobierno de Aragón sobre la forma de realizar la explotación y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual ubicado en el polígono del Actur de Zaragoza, aportando un borrador realizado por el Gobierno de las «Bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual, propiedad de la Diputación General de Aragón, ubicado en el Polígono del Actur de la ciudad de Zaragoza».

**Segundo.**— El día 26 de julio de 1996 se dictó Resolución, admitiendo a trámite y abriendo expediente en ejercicio de la función encomendada al Justicia de Aragón de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés.

**Tercero.**— El día 29 de julio de 1996 se solicitó al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales un informe sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Diputa-

ción General de Aragón en relación al Centro de Producción Audiovisual del Actur.

El día 1 de agosto de 1996 se dio traslado, por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, del informe solicitado.

**Cuarto.**— El día 2 de agosto de 1996, en el Boletín Oficial de Aragón núm. 92, se publicó la Orden de 31 de julio de 1996, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se publica el Acuerdo adoptado por la Diputación General, en su reunión celebrada el 30 de julio de 1996, por la que se aprueban las Bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual, propiedad de la Diputación General de Aragón, ubicado en el Polígono del Actur de la ciudad de Zaragoza.

En el Boletín Oficial de Aragón núm. 96, de fecha 9 de agosto de 1996, apareció una corrección de errores a la Orden de 31 de julio de 1996 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

#### CONSIDERACIONES JURIDICAS

Mediante la Orden de 31 de julio de 1996, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se publican las Bases de una convocatoria pública que tiene como finalidad la constitución de una sociedad cuyo objeto sea la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual, propiedad de la Diputación General, ubicado en el Polígono del Actur de esta ciudad, y todo ello mediante un arrendamiento de dicho inmueble a la sociedad que en el futuro se constituya, sociedad en la que participará, a su vez, la Diputación General de Aragón.

Procede, pues, el análisis de los diversos negocios jurídicos que integran las Bases de la convocatoria que se publican por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 31 de julio de 1996.

#### I. CONSTITUCION DE SOCIEDADES MERCANTILES POR LA DIPUTACION GENERAL DE ARAGON

La Constitución Española contiene un modelo cuya amplia formulación, como es usual en las Constituciones, permite albergar opciones variadas de política económica.

El artículo 128.2 de la Constitución Española reconoce expresamente la posibilidad del Estado de participar en la actividad económica del país. Todo ello supone la posibilidad de admisión de la Administración en la vida económica del país mediante la producción de bienes o la prestación de servicios. Estamos, pues, ante una de las características más expresivas del Estado social de derecho, antítesis dialéctica del Estado liberal que confiaba al libre juego de los sujetos privados la armónica valoración de la economía mediante el libre juego de la oferta y la demanda.

Con la expresión «se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica» (introducida en el texto constitucional por el Grupo Parlamentario Socialista), lo que la Constitución hace es erradicar del Ordenamiento Jurídico el principio de subsidiariedad que en la legislación anterior presidía la actuación de la empresa.

Por ello, el Estado, además de intervenir de forma directa o indirecta en la economía del país, puede comportarse como un

agente empresarial más y participar en el desarrollo de determinadas actividades económicas, estando presente en el mercado de producción de bienes o de prestación de servicios.

La sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1989 matiza lo siguiente:

«La creación de empresas públicas para fines empresariales es legalmente posible, pero está sujeta a la doble condición de que la actividad empresarial que se vaya a desarrollar con la empresa pública sea una actividad de indudable interés público, apreciable y apreciado en el momento de su creación y en el que el ejercicio de la actividad económica empresarial de que se trate, la empresa pública se someta sin excepción ni privilegio alguno, directo ni indirecto, a las mismas reglas de libre competencia que rigen el mercado.»

Así pues, los rasgos que caracterizan a la empresa pública serían los siguientes:

a) Individualidad (organización de medios materiales y personales).

b) Realización de una actividad económica (ya sea de prestación de servicios o de producción o de distribución de bienes).

c) Presencia de la Administración (bien a través de la participación en el accionariado, bien a través del control al que se encuentra sometida la empresa).

d) Régimen jurídico externo fundamentalmente sometido al Derecho privado.

Los Estados modernos son conscientes de que resulta rentable, desde una perspectiva económico-social, la adopción de estas figuras descentralizadas que permiten, con agilidad, la gestión de actividades reservadas, así como la potenciación de sectores económicos y territoriales deprimidos, la instrumentación de la planificación y el diseño de políticas económicas dirigidas a la defensa de sectores importantes o estratégicos.

La posibilidad de poder constituir empresas públicas en las Comunidades Autónomas viene establecida en el artículo 148.1.13.ª de la Constitución Española, al señalar:

«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.»

Como consecuencia de esta autorización, el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 35, señala:

«Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva de las siguientes materias:

14. La planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. *La creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad.»*

En desarrollo de este precepto estatutario, la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, regula las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón, al señalar en su artículo 7:

«1.º Son empresas de la Comunidad Autónoma a los efectos de esta Ley:

a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o de sus organismos autónomos sea mayoritaria.

2.º Las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón se registrarán por las normas de derecho privado, excepto en las materias en que sea de aplicación la presente Ley.

3.º La creación de las empresas a que se refiere el apartado a) del párrafo anterior y los actos de adquisición y pérdida de la posición mayoritaria en las mismas se acordarán por la Diputación General de Aragón, comunicándose a las Cortes de Aragón.»

La causa que ha determinado a la Diputación General de Aragón para la constitución de una sociedad mercantil viene señalada en la Exposición de Motivos de la Orden de 31 de julio de 1996, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se publica el Acuerdo adoptado por la Diputación General de Aragón en su reunión celebrada el día 30 de julio de 1996, y nos dice:

1.º) La Diputación General de Aragón es propietaria de un edificio equipado con instalaciones y medios técnicos de carácter audiovisual, ubicado en la ciudad de Zaragoza, Polígono del Actur. Dichas instalaciones carecen en la actualidad de un plan de explotación y mantenimiento y, en consecuencia, no es posible obtener de las mismas ningún tipo de rentabilidad social o económica.

2.º) A la situación descrita debe añadirse que tanto el edificio como los equipos audiovisuales en él contenidos se ven sometidos a un progresivo proceso de obsolescencia, lo cual abona la necesidad de que dichas instalaciones puedan ser utilizadas sin demora a fin de conseguir el adecuado aprovechamiento de las mismas.

3.º) Por otro lado, es preciso señalar que las reiteradas instalaciones sólo pueden ser destinadas a actividades relacionadas con el sector audiovisual, sin que sea factible un uso alternativo del Centro.

4.º) Asimismo, la Diputación General de Aragón considera prioritario que en las actividades que se desarrollen en el citado Centro se ponderen adecuadamente las dimensiones cultural y social, así como los valores referidos a la identidad cultural de nuestra Comunidad.

Tal como señala el profesor José Bermejo Vera en su libro *Derecho Administrativo, Parte Especial*, al comentar la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, «La necesidad de extender el primer supuesto a aquellos casos de sociedades mercantiles cuyo capital social no esté mayoritariamente en manos autonómicas, pero cuya participación, en relación con el resto del accionariado, le permita adoptar una posición de influencia dominante, determinando en gran medida la composición de los órganos sociales y las decisiones que estos adopten. Puesto que, en una ley hacendista, la finalidad de la conceptualización de las empresas públicas no es otra que la del conocimiento de esa situación, con importantes efectos en materia presupuestaria y de control económico-financiero, habrá que extender el concepto hasta allí donde efectivamente llegue la mano pública, por encima incluso del dato jurídico formal, verdaderamente imputable, pero, en ocasiones, no decisivo, de la participación autonómica mayoritaria en el accionariado.»

Fruto de lo establecido en el artículo 7.1.a) de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón fue la creación de las sociedades mercantiles Pabellón de Aragón 92, S.A., Videotex Aragón, S.A., Sociedad Instrumental para la Promoción del Comercio Aragonés, S.A.

Por otro lado, el artículo 73.3 de la Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, al regular la organización del sector público, señala:

«La creación de sociedades mercantiles se aprobará por Decreto de la Diputación General de Aragón, del que deberá

darse cuenta a las Cortes de Aragón antes de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.»

Quiere con ello decirse que, correspondiendo a la Diputación General de Aragón aprobar la constitución de la sociedad que en su día pueda crearse, ha de entenderse que la Diputación General de Aragón es el órgano facultado para acordar las Bases de la convocatoria para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del Centro Audiovisual, como se ha realizado en el presente supuesto, y se trata de constituir una sociedad mercantil en la que la Diputación General de Aragón participaría de forma minoritaria en un porcentaje que se sitúa entre el 10% y el 20% (Base Primera de la Orden de 31 de julio de 1996, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales).

La forma por la que ha optado la Diputación General de Aragón para la elección de la futura sociedad mercantil se realiza mediante una convocatoria pública, a la que podrán presentarse proposiciones por aquellas personas jurídicas, empresas o grupos de empresas que acrediten una solvencia económica y profesional coherente con el propósito de las presentes Bases (Base Primera y Base Tercera de la convocatoria). Es decir, que la Diputación General de Aragón ha empleado el sistema de concurso público para seleccionar la sociedad mercantil cuya propuesta resulte más ventajosa para sus intereses. Este sistema de oferta pública para la constitución de sociedades mercantiles es totalmente legal y viene siendo empleado por las administraciones locales en virtud de lo establecido en el artículo 104 del Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 16 de abril.

Al regularse la convocatoria pública mediante el procedimiento del concurso, es necesario acudir a la ley de contratos de las administraciones públicas para verificar si las bases de la convocatoria cumplen con los requisitos establecidos en la misma.

## II. PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA

El artículo 103 de la Constitución Española proclama que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales. En base a esta declaración, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en su Exposición de Motivos nos dice que la finalidad de la misma es la necesidad de garantizar plenamente la transparencia de la contratación administrativa como medio para lograr la objetividad de la actividad administrativa y el respeto a los principios de publicidad, no discriminación, concurrencia y objetividad.

Examinadas las Bases de la convocatoria pública, observamos que las mismas no infringen los principios señalados más arriba.

En efecto:

**Publicidad:** Las Bases de la oferta pública fueron publicadas en el B.O.A. de 2 de agosto de 1996, mediante Orden de 31 de julio de 1996 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

**No discriminación:** Del contenido de las Bases, en las mismas no aparece ninguna cláusula que discrimine positiva o negativamente a las empresas.

**Concurrencia:** En la Base Tercera se dice que podrán presentar proposiciones aquellas personas jurídicas, empresas o

grupos de empresas que acrediten una solvencia económica y profesional coherente con el propósito de las presentes Bases.

**Objetividad:** En el Anexo de las Bases aparecen once criterios de valoración de proposiciones, donde señalan por puntos todos aquellos criterios que servirán para adjudicar la proposición, ordenados de mayor a menor puntuación.

## III. ARRENDAMIENTO DEL BIEN INMUEBLE, INSTALACIONES Y EQUIPOS TECNICOS

### 1. NATURALEZA JURIDICA DEL ARRENDAMIENTO

La Base Primera de la convocatoria dice lo siguiente:

«El objeto de la presente convocatoria se refiere a la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual y de todas sus instalaciones y medios técnicos mediante la constitución de una Sociedad a la que se arrendaría el mismo con el fin de garantizar de manera continuada su capacidad productiva para obtener la rentabilidad social que se pretende.»

El arrendamiento de los bienes no constituye, propiamente, el objeto directo de la convocatoria, sino que su objeto es la constitución de una sociedad a la que, en su momento, se arrendarán el inmueble, las instalaciones y equipos técnicos del Centro de Producción Audiovisual. Las Bases contienen unas referencias sobre determinadas circunstancias esenciales del arrendamiento (objeto, precio, actualización de la renta), si bien no se determina la duración del contrato.

El artículo 5 de la Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón establece, en sus apartados b) y d), que tienen la consideración de patrimoniales los derechos derivados de la titularidad de bienes patrimoniales, y los derechos arrendaticios y demás de carácter personal de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma dispone, en su artículo 69, que los contratos por los que se ceda a particulares la explotación de los bienes patrimoniales se adjudicarán respetando los principios de publicidad y concurrencia de la contratación administrativa, salvo que por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia de la operación y otras circunstancias similares, proceda la adjudicación directa.

Los contratos por los que se ceda la explotación o el uso a particulares se formalizarán en escritura pública a costa de adjudicatario y se registrarán por el régimen general del derecho privado, con las especialidades previstas en la Ley de Patrimonio para los actos separables, excepción hecha de los contratos que tengan naturaleza de administrativos, que se registrarán por su normativa especial.

En todos los contratos se estipulará la actualización anual de la renta o canon, de acuerdo con el índice oficial del Instituto Nacional de Estadística que se fije.

El Departamento de Economía y Hacienda podrá comprobar e investigar la utilización de los bienes patrimoniales cedidos en explotación, así como adoptar las medidas oportunas para garantizar la indemnidad de los bienes, el cumplimiento del contrato y el percibo de las cantidades adecuadas.

La naturaleza jurídica del arrendamiento de bienes patrimoniales es la de ser un derecho de naturaleza patrimonial que se rige por el régimen general del derecho privado, con las especialidades previstas en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma y las facultades que se reserva la Administración para comprobar e investigar la utilización de tales bienes.

## 2. OBJETO DEL ARRENDAMIENTO

### A) Identificación de los bienes objeto del arrendamiento.

La Base Segunda de la convocatoria establece lo siguiente:

«La Diputación General de Aragón pondrá a disposición de la Sociedad que se constituya a través de la presente convocatoria, el inmueble, instalaciones y equipos técnicos del Centro de Producción Audiovisual. A tal efecto, se entregará un inventario detallado de las instalaciones y equipos cedidos.»

Se trata del edificio denominado Centro de Producción Audiovisual, construido sobre la parcela de terreno, propiedad de la Comunidad Autónoma, sita en el Area 17 del Polígono Actur de Zaragoza. La explotación del inmueble, con sus instalaciones y medios técnicos, constituye el objeto de la sociedad a que se refieren las Bases, y esta explotación se realizará mediante el arrendamiento de los bienes.

En principio, dicho edificio estaba destinado a ubicar en él las instalaciones y servicios de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, creada por Ley de Cortes de Aragón 8/1987, de 15 de abril.

Con esta finalidad, la Diputación General de Aragón, por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de diciembre de 1991, dispuso la recuperación del patrimonio del Instituto del Suelo y la Vivienda, de una parcela de terreno sita en el Area 17 del Polígono Actur para su incorporación al patrimonio de la Comunidad Autónoma, con el fin de destinarla a la ubicación de las instalaciones y servicios de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

Este Acuerdo se complementó con el Acta de afectación de la parcela al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, formalizada el día 22 de mayo de 1992, para la realización de una obra pública consistente en la construcción del edificio futura sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

La Ley de Cortes de Aragón 3/1992, de 17 de marzo, concedió un crédito extraordinario a la Diputación General de Aragón, por un importe de mil cien millones de pesetas, para la construcción del edificio sede de la Corporación, puesto que los recursos ordinarios con que contaba la Diputación General de Aragón en el programa «Corporación Aragonesa de Radio y Televisión» eran insuficientes, y sin que fuera posible proveer los créditos adecuados a través del régimen legal ordinario de modificaciones presupuestarias.

Posteriormente, la Ley 8/1992, de 27 de mayo, fijó las características básicas de la operación de endeudamiento autorizada por la Ley 3/1992, de 17 de marzo, para la construcción del edificio sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

De lo hasta aquí expuesto se deduce que tanto la parcela sita en el Polígono Actur como el edificio en ella construido quedaron afectados formalmente al servicio público de radio-difusión y televisión aragonesa, adquiriendo la condición de demaniales o bienes de dominio público.

Para que un bien de dominio público pierda su condición de demanial es necesario proceder a su desafectación expresa, mediante Ley o acto administrativo, convirtiendo el bien demanial en bien patrimonial. Desafectado el bien, es suscep-

tible de entrar en el tráfico jurídico, mediante la cesión del uso o explotación a particulares.

### B) El patrimonio de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión: dominio público.

El artículo 31 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, reguladora de la Organización y Control Parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, dispone lo siguiente:

«El patrimonio de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, así como el de sus sociedades, quedará integrado en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón y tendrá la consideración de dominio público, como patrimonio afecto al servicio público correspondiente, estando exento de toda clase de tributos y gravámenes.»

La Corporación Aragonesa de Radio y Televisión es una Entidad de Derecho Público con la naturaleza prevista en el artículo 7.1.b) de la Ley 4/1986, de 4 de junio, de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (artículo 3 de la Ley 8/1987, de 15 de abril).

La naturaleza jurídica prevista en el mencionado artículo 7.1.b) de la Ley de Hacienda es la de ser una Empresa de la Comunidad Autónoma, «con personalidad jurídica, que por su ley de creación hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado».

Los bienes y derechos de las entidades de derecho público dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón forman parte del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las especialidades contenidas en su Ley de creación y en la Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

No existiendo en la Ley de creación de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión normas específicas sobre el patrimonio de dicha entidad, habrá de estarse a lo dispuesto con carácter general en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El artículo 4.1 de la referida Ley establece que los bienes de dominio público tienen tal carácter:

- a) Por estar destinados al uso público.
- b) Por estar afectos a la prestación de servicios públicos.
- c) Por declararlos así, en cualquier caso, una Ley.»

En el apartado segundo del mismo artículo se especifican los bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Aragón:

a) Los bienes de titularidad de la misma que tengan tal consideración por haberlo establecido así una ley estatal y los que le hayan sido transferidos como tales para el ejercicio de sus competencias y funciones, mientras no se proceda a su desafectación.

b) Cualesquiera otros bienes transferidos o adquiridos por la Comunidad Autónoma de Aragón, destinados por ésta al uso o servicio público, y los así declarados por Ley de Cortes de Aragón.»

De acuerdo con los preceptos anteriores, los bienes que integran el patrimonio de la Corporación Aragonesa tienen la consideración de demaniales, no sólo por estar afectados o vinculados a un servicio público sino porque así lo declara una Ley

de Cortes de Aragón. Esa es la consideración que ha de otorgárseles, porque como *bienes de dominio público* los califica una Ley.

**C) La afectación y desafectación de los bienes. Concepto y procedimiento. Falta de vinculación efectiva de los bienes al servicio de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.**

Conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, los bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma se definen por una declaración de voluntad del legislador o por estar afectados a un uso o servicio público. Los bienes de dominio privado vienen definidos, por exclusión, respecto a los de dominio público, es decir, son aquellos que no han sido objeto de ninguna de las afectaciones referidas (artículo 5 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma).

La consideración de un bien como demanial viene motivada por una doble condición, titularidad en favor de una Administración Pública y afectación a un uso o servicio público. La afectación constituye, para la generalidad de la doctrina científica, el criterio definidor del dominio público. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma señala que «la afectación constituye la clave para determinar la divisoria entre los bienes demaniales y los patrimoniales, quedando definida por la vinculación que entraña a usos o servicios públicos».

El artículo 32.1 de la referida Ley de Patrimonio define la afectación como «la vinculación real y efectiva, mediante Ley o acto administrativo, en virtud de la cual los bienes y derechos patrimoniales, propios o de terceros, pasan al concepto de bienes demaniales de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante su destino al uso general o la prestación de servicios públicos».

Existen dos clases de afectación: la afectación legal y la afectación administrativa. Así lo indica el artículo 33, apartados primero y segundo, de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, al decir que la afectación podrá realizarse por Ley de Cortes de Aragón o por un acto de la Administración de la Comunidad Autónoma.

La *afectación administrativa* podrá ser expresa (cuando exista un acto administrativo encaminado a tal efecto y en el que se haga constar de forma concreta el destino al que el bien queda afecto), tácita (que se deduce de actos de la Administración que conllevan de forma implícita el destino de un bien o derecho al uso o servicios públicos) o presunta (cuando los bienes patrimoniales se destinan de forma continuada al uso o servicio público, durante dos o más años consecutivos, o se adquieran por prescripción).

La *afectación legal* podrá referirse a uno o varios bienes o derechos de forma concreta, o de forma genérica a todos los que tengan determinada naturaleza, carácter o condición (artículo 33.1 de la Ley de Patrimonio).

La afectación de los bienes por acto administrativo está sujeta a un procedimiento específico, regulado en el artículo 34 de Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, cuyas notas características son:

a) Petición del departamento o entidad pública dependiente de la Comunidad Autónoma interesada, previa la tramitación del oportuno expediente motivado.

b) Resolución del Consejero de Economía y Hacienda sobre la afectación de los bienes y derechos, en la que se señala-

rá el fin o fines a que se destinen, el departamento o entidad al que queden adscritos y el carácter demanial de dichos bienes, lo que determinará su inserción, en tal concepto, en el Inventario General de Bienes y Derechos.

c) Acta de afectación, con intervención del Departamento de Economía y Hacienda y del Departamento u organismo al que los bienes hayan de quedar adscritos.

El cese de la demanialidad se produce a través del fenómeno inverso de la *desafectación*. El artículo 37 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma establece que la desafectación, que deberá ser expresa, procederá cuando los bienes o derechos demaniales dejen de estar destinados al uso general o a los servicios públicos. Salvo lo dispuesto en los artículos siguientes, los bienes desafectados tendrán la consideración de bienes de dominio privado de la Comunidad Autónoma.

Para que un bien de dominio público pierda su condición de demanial es necesario proceder a su desafectación, convirtiendo el bien demanial en bien patrimonial. Desafectado el bien, es susceptible de entrar en el tráfico jurídico privado y ser objeto de explotación por particulares, mediante su arrendamiento.

El artículo 38 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma señala que la Administración deberá proceder a la desafectación de los bienes y derechos que dejen de estar destinados al uso o servicio público. Si la previa afectación se hubiera producido por Ley, la ulterior desafectación deberá realizarse del mismo modo (artículo 38.2).

El procedimiento de desafectación, previsto en el citado artículo 38, se inicia a solicitud del departamento o entidad que tenga adscrito bienes demaniales de titularidad de la Comunidad Autónoma, poniendo en conocimiento del Departamento de Economía y Hacienda la modificación de las circunstancias que motivaron la afectación, solicitando de éste la adopción de una resolución de desafectación de los bienes que no fueren necesarios para el desempeño de las competencias que tengan atribuidas. La desafectación no alcanzará plenos efectos hasta que, previa la oportuna Acta de desafectación, el Departamento de Economía y Hacienda reciba formalmente el bien y lo incorpore como patrimonial.

Pues bien, analizando el expediente de afectación y desafectación de los bienes inmuebles cuya explotación ahora se pretende, constan las siguientes actuaciones administrativas:

— Acuerdo de 17 de diciembre de 1991, de la Diputación General de Aragón, por el que se dispone la recuperación del patrimonio del Instituto del Suelo y la Vivienda (ISVA) de una parcela de once mil cuarenta y seis metros cuadrados, sita en el Area 17 del Polígono Actur-Puente de Santiago de Zaragoza, con la finalidad de incorporarla al patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón para ubicar las instalaciones y servicios de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

— Acta de entrega y recepción de la finca, de fecha 30 de enero de 1992, entre el Presidente del ISVA y el Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón.

— Acta de afectación, de 22 de mayo de 1992, por la que se formaliza la afectación de la parcela al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, con destino a la construcción del edificio futura sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

— Escrito del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales al Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón, de 17 de junio de 1993, por el que se comunica el cambio de circunstancias que motivaron la afectación, solicitando de éste la adopción de una resolución de desa-

fectación. El cambio de circunstancias consiste en «al no haberse constituido el Consejo de Administración de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, y puesto que todavía no ha sido otorgada la concesión del tercer canal, se buscan soluciones temporales que permitan dar acceso a los ciudadanos aragoneses a una programación televisiva específica para Aragón en el ámbito de la empresa privada, por lo cual es necesario desafectar el terreno».

— Orden de 21 de junio de 1993, del Departamento de Economía y Hacienda, por la que se dispone la desafectación de la parcela sita en el Area 17 del Polígono del Actur.

— Acta de desafectación, de 30 de junio de 1993, formalizada entre el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y el Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón.

A la vista de lo anteriormente expuesto, caben formular las siguientes consideraciones:

**Primera.**— Tanto la afectación como la desafectación de la parcela sita en el Polígono del Actur se ha llevado a cabo a través de una serie de actuaciones administrativas que, de acuerdo con las normas generales establecidas en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma para los bienes de su titularidad —afectación administrativa—, son conformes y ajustadas a la legalidad vigente.

La cuestión estriba en determinar si tanto la parcela como el edificio en ella construido llegaron a incorporarse, de forma real y efectiva, al patrimonio de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, porque, de ser así, se plantea la duda razonable de si los bienes que quedaron integrados en su patrimonio como *bienes de dominio público* (artículo 31 de la Ley 8/1987, de 15 de abril) fueron afectados genéricamente por una Ley de Cortes y necesitan de una norma de este rango para su ulterior desafectación (artículo 38.2 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma).

En definitiva, *si la afectación de los bienes al servicio público de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión se produjo de hecho, destinando de forma inmediata el bien al fin público al que fue vinculado.*

Pues bien, como es sabido, los distintos avatares políticos han impedido la constitución de los órganos de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (Consejo de Administración, Consejo Asesor y Director General, artículo 4 de su Ley reguladora). Es decir, aunque la Corporación ha sido creada por Ley 8/1987, de 15 de abril, estableciendo su organización y control parlamentario, el ente público no ha sido constituido formalmente al no haberlo hecho sus órganos rectores y, en concreto, el Consejo de Administración, cuyos miembros serían elegidos por el Pleno de las Cortes de Aragón, por mayoría de dos tercios, entre personas de relevantes méritos profesionales (artículo 5 de la Ley).

Ello significa que, al no haberse constituido la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, y a pesar de la declaración formal de afectación, no llegó a producirse la vinculación efectiva del bien al servicio público correspondiente. De este modo, tampoco llegó a producirse la incorporación real del bien al patrimonio del ente público, como bien perteneciente a la Corporación.

La parcela, inicialmente afectada al servicio de la ubicación de las instalaciones de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión y adscrita al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, quedó desafectada por resolución administrati-

va, al producirse el cambio de circunstancias que motivaron su afectación, perdiendo su condición de dominio público.

**Segunda.**— La Orden de 21 de junio de 1993, del Departamento de Economía y Hacienda, por la que se dispone la desafectación de la parcela, no ha sido formalmente revocada o anulada. La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de junio de 1995, dictada con posterioridad a la desafectación de la parcela y al informe elaborado por esta Institución en relación con el convenio DGA- Antena 3 de Televisión, S.A., no anula la referida Orden.

Según la parte dispositiva de la sentencia, es objeto de anulación el Acuerdo de 2 de julio de 1993, de la Diputación General de Aragón, por el que se autoriza la explotación por particulares del edificio propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón, sito en Zaragoza, en el Area 17 del Polígono Actur, y se adjudica directamente a Antena 3 de Televisión, S.A., y el convenio suscrito entre la Diputación General de Aragón y Antena 3 de Televisión, S.A.

En consecuencia, no habiéndose anulado la Orden de desafectación por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia, puede decirse que dicha Orden sigue vigente.

#### **D) Inscripción registral de los bienes inmuebles y su constancia en el Inventario Patrimonial.**

La Orden de 21 de junio de 1993 únicamente tuvo por objeto la desafectación de la parcela sita en el Area 17 del Polígono Actur de Zaragoza, y no el edificio construido sobre la misma.

Según los antecedentes que obran en este expediente, no se llegó a realizar la declaración de obra nueva, ni la existencia del edificio consta formalmente en lugar alguno. Esta ausencia de constancia documental determinó que la Orden de desafectación describiera únicamente la parcela, por figurar así el bien en el Inventario Patrimonial de la Comunidad Autónoma.

La desafectación de los bienes ha de ser expresa, mediante Ley o acto administrativo. El edificio sede de la Corporación Aragonesa, hoy denominado Centro de Producción Audiovisual, sigue estando afectado o vinculado formalmente a un servicio público. Sería conveniente que la Diputación General de Aragón procediera a regularizar la situación jurídica y patrimonial de este inmueble, mediante la constancia en el Registro de la Propiedad y en el Inventario Patrimonial de la Comunidad Autónoma, tanto de la existencia del edificio como su desafectación.

Esta Institución tiene conocimiento, por la experiencia acumulada en el estudio de diferentes expedientes, de la falta de inscripción en el Registro de la Propiedad de algunos inmuebles propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que la regularización antes señalada debería hacerse extensiva a todos bienes.

Por otra parte, en el Registro de la Propiedad sigue constando la naturaleza de bien demanial de la parcela sita en el Polígono Actur, al haberse retirado el acta de desafectación presentada en su momento para inscripción. Sólo consta en el Registro el acta de afectación de la parcela, que se inscribió el día 5 de noviembre de 1992 por nota al margen de la inscripción de la finca, sin que hasta la fecha se haya instado la cancelación del asiento.

Por ello, frente a terceros, el bien inmueble sigue conservando la naturaleza de bien de dominio público y no puede ser objeto de disposición o aprovechamiento, salvo lo regulado en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma sobre uso y aprovechamiento de bienes demaniales y concesiones administrativas (artículos 19 y siguientes de la Ley).

El artículo 45 de la referida Ley establece que el Departamento de Economía y Hacienda procederá a la inscripción en los registros públicos de los bienes y derechos de la Comunidad Autónoma y demás actos inscribibles que les afecten, de conformidad con lo establecido para la legislación específica para la inscripción de los bienes y derechos del Estado.

El artículo 56 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma establece que la enajenación y la constitución de derechos reales, de gravámenes y demás actos dispositivos sobre bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma *exigirá, en su caso, la previa delimitación de su situación física, especialmente su deslinde, así como de su situación jurídica, con expresión de sus circunstancias registrales, si se trata de bienes inscribibles en registros públicos, sin que en ningún caso puedan realizarse actos de disposición que tengan por objeto tales bienes, si no constara su previa inscripción.*

La regularización jurídica de los bienes y su inscripción en el Registro resulta del todo necesaria antes de realizar cualquier acto que implique la cesión de uso o aprovechamiento, por imperativo de lo establecido en el citado artículo.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) y c) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés y la Defensa del Estatuto, velando por su defensa y aplicación.

A la vista de todo lo anterior, se formulan las siguientes

### CONCLUSIONES

**Primera.**— La Institución del Justicia de Aragón no es sede para pronunciarse sobre la oportunidad de la medida adoptada por la Diputación General de Aragón en relación con la constitución de una sociedad mercantil para la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual, sito en el Polígono Actur de Zaragoza. El debate sobre las distintas maneras de explotación del mencionado Centro corresponde a otras instancias.

**Segunda.**— El objeto del Informe elaborado por el Justicia de Aragón es poner de manifiesto la adecuación al Ordenamiento Jurídico Aragonés de las «Bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual» aprobadas por el Acuerdo de la Diputación General de Aragón de 30 de junio de 1996, y publicadas por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 31 de julio de 1996.

**Tercera.**— La Diputación General de Aragón está habilitada legalmente para poder constituir sociedades mercantiles en las que su participación sea mayoritaria o minoritaria, en virtud de lo establecido en el artículo 128.2 de la Constitución Española, artículo 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 7 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón y artículo 73 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**Cuarta.**— Las Bases de la convocatoria pública respetan en todo momento los principios rectores de la contratación administrativa: transparencia, publicidad, no discriminación, libre concurrencia y objetividad, señalados todos ellos en el artículo 103 de la Constitución Española y en la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

**Quinta.**— Cabe la cesión de uso o arrendamiento de los bienes que integran el Centro de Producción Audiovisual, al tener la condición de bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma de Aragón por haber sido desafectados mediante la Orden de 21 de junio de 1993, del Departamento de Economía y Hacienda, Orden que continúa vigente.

**Sexta.**— Se RECOMIENDA a la Diputación General de Aragón que proceda a la regularización patrimonial de los bienes que integran el Centro de Producción Audiovisual, mediante su constancia en el Inventario Patrimonial de la Comunidad Autónoma y su inscripción en el Registro de la Propiedad. Recomendación que se hace extensiva a otros bienes de la Diputación General de Aragón que se encuentran en la misma situación.

Zaragoza, 23 de agosto de 1996.

El Justicia de Aragón  
JUAN BAUTISTA MONSERRAT MESANZA



## BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

Precio del ejemplar: 215 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1996, en papel o microficha: 9.825 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1996, en papel y microficha: 11.635 ptas. (IVA incluido).

Precio de la colección 1983-1995, en microficha: 83.433 ptas. (IVA incluido).

Suscripciones en el Servicio de Publicaciones de las Cortes, Palacio de la Aljafería - 50071 ZARAGOZA.

El pago de la suscripción se realizará mediante talón extendido a nombre de las Cortes de Aragón.