

III. OTRAS DISPOSICIONES**MINISTERIO DE JUSTICIA**

- 132** *Resolución de 4 de diciembre de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Cambrils, por la que se suspende la inscripción de una concesión administrativa de uso de un bien de dominio público del Ayuntamiento de Cambrils.*

En el recurso interpuesto por don J. P. C. en representación de la Cofradía de Pescadores de Cambrils, contra la calificación del registrador de la Propiedad de Cambrils, don Francisco Javier Gimeno Chocarro, por la que se suspende la inscripción de una concesión administrativa de uso de un bien de dominio público del Ayuntamiento de Cambrils.

Hechos

I

Mediante certificación administrativa expedida por el secretario del Ayuntamiento de Cambrils se acredita el acuerdo del Pleno de la Corporación por el que se aprueba la concesión administrativa de carácter gratuito sobre el uso de un bien de dominio público de dicha entidad local a favor de la Cofradía de Pescadores de Cambrils destinada a la ocupación y construcción de un aparcamiento subterráneo bajo una plaza de la localidad y calles adyacentes, así como el correspondiente título concesional, estableciéndose en éste que la concesión se otorga por plazo de 75 años.

II

La certificación administrativa reseñada, junto con otros documentos complementarios, fueron presentados en el Registro de la Propiedad de Cambrils el día 26 de abril de 2012, asiento 1902 del Diario 72 y fueron calificados negativamente el día 5 de julio de 2012 con la siguiente nota: «Hechos: En el documento calificado, del cual ha dado fe el secretario del Ayuntamiento y que se acompaña de certificación del acuerdo del pleno de la corporación por el cual se aprueba la concesión y de otros documentos complementarios, el Ayuntamiento de Cambrils otorga una concesión administrativa de carácter gratuito sobre el uso de un bien de dominio público de esta entidad local a favor de la Confraria de Pescadors de Cambrils destinada a la ocupación y construcción de un aparcamiento subterráneo bajo una plaza de la localidad y calles adyacentes, estableciéndose que la concesión se otorga por plazo de 75 años, sin que sea posible la práctica del asiento solicitado por haberse observado el siguiente defecto: No cabe una concesión administrativa sobre el dominio público de los entes locales de Cataluña por plazo superior a 50 años. Fundamentos de Derecho: Artículo 61 del Reglamento de Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña, aprobado por Decreto 336/1988, de 17 de octubre, y artículos 2, 93.3 y Disposición Final Segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Según el art. 61 c) del Reglamento de Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña citada todas las concesiones administrativas sobre el dominio público de los entes locales [de Cataluña] están sujetas al principio de que "el plazo no exceda los 50 años; si es inferior se pueden conceder prórrogas". No cabe por tanto que una concesión administrativa sobre un bien que es de dominio público del Ayuntamiento de Cambrils se otorgue por plazo de 75 años, como sucede en el documento calificado, ya que el artículo mencionado establece de manera meridiana que el plazo máximo para estas concesiones es de 50 años. En el documento calificado se establece que la concesión se otorga "por el término máximo

legalmente previsto de 75 de años, de acuerdo con el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas". No obstante, si bien es cierto que el citado art. 93 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP) tiene el carácter de legislación básica de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, según el apartado quinto de la Disposición Final Segunda de la citada Ley, y será de aplicación a las entidades que integran la Administración Local según el art. 2 en relación con la DF 2.ª de la misma LPAP citada, el propio artículo 93.3 LPAP, después de establecer que las concesiones [sobre bienes de dominio público] se otorgarán por tiempo determinado, dispone que "su plazo no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación". Es decir, a pesar de que este artículo sea legislación básica y aplicable a las entidades locales, el propio artículo deja a salvo los plazos menores que haya podido establecer una norma especial, como es el caso del Reglamento de Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña, que fija un plazo máximo de 50 años. La propia norma estatal contempla una excepción, que es el supuesto de que una norma especial establezca un plazo menor, como es el caso contemplado, tal como se ha expuesto, ya que una norma especial, el citado Reglamento, es aplicable a las concesiones que otorgue el Ajuntament de Cambrils. Sin que se trate de una cuestión de jerarquía normativa, dado que el art. 93.3 LPAP habla de norma especial, sin distinguir su rango normativo, ni de una cuestión competencial, pues la legislación estatal deja a salvo lo establecido en las normas especiales, sin distinguir si estas normas son estatales, autonómicas o locales, y donde el legislador no distingue, tampoco debe hacerlo el intérprete. Este defecto es insubsanable, ya que para modificar el plazo de duración de la concesión en su caso sería necesario un nuevo acuerdo del pleno de la corporación municipal. Esta nota (...). Cambrils, a cinco de julio del año dos mil doce. El registrador, (firma ilegible). Fdo. Francisco Gimeno Chocarro».

III

Solicitada calificación sustitutoria, fue emitida con fecha 9 de agosto de 2012 por la registradora de la Propiedad de Montblanc, doña Esther Rada Pelegrí, en el sentido confirmatorio de la calificación inicial.

IV

Mediante escrito de fecha 27 de agosto de 2012, don J. P. C. interpone en representación de la Cofradía de Pescadores de Cambrils recurso contra la anterior calificación, en base a las siguientes alegaciones: «Primera; Objeto del recurso. Se interpone el presente recurso contra la calificación negativa del Asiento//Diario 1902-72 del registrador del Registro de la Propiedad de Cambrils, con domicilio en Av. Riera d'Alforja, número 1, bajos, de Cambrils. de fecha 26/04/2012, en virtud de la cual no se procede a la práctica de la inscripción del documento presentado por el señor X. D. V., en representación de la Confraria de Pescadors de Cambrils, en concreto, del documento administrativo de concesión de uso sobre un bien de dominio público del Ayuntamiento de Cambrils. Así como contra la calificación sustitutoria negativa de la registradora del Registro de la Propiedad de Montblanc, señora Esther Rada Pelegrí, notificada el día 13 de agosto de 2012, del mismo documento. Segunda: Antecedentes. (Sigue a continuación documentos que acompaña al presente recurso y reproducción de la nota de calificación recurrida y de la nota de calificación sustitutoria emitida por la registradora de la Propiedad de Montblanc). Tercera: Fundamentos de Derecho. Normas aplicables: Ley de Bases de Régimen Local; Ley 7/1985, de 2 de abril. (LBRL). Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. (TRLRMLC). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (LRJAPPAC). Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña. Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Patrimonio

de los Entes Locales de Cataluña. (RPELC). Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. (LPAP). Sistema de fuentes en la normativa patrimonial de los entes locales de Cataluña. Cuando se dictaron la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y el Decreto 336/1988, de 17 de octubre, que aprueba el Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, el Tribunal Constitucional en las sentencias 58/1982 y 85/1984 había afirmado que el título competencial del Estado para legislar sobre el patrimonio de las administraciones públicas era el artículo 149.1.18 de la Constitución Española en un doble aspecto: las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. De forma que la legislación sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y las concesiones administrativas actúan como límite sobre el legislador catalán cuando legisla en materia de su propio patrimonio. Aparte, el artículo 149.3 de la Constitución Española dispone que en todo caso el derecho estatal será supletorio al de las comunidades autónomas. A ello hay que añadir que la competencia legislativa del Estado en materia de régimen local se sustenta igualmente en el título competencial del régimen jurídico de las administraciones públicas, de lo cual se deriva que el legislador catalán debe regular el patrimonio de las entidades locales en el marco de la legislación básica de régimen local y en el de la legislación básica (de aplicación directa) de patrimonio de las administraciones públicas (y de las concesiones administrativas). Cuando se dicta la Ley Municipal Catalana (Ley 8/1987) y el Reglamento de Patrimonio que desarrolla la Ley (RD 336/1988), la única norma postconstitucional sobre patrimonio local es la Ley de Bases 7/1985, de 2 de abril. Por lo cual, las normas autonómicas fueron dictadas sin una legislación básica estatal sobre patrimonio. La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 3 de noviembre de 2003, es la que finalmente ha establecido las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en materia de patrimonio. Por el hecho que la legislación autonómica (Ley Municipal 8/1987 y el posterior Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y el Decreto 336/1988 RPELC) sea anterior a la Ley 33/2003, se plantea qué normas autonómicas pueden haber sido «desplazadas» en virtud de la aplicación del articulado básico de la ley estatal. La posible inconstitucionalidad sobrevenida de normas autonómicas contradictorias con una norma básica estatal promulgada con posterioridad ha sido analizada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 1/2003. El supuesto planteado fue la eventual inconstitucionalidad de determinados preceptos de una Ley de Extremadura respecto a la normativa básica estatal. El Tribunal llega a la conclusión que los preceptos de la ley extremeña impugnados respetaban plenamente la normativa básica estatal vigente en el momento que se promulgó, pero no la nueva normativa básica promulgada por el Estado con posterioridad y generaba una disconformidad sobrevenida de las disposiciones autonómicas cuestionadas con las nuevas bases estatales y, consecuentemente, la inconstitucionalidad y la nulidad de estos preceptos autonómicos con efectos a partir de la entrada en vigor de la nueva ley estatal. Las normas que regulan concretamente hoy el patrimonio de los entes locales en Cataluña –normas del patrimonio general y no de patrimonio especial entendido éste como los patrimonios que prevé el Decreto 336/1988 sobre patrimonio municipal del suelo y el patrimonio histórico-artístico, entre otros– son: Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña. El artículo 19 del Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, con respecto al sistema de fuentes, establece: "1. Los bienes que integran el patrimonio de los entes locales se rigen por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, por la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, por este Reglamento y por las ordenanzas propias de cada entidad, en el marco de la legislación básica estatal reguladora de los

bienes de las administraciones públicas. 2. Las propiedades administrativas especiales se rigen también por sus disposiciones específicas. 3. Supletoriamente, son de aplicación la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos y las otras normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y privado". Así pues, el sistema de fuentes se estructura a partir de la legislación básica de régimen local y la normativa básica de los bienes de las administraciones públicas; en segundo lugar se aplica la legislación autonómica sobre estas materias, prevaleciendo, cuando se aplica supletoriamente, la legislación autonómica sobre las normas estatales no básicas de régimen local y de bienes. El plazo de las concesiones administrativas de dominio público. El artículo 2.2 de la Ley 33/2003 LPAP dispone: Serán de aplicación a las Comunidades Autónomas, entidades que integran la administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda. El artículo 93.3 de la Ley 33/2003 LPAP dispone: Las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación. El apartado quinto de la disposición final segunda de la Ley 33/2003 LPAP dispone: Tienen el carácter de la legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, las siguientes disposiciones de esta Ley: artículo 1; artículo 2; artículo 3; artículo 6; artículo 8, apartado 1; artículo 27; artículo 28; artículo 29, apartado 2; artículo 32, apartados 1 y 4; artículo 36, apartado 1; artículo 41; artículo 42; artículo 44; artículo 45; artículo 50; artículo 55; artículo 58; artículo 61; artículo 62; artículo 84; artículo 91, apartado 4; artículo 92, apartados 1, 2, y 4; artículo 93, apartados 1, 2, 3 y 4; artículo 94; artículo 97; artículo 98; artículo 100; artículo 101, apartados 1, 3 y 4; artículo 102, apartados 2 y 3; artículo 103, apartados 1 y 3; artículo 106, apartado 1; artículo 107, apartado 1; artículo 109, apartado 3; artículo 121, apartado 4; artículo 183; artículo 184; artículo 189; artículo 190; artículo 190 bis; artículo 191; disposición transitoria primera, apartado 1; disposición transitoria quinta. El artículo 61 del Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña dispone: Todas las concesiones administrativas sobre el dominio público de los entes locales están sujetas a los principios siguientes: c) Que el plazo no exceda a los 50 años; si es inferior se pueden conceder prórrogas. La norma estatal de carácter básico dispone que el plazo máximo de la concesión administrativa de dominio público, incluidas las prórrogas, no podrá exceder los 75 años. La norma reglamentaria autonómica dispone que, en el ámbito local, el plazo no podrá exceder los 50 años. No hay norma con rango de ley en la legislación autonómica que establezca un plazo de duración máximo de la concesión administrativa de dominio público en las administraciones locales. Podemos entender pues que el artículo 93 de la Ley 33/2003 LPAP es de aplicación directa, por haber desplazado al artículo 61.c) del Reglamento de Patrimonio RPELC. También el registrador que califica negativamente el documento concesional, considera que el artículo 93 de la LPAP es de aplicación directa. La cuestión es, pues, determinar qué interpretación debe darse al concepto jurídico «norma especial» a que se refiere el artículo 93 de la norma básica estatal. El artículo 93.3 de la Ley 33/2003 LPAP dispone que "las concesiones se otorgarán por tiempo determinado; su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de los 75 años, excepto que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación". El contenido del apartado 3 del artículo 93 es concordante con aquello que establece el artículo 84.3 de la misma norma LPAP cuando dispone que "las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se regirán en primer lugar por la legislación especial reguladora de aquellas y, a carencia de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta Ley". Para identificar a qué se refiere el legislador cuando hace mención de las normas especiales del artículo 93.3 es necesario referirse a la legislación especial (no sólo a normas) o lo que la doctrina y la normativa también identifica como normativa sectorial. Ya el artículo 84.3 de la Ley 33/2003 contrapone la legislación especial a las disposiciones de la misma Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que entiende que es legislación general (o común). Por otra parte, la Ley 33/2003 tiene un extenso articulado que en unos casos

tilda de aplicación general (al amparo del artículo 149.1.8 CE, y por tanto en todos los ámbitos del derecho, también el civil, a excepción de los forales o especiales) y en otros casos lo tilda de legislación básica (al amparo del artículo 149.1.18 de la CE, en los términos antes reseñados). El artículo 93.3 es legislación básica, y desplaza a las normas (estatales y de las comunidades autónomas) que lo contravienen sustituyendo el redactado. Si se considerara que una norma de reglamento de una comunidad autónoma es legislación especial, por el hecho de ser de una comunidad autónoma y por el hecho de desarrollar un ámbito del derecho local, podría vaciar de contenido el carácter básico del artículo 93.3 LPAP. Y ello porque toda comunidad autónoma, ya sea por disponer de una norma expresa anterior a la Ley 33/2003 LPAP –como es el caso de Cataluña– ya sea por dictar una norma expresa posterior a la Ley 33/2003 LPAP, podría regular en general el plazo de las concesiones demaniales que considerara conveniente, separándose del criterio básico establecido en la Ley estatal, con lo cual el artículo 93.3 LPAP materialmente no tendría nunca el carácter de básico en tanto en cuanto una norma autonómica, con independencia del rango que tuviera, si de ley o de reglamento, sería considerada especial y excepcionar la aplicación de la norma básica estatal. Las normas de derecho especial o la normativa sectorial se refieren a aquella legislación dictada para una determinada clase de personas, cosas o relaciones jurídicas, por ofrecer peculiaridades que exigen apartarla de la disciplina general. La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas se aplica, como dispone su artículo 2.2, con respecto al articulado básico, a las comunidades autónomas y a la administración local. La materia objeto de la Ley, el régimen patrimonial de las administraciones públicas es una norma general. La misma LPAP hace referencia expresa a normativa sectorial de determinados bienes, como pueden ser las que regulan minas, energía, agua, urbanismo o las que se relacionan expresamente en las disposiciones adicionales sobre normativa sectorial (por ejemplo, el patrimonio sindical acumulado, patrimonio de la Seguridad Social, el patrimonio nacional, el patrimonio del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, etc.). Por lo tanto, se considera que cuando la Ley hace mención a "normas especiales" no se refiere a las normas dictadas por otras administraciones territoriales sino a la legislación sectorial reguladora de sectores de actividad o de especial protección. El mismo Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña se considera norma general que regula el patrimonio de los entes locales frente a las normas especiales que regulan patrimonios especiales. Así, la Sección 2.ª del Capítulo I del Título I del Reglamento se denomina "patrimonios especiales" regulando, como competencias de la comunidad autónoma, el patrimonio municipal del suelo –que se regirá por la legislación específica de urbanismo– y el patrimonio histórico-artístico –que se regirá por la legislación específica del patrimonio cultural–. También el artículo 19.2 del Reglamento considera que las propiedades administrativas especiales se regirán también por sus disposiciones específicas. Cuarta: Por todo ello, debe concluirse: Que el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en virtud de su carácter básico establecido en la Disposición Final Segunda de la misma, ha desplazado el contenido del artículo 61.c) del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña. Que ni el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en lo que respecta al capítulo I del título XIX, que regula el patrimonio, ni las normas reglamentarias que lo desarrollan, a través del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, se consideran norma especial –ni legislación especial, ni legislación sectorial– en los términos en que se prevé en el apartado 3 del artículo 93 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas».

V

Mediante escrito con fecha de 25 de septiembre de 2012, el registrador de la Propiedad emitió su informe y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de derecho

Vistos los artículos 31, 61 y siguientes y 99 del Reglamento Hipotecario; 61 y 62 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña; 93 y Disposición Final Segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas; Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril; Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de marzo de 2007; 22 de octubre, 3, 5 y 9 de diciembre de 2008; 12 de febrero de 2010, y 26 de septiembre de 2011.

1. En primer lugar, con carácter de cuestión procedimental previa, hay que recordar que, conforme ha declarado reiteradamente este Centro Directivo (cfr., entre otras, Resoluciones de 12 de febrero de 2010 y 26 de septiembre de 2011), el artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria no contempla la calificación sustitutoria como un recurso impropio que se presenta ante otro registrador, sino como un medio de obtener una segunda calificación, ceñida a los defectos esgrimidos por el registrador sustituido. Así resulta del párrafo segundo de la regla quinta del artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria conforme al cual «en la calificación el registrador sustituto se ajustará a los defectos señalados por el registrador sustituido y respecto de los que los interesados hubieran motivado su discrepancia en el escrito en el que soliciten su intervención, no pudiendo versar sobre ninguna otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma». Por ello, del mismo modo que no puede el registrador sustituto añadir nuevos defectos a los inicialmente apreciados por el sustituido, sino que su calificación debe ceñirse a los defectos planteados y a la documentación aportada inicialmente, tampoco su eventual calificación negativa puede ser objeto de recurso, sino que en tal caso devolverá el título al interesado «a los efectos de interposición del recurso frente a la calificación del registrador sustituido ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, el cual deberá ceñirse a los defectos señalados por el registrador sustituido con los que el registrador sustituto hubiere manifestado su conformidad (cfr. artículo 19 bis, 5.ª, de la Ley Hipotecaria). En el presente caso la registradora sustituta ha confirmado la calificación del registrador sustituido en el único defecto señalado por éste, por lo que aun cuando el recurso presentado se interpone contra ambas calificaciones, la presente resolución, conforme al precepto legal señalado, debe limitarse a revisar la calificación del registrador sustituido, única legalmente recurrible.

2. En el supuesto de hecho del presente expediente el Ayuntamiento de Cambrils otorga una concesión administrativa de carácter gratuito sobre el uso de un bien de dominio público de esta entidad local a favor de la Confraria de Pescadors de Cambrils destinada a la ocupación y construcción de un aparcamiento subterráneo bajo una plaza de la localidad y calles adyacentes, estableciéndose que la concesión se otorga por plazo de 75 años, de acuerdo con el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. El registrador deniega la práctica de la inscripción al no ser posible, a su juicio, el otorgamiento de una concesión administrativa sobre el dominio público de los entes locales de Cataluña por plazo superior a 50 años, por ser éste el límite temporal fijado para tales concesiones administrativas por el artículo 61 del Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, aprobado por Decreto 336/1988, de 17 de octubre. Se trata, pues, de dilucidar en este expediente si el límite temporal fijado en esta última disposición reglamentaria impide o no la inscripción de la concesión administrativa cuestionada.

3. El origen de la controversia que da lugar al presente recurso se encuentra en la concurrencia de dos normas que fijan límites temporales distintos para las concesiones administrativas sobre bienes de dominio público. Por un lado, el artículo 93.3 de la Ley

estatal 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece que «Las concesiones se otorgaran por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación». Por otro lado, el artículo 61 del Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, conforme al cual «Todas las concesiones administrativas sobre el dominio público de los entes locales están sujetas a los principios siguientes: ... c) Que el plazo no exceda a los 50 años; si es inferior se pueden conceder prórrogas». Por tanto, la norma estatal –de carácter básico como veremos– dispone que el plazo máximo de la concesión administrativa de dominio público, incluidas las prórrogas, no podrá exceder los 75 años, en tanto que la norma reglamentaria autonómica dispone que, en el ámbito local, el plazo no podrá exceder los 50 años (no existe ninguna norma con rango de Ley en la legislación autonómica que establezca un plazo de duración máximo de la concesión administrativa del dominio público de las administraciones locales). Para dirimir la cuestión planteada procede examinar la vigencia, carácter y aplicabilidad al presente caso de las citadas disposiciones y la relación existente entre ambas, desde el punto de vista de la concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los casos en que la Constitución atribuye al Estado en una determinada materia la competencia para la formulación de las «bases» o de la «legislación básica», y a las Comunidades Autónomas la competencia normativa de desarrollo en esa misma materia.

4. El artículo 149.1 número 18 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva para fijar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», y también para formular la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas». En base a dichos títulos competenciales, el Tribunal Constitucional (vid. Sentencias 58/1982, de 27 de julio, y 85/1984, de 26 de julio) ha afirmado que la competencia del Estado para legislar sobre el patrimonio de las administraciones públicas, con la consecuencia de que la legislación estatal sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y de las concesiones administrativas actúa como límite sobre el legislador autonómico cuando legisla en materia de su propio patrimonio, según las reglas constitucionales que disciplinan las relaciones interordinamentales entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos en las materias en que constitucionalmente está prevista su concurrencia. En este sentido, como ha afirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional, «Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y dé vigencia en toda la Nación, lo cual asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan» (vid. Sentencias de 28 de enero, 8 de julio, 30 de noviembre de 1982; 7 de abril de 1983; 4 de julio de 1991, y 30 de abril de 1992).

Esta competencia normativa de las Comunidades Autónomas, bien que originarias en su atribución, por venir directamente de la Constitución y no de la legislación básica estatal (el Tribunal Constitucional ha insistido en que el término de bases o normación básica utilizado por el artículo 149.1 de la Constitución no tiene nada que ver con las «Leyes de bases» reguladas en los artículos 82 y 83 de la Constitución: vid. v.gr. Sentencias de 28 de julio de 1981, y 28 de enero de 1982), es complementaria o de desarrollo de la del Estado, pero sin que propiamente pueda hablarse de relación de jerarquía entre ambos grupos de normas (las básicas estatales y las de desarrollo autonómicas), pues el principio jerárquico se aplica a normas procedentes de un mismo sujeto. Por otro lado, ambas normas gozan de eficacia normativa propia y directa: la norma básica estatal es de aplicación directa, y la norma de desarrollo autonómica no requiere necesariamente para poder aprobarse y aplicarse que el Estado haya dictado previamente las correspondientes bases. En este sentido el carácter complementario de las normas autonómicas en relación con las básicas estatales no justifica su asimilación a normas meramente reglamentarias, por lo que una eventual contradicción entre una

norma autonómica anterior y una estatal básica posterior no se traduce en un efecto de nulidad sobrevenida de la norma autonómica, sino que dicho conflicto se resuelve, sobre la base del principio de prevalencia de la legislación básica, mediante la técnica del «desplazamiento» o inaplicación de la norma autonómica (vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2003, de 16 de enero). Y esto es precisamente, como veremos, lo que debe entenderse que sucede en el caso objeto del presente expediente.

5. La competencia legislativa del Estado en materia de régimen local se sustenta en el título competencial del régimen jurídico de las administraciones públicas, de lo cual se deriva que el legislador autonómico debe regular el patrimonio de sus entidades locales en el marco de la legislación básica de régimen local y en el de la legislación básica de patrimonio de las administraciones públicas y de las concesiones administrativas, pero, como indica el recurrente, cuando se dictaron la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y el Decreto 336/1988, de 17 de octubre, que aprueba el Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, que la desarrolla, el Estado todavía no había aprobado su legislación básica en materia de patrimonio de los entes públicos, de forma que la única norma postconstitucional sobre patrimonio local era la Ley de Bases 7/1985, de 2 de abril. Por lo cual, las normas autonómicas fueron dictadas sin una legislación básica estatal sobre patrimonio. La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 3 de noviembre de 2003, es la que finalmente ha establecido las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en materia de patrimonio.

En este sentido se debe entender modificado o completado el artículo 19 del Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, que define el sistema de fuentes en la materia del siguiente modo: «1. Los bienes que integran el patrimonio de los entes locales se rigen por la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, por la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, por este Reglamento y por las ordenanzas propias de cada entidad, en el marco de la legislación básica estatal reguladora de los bienes de las administraciones públicas. 2. Las propiedades administrativas especiales se rigen también por sus disposiciones específicas. 3. Supletoriamente, son de aplicación la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos y las otras normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y privado.» Así pues, el sistema de fuentes se integra, en primer lugar, por la legislación básica estatal en materia de régimen local y de los bienes de las administraciones públicas; y, en segundo lugar, por la legislación autonómica sobre estas mismas materias.

En concreto, el artículo 2.2 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, dispone que «Serán de aplicación a las Comunidades Autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda». Y esta última, y por lo que aquí interesa por referirse a la materia objeto del presente recurso, prevé en su apartado quinto que tiene el carácter de la «legislación básica», de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, entre otros, el artículo 93 de la misma Ley, precepto cuyo apartado 3 está consagrado a regular el plazo de las concesiones administrativas sobre bienes de dominio público.

6. El hecho de que la legislación autonómica antes citada (y el posterior Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña) sea anterior a la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, plantea la necesidad de determinar qué concretos preceptos de las citadas normas autonómicas pueden haber sido «desplazadas» por contradicción sobrevenida, en el sentido anteriormente explicado, en virtud de la aplicación de la ley estatal. En el caso objeto del presente recurso dicho ejercicio interpretativo debe limitarse a un único aspecto: el del plazo máximo por el que las entidades locales de Cataluña pueden otorgar concesiones administrativas sobre sus bienes de dominio público. Pues bien, el citado artículo 93.3 de la Ley estatal 33/2003, con el citado carácter de legislación básica, en concreto dispone que «las concesiones se otorgarán por tiempo determinado; su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas,

no podrá exceder de los 75 años, excepto que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación». Por su parte, el artículo 61 del Reglamento de patrimonio de los entes locales de Cataluña establece que «Todas las concesiones administrativas sobre el dominio público de los entes locales están sujetas a los siguientes principios: ... c) Que el plazo no exceda de los 50 años, si es inferior se pueden conceder prórrogas».

En el caso objeto del presente expediente la concesión se otorga, según resulta de la cláusula segunda del título concesional, «por el término máximo legalmente previsto de 75 años, de acuerdo con el artículo 93.3 de la Ley 33/03, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas». El registrador deniega la inscripción por entender que debe aplicarse el plazo máximo de 50 años previsto en el Reglamento de Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña, argumentando que el propio artículo 93.3 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, después de establecer que la concesiones sobre bienes de dominio público se otorgarán por tiempo determinado, dispone que «su plazo no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación». Es decir, a pesar de que este artículo sea legislación básica y aplicable a las entidades locales, el propio artículo deja a salvo los plazos menores que haya podido establecer una norma especial, como es el caso, a su juicio, del Reglamento de Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña, que fija un plazo máximo de 50 años. La cuestión consiste, pues, en determinar qué interpretación debe darse a la expresión de «norma especial» a que se refiere el artículo 93 de la norma básica estatal.

7. Centrada así la cuestión debatida, el recurso debe prosperar pues el citado Reglamento de Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña, y en particular su artículo 61, no puede ser considerado como «norma especial» en el sentido que debe atribuirse a esta expresión en el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, y ello por varios motivos.

En primer lugar, el concepto de «norma especial» en el contexto de la citada Ley debe interpretarse por referencia al sistema de fuentes que para los bienes públicos establece el artículo 5, apartado 4, de la misma Ley, en el que se establece que «Los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales de derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio». Ello implica que en el ámbito de los bienes públicos se distingue entre una normativa de carácter general (integrada por la propia Ley 33/2003 y las autonómicas que la desarrollen, además de las normas generales de derecho administrativo) y otras normativas especiales de carácter sectorial para determinadas categorías de bienes y derechos patrimoniales públicos, a la que hace referencia la propia Ley 33/2003, como son las normas especiales sobre minas, energía, agua, urbanismo, costas (vid. disposición adicional cuarta) o las que se relacionan expresamente en otras disposiciones adicionales sobre normativa sectorial (por ejemplo, el patrimonio sindical acumulado, patrimonio de la Seguridad Social, el patrimonio nacional, el patrimonio del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, etc.)

En este sentido, el mismo Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña se considera norma general que regula el patrimonio de los entes locales frente a las normas especiales que regulan patrimonios especiales. Así, la Sección 2.ª del Capítulo I del Título I del Reglamento se denomina «patrimonios especiales» regulando, como competencias de la Comunidad Autónoma, el patrimonio municipal del suelo –que se regirá por la legislación específica de urbanismo– y el patrimonio histórico-artístico –que se regirá por la legislación específica del patrimonio cultural–. También el artículo 19.2 del Reglamento considera que las propiedades administrativas especiales se regirán también por sus disposiciones específicas.

En segundo lugar, este mismo criterio de distinción entre normas generales versus normas especiales, entendida en el sentido de disposiciones de carácter sectorial, es el que inspira el artículo 84.3 de la propia Ley de Patrimonio de las Administraciones

Públicas, que de forma concordante y paralela con el artículo 93.3, dispone que «las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se registrarán en primer lugar por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a carencia de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta Ley».

En tercer lugar, como afirma el recurrente (con apoyo en un informe elaborado a instancias de la Corporación local adherida al presente recurso por la Dirección General de Administración Local de la Generalitat de Cataluña), si se considerara que una norma reglamentaria de una Comunidad Autónoma es legislación especial, por el hecho de ser autonómica y relativa al ámbito de las entidades locales, ello podría vaciar de contenido el carácter básico del artículo 93.3 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, dado que toda Comunidad Autónoma, ya sea por disponer de una norma expresa anterior a la Ley 33/2003 –como es el caso de Cataluña– ya sea por dictar una norma expresa posterior a esta Ley, podría regular en general el plazo de las concesiones demaniales que considerara conveniente (con el sólo límite del tope de los 75 años), separándose del criterio básico establecido en la ley estatal, con lo cual el artículo 93.3 de la citada Ley 33/2003 materialmente no tendría nunca el carácter de básico en tanto en cuanto una norma autonómica, con independencia del rango que tuviera, legal o reglamentario, sería considerada especial, pudiendo así excepcionar la aplicación de la norma básica estatal. Por ello, el plazo máximo de las concesiones administrativas examinadas es único, de 75 años, siendo el propio título concesional el que en cada caso, dentro de dicho límite, fijará el concreto término de duración de la concesión. En definitiva, las normas de derecho especial o la normativa sectorial han de entenderse referidas a aquellas disposiciones dictadas para una determinada clase de bienes públicos, en atención a las peculiaridades o singularidades que, desde el punto de vista material, presentan y que aconsejan separarlas de la disciplina general.

Por último, esta conclusión se confirma por las reglas constitucionales que rigen las relaciones interordinamentales que se han explicado en los anteriores fundamentos de Derecho de esta Resolución en relación con aquellas materias en que la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica, reglas que no se compadecen con la idea de que la legislación autonómica concurrente en esa misma materia pueda ser considerada como «legislación especial», sino, según se ha explicado, como «legislación de desarrollo» que complementa las bases estatales integrando un todo o conjunto normativo que tendrá el mismo carácter general o especial que presente la propia norma estatal básica desarrollada.

De todo ello cabe concluir que el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en virtud de su carácter básico establecido en la Disposición Final Segunda de la misma, ha desplazado el contenido del artículo 61 c) del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, sin que este último pueda considerarse como norma especial en el sentido que a esta expresión se debe atribuir en el marco del apartado 3 del artículo 93 de la citada Ley 33/2003.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso interpuesto y revocar la calificación impugnada en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos.

Contra esta Resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 4 de diciembre de 2012.–El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.