



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

INGRESOS PÚBLICOS PROCEDENTES DE LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO

Alumno: Cristina Punzano Medina

Enero, 2018

RESUMEN

Nuestro trabajo analiza el patrimonio público como fuente de ingresos de esa naturaleza. De ahí, que sea exigido partir del propio concepto de bienes patrimoniales, dimensionando su alcance, sus características y su régimen jurídico. Una vez delimitado el ámbito de lo que entendemos por recurso patrimonial – el patrimonio como fuente de ingreso—, estudiaremos los tipos de ingresos públicos susceptibles de derivarse de su buena gestión. Nos aproximamos históricamente al fenómeno, ponderando su protagonismo como recurso hasta la época más reciente, que es la que centra nuestro análisis. Por supuesto que tendremos en cuenta la especial estructura del Estado derivada de nuestra Constitución, particularizando el régimen jurídico y la gestión del patrimonio en los distintos niveles de la hacienda pública, la Estatal, la Autonómica y la Local.

ABSTRACT

The present work focuses on the analysis of public heritage as a source of income of that nature. Hence, that is required to start from the concept of heritage assets, evaluating its significance, its characteristics and its legal regulations. Once we have understood the term patrimonial resource - heritage as a source of income -, we will study the types of public incomes likely to originate from a good management. And we will analyze them historically, weighting the leading role they have played in the most recent period. Of course we will take into account the special structure of the State derived from our Constitution, being characterized the legal framework and the management of the patrimony in the different levels of the Inland Revenue, the State, the Autonomic and the Local.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	4
2. CONCEPTO DE PATRIMONIO	4
3. BIENES PATRIMONIALES	5
3.1. Tipos de bienes patrimoniales	6
3.2. Características y régimen jurídico.....	9
3.3. Finalidad.....	11
3.4. Gestión y Administración.....	13
4. EL PATRIMONIO EN LOS TRES NIVELES DE LA HACIENDA PÚBLICA	14
5. INGRESOS PÚBLICOS.....	15
5.1. Ingresos Patrimoniales.....	17
5.1.1. Evolución.....	20
5.1.2. Venta de bienes patrimoniales	23
5.1.2.1. Buscador de ventas directas	26
6. EMPRESAS PÚBLICAS	28
6.1. Gestión de la crisis económica por las empresas públicas.....	29
7. PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO.....	30
7.1. Patrimonio de Suelo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.....	32
8. CONCLUSIONES	34
9. BIBLIOGRAFÍA.....	35
10. ABREVIATURAS.....	37
11. LEGISLACIÓN.....	38

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Clases de Bienes Patrimoniales.....	9
Figura 2. Principios para la gestión y administración de bienes patrimoniales por las AAPP... 13	13
Figura 3. Clases de Ingresos Públicos.....	16
Figura 4. Evolución ingresos patrimoniales.....	20
Figura 5. Evolución ingresos patrimoniales (2).....	21
Figura 6. Evolución ingresos enajenaciones de inversiones reales.....	22
Figura 7. Buscador venta bienes y derechos.....	26
Figura 8. Ejemplo listado bienes en venta.....	27

1. INTRODUCCIÓN.

La Administración Pública, teniendo presente la configuración en distintos niveles – estatal, autonómico y local - que la Constitución establece, es titular de bienes y derechos que conforman su patrimonio. Partiendo de este concepto, estudiaremos cómo está constituida esta institución patrimonial, cuáles son los diferentes tipos de bienes y derechos que la conforman, centrando nuestra atención en un ámbito concreto, los bienes patrimoniales.

Serán objeto de nuestro análisis diferentes cuestiones relativas a estos bienes, desde su tipología y régimen jurídico aplicable, hasta finalidad que persiguen y principios seguidos en su gestión y administración.

Por otro lado, y como eje principal de este trabajo, nos aproximaremos a los ingresos que se derivan de la gestión patrimonial, contextualizándolos entre la categoría más amplia de los ingresos públicos en general. Veremos de manera pormenorizada algunas de las modalidades de gestión del patrimonio público, que permiten a cada Administración obtener ingresos de esta naturaleza, haciendo hincapié en las enajenaciones de bienes patrimoniales.

Obviamente, estarán presentes en nuestro trabajo, como parte de la institución patrimonial relevante de la misma, las empresas públicas y su gestión y el patrimonio público de suelo, haciendo mención especial al ámbito regulatorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. CONCEPTO DE PATRIMONIO.

Hemos de comenzar por un punto de partida básico para llegar al estudio detallado del presente trabajo. Para ello, es necesario en primer lugar conocer qué es el patrimonio, de manera general. Es la Real Academia Española la que nos aporta la siguiente definición: “*Conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica*”; aplicaremos tal definición no al ámbito privado del que surge, sino al de la Administración Pública. Destacamos de este concepto de patrimonio la existencia de unos bienes, que pueden ser valorados económicamente, y que se afectan a una específica finalidad, el uso propio o la producción de ingresos. Procede estudiar su alcance y su naturaleza.

En nuestro caso, estaríamos ante un supuesto singular, la institución patrimonial no viene referida a personas individuales o un conjunto de ellas, sino a un ente público, que debe cumplir unas determinadas condiciones y está sujeto a unos fines sociales, a los que queda afectado dicho patrimonio. Lo que determina la propia tipología de titularidades de bienes en todo caso públicos. Cabe hablar de patrimonio “privado” de la Administración.

Nos remitimos al Código Civil para dar luz a una clasificación de los tipos de bienes. Establece su artículo 338 que los bienes pueden ser, en función de la persona a la que pertenezcan, de propiedad privada o de dominio público. No es novedad pues ya se ha expuesto anteriormente, por lo que hemos de seguir analizando su articulado para desgranar cuál es, dentro de este dominio público, la clasificación de los bienes. Así pues, son los artículos 339 al 341¹ los que nos dan la respuesta: división en dos claros polos. A pesar de que todos ellos pertenezcan al Estado, hay que diferenciar si están destinados a un uso o servicio público o por el contrario no tienen este carácter; en este caso, hablamos de bienes “privados” del ente público, que serán objeto de estudio a lo largo de este trabajo, los denominados bienes patrimoniales.

3. BIENES PATRIMONIALES

En cualquier ámbito del derecho, es necesario partir de una referencia constitucional para iniciar el análisis de una institución. También lo haremos aquí, a pesar de no encontrar en el texto constitucional más que una alusión a la figura y una remisión a la ley que se intuye tendrá la función de delimitar el concepto, y prescribir su “administración, defensa y conservación”.

La Constitución Española dedica uno de sus preceptos -art. 132.3 CE- a reconocer genéricamente la existencia de un patrimonio adscrito al servicio del Estado (Patrimonio del

¹ Art. 339. C.C. “Son bienes de dominio público: 1. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, rada y otros análogos. 2. Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio Público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión”.

Art. 340 C.C. “Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurran las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada”.

Art. 341. C.C. “Los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado”.

Estado y Patrimonio Nacional), pero, como ocurre frecuentemente, no establece su régimen jurídico. Por exigencias de la propia norma constitucional, el desarrollo de la institución será patrimonio de la Ley.

No es sencillo dar un claro concepto de bien patrimonial, si bien podría establecerse una definición en la que se considere que son bienes patrimoniales aquellos que, a pesar de ser propiedad del Estado, no están vinculados a una utilidad pública en sí misma. En este sentido podríamos determinar que son bienes de dominio privado del Estado, con un régimen jurídico privado que, estando cerca del de los particulares, no llega a alcanzarlo en su plenitud.

Nos dirigimos de nuevo al Código Civil para encontrar qué es lo que se entiende por bien patrimonial; así, como ya sabemos, en su artículo 340 se establece que: *“Todos los demás bienes pertenecientes al Estado en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior (artículo que define el dominio público) tienen el carácter de propiedad privada”*; además, los bienes que fuesen de dominio público y dejasen de estar destinados al fin público que tenían, pasarán a ser parte de los bienes privados del Estado.

Hemos de remitirnos también a la Ley Patrimonio Estado, que en su artículo número 1 se refiere a los bienes patrimoniales como “los bienes que siendo propiedad del Estado no se hallen afectados al uso general o a los servicios públicos, a menos que una ley confiera expresamente el carácter de demaniales”. Es esta misma Ley la que determina que los bienes se registrarán de manera subsidiaria por normas de Derecho privado mercantil o civil, lo cual corrobora lo que ya se afirmó anteriormente: los bienes patrimoniales se encuentran en un punto intermedio, en lo que a su régimen jurídico se refiere, entre bienes del Estado destinados a un uso público y bienes de naturaleza privada de los particulares.

3.1. TIPOS DE BIENES PATRIMONIALES

Una vez encuadrado el concepto de bien patrimonial, se hace esencial el estudio de los modos de adquisición², para conocer así tanto las clases como las características de éstos.

² Vd. Sáinz Moreno, F. (2006) “Comentario al Artículos 128 a 142 de la Constitución Española de 1978”, en VVAA (2006) *Comentarios a la Constitución Española*. Tomo X., Madrid, (Disponible on line: <https://0-app.vlex.com>). En su comentario al artículo 132 (Dominio público, bienes comunales, Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional”, afirma que “la adquisición de los bienes patrimoniales tiene lugar por atribución de la ley;

En primer lugar, el ente público puede adquirir un bien patrimonial a través de la propia Ley. Los bienes vacantes, abandonados, del patrimonio sindical acumulado, decomisados, los hallazgos marítimos o aquellos embargados que no hayan podido enajenarse son atribuidos a la Administración Pública mediante Ley. Veamos con más detalle cada uno de ellos.

- Bienes vacantes. Como bien hemos dicho, este tipo de bienes tiene el origen de su atribución en la Ley, más concretamente en la Ley del Patrimonio del Estado -derogada por la LPAP- que reza en su artículo 21 como prosigue: *“pertenecen al Estado como bienes patrimoniales los inmuebles que estuviesen vacantes y sin dueño conocido. Los bienes a que se refiere el párrafo anterior se entenderán adquiridos, desde luego, por el Estado y tomará posesión de los mismos en vía administrativa, salvo que se oponga un tercer con posesión superior a un año, pues en tal caso el Estado tendrá que entablar la acción que corresponda ante la jurisdicción ordinaria”*. Entendemos pues que los bienes mostrencos, carentes de dueño, pasarán a ser propiedad del Estado gracias a la Ley del Patrimonio del Estado.
- Bienes abandonados. Según el artículo 18 LPAP se consideran bienes abandonados por su titular, y como tales, pertenecientes al Estado, los valores, dinero y demás bienes muebles constituidos en depósito voluntario o necesario, en toda clase de sociedades de crédito o entidades financieras respecto de las cuales, y en el plazo de veinte años, no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad. Este mismo régimen es aplicable a los saldos de cuentas corrientes abiertas en los referidos establecimientos o entidades.
- Bienes del patrimonio sindical acumulados. Atribuye la Ley 19/1976: los bienes de la organización Sindical y enseres dependientes de ella fueron transferidos al organismo autónomo A.I.S.S.
- Bienes decomisados. Son varias las leyes a través de las cuales estos bienes pueden considerarse como patrimoniales; nos referimos al Código Penal 1995, con su artículo 127, que atribuye en general los efectos, instrumentos, ganancias relacionados con la comisión de delitos; la Ley 61/1997, determina como patrimoniales los bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados con ese tráfico; artículo

a título oneroso, con ejercicio o no de la facultad de la expropiación; por herencia, legado o donación; por prescripción y por ocupación (art. 19 L.P.E). Todos los bienes así adquiridos tienen el carácter de patrimoniales, salvo que una ley disponga otra cosa o bien sean afectados al uso general o a los servicios públicos (art. 20 L.P.E.)”

5 de la Ley Orgánica 12/1995, atribuyendo los bienes decomisados por delitos de contrabando; y, por último, los bienes decomisados por delitos monetarios a través de la Ley 40/1979 en su artículo 7.5.

- Hallazgos marítimos y hallazgos en excavaciones arqueológicas, atribuidos por el artículo 617 del Código Civil y artículo 44 de la L.P.H.E 16/1985, respectivamente.
- Bienes embargados. Es la Ley General Tributaria la que adjudica a la Hacienda Pública aquellos bienes embargados que no hayan podido ser enajenados, con un valor de la deuda no pagada, sin superar ésta el setenta y cinco por ciento de la valoración inicial.
- Cesiones urbanísticas obligatorias y gratuitas de terrenos impuestas por las normas urbanísticas, atribuidos por la Ley 6/1998, de 13 de abril.
- Desafectación de bienes demaniales. Es el propio Código Civil en su artículo 341 quien establece que aquellos bienes demaniales que dejen de estar destinados al uso general, a las necesidades de la defensa del territorio, pasarán de forma inmediata a considerarse como bienes propiedad del Estado.

Por otro lado, el Estado podrá adquirir bienes a título oneroso, ya sea de manera voluntaria como por el procedimiento de expropiación forzosa. De una forma u otra, estos bienes supondrán el pago de un precio para el Estado, pasando a ser parte de su patrimonio como bienes patrimoniales. Estas adquisiciones encuentran su regulación jurídica en la Ley de Patrimonio del Estado y en la Ley de Expropiación forzosa, respectivamente.

Otro modo de adquisición y, por ende, otro tipo de bien patrimonial, son aquellos aprehendidos a título gratuito, derivándose de un título sucesorio, ya sea testado o intestado. Estamos hablando de herencias, legados y donaciones, que habrán de ser aceptadas a beneficio de inventario y mediante decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de Economía y Hacienda, o en caso de que estos bienes tuviesen un valor cultural, al de Educación y Cultura.

Una vez determinado el modo de adquisición, cabría realizar una breve clasificación de los tipos de bienes patrimoniales:

Figura 1. Clases de Bienes Patrimoniales

CLASES	EJEMPLOS
Bienes inmuebles	Solar adquirido por ejecución forzosa a un deudor.
Bienes muebles	Vehículo oficial; de manera habitual, pueden considerarse como patrimoniales los muebles de titularidad pública.
Derechos subjetivos	Derecho derivado del arrendamiento de un bien patrimonial, mueble o inmueble.
Derechos incorporeales	Derechos derivados de la propiedad intelectual o industrial. V.g.: los del himno nacional (RD 1541/1997)
Títulos valores	Acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles.

Fuente: Elaboración propia

Esta distinción en los tipos de bienes patrimoniales es solamente otra clasificación para que pueda quedar claro que son bienes sin particularidades especiales. Su propiedad podría ostentarla una persona y no un ente público y seguiría teniendo la misma naturaleza. No obstante, veremos a continuación cómo no será equiparable a la propiedad privada en sí misma.

3.2. CARACTERÍSTICAS Y RÉGIMEN JURÍDICO

Partamos del artículo 33.1 de la Constitución Española en que se refleja el derecho a la propiedad privada para alcanzar un punto de partida en relación con el régimen jurídico de los bienes patrimoniales. Este derecho es inherente a las personas físicas o incluso a un determinado conjunto organizado de ellas, pudiendo hablar de propiedad privada en sí misma; pero bien distinto es cuando hablamos de un organismo público, pudiendo carecer de sentido que éste

detente un bien como privado, por la propia antonimia de conceptos³. No obstante, tanto el Código Civil como la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, ratifican esta “confusión terminológica”, pues el primero clasifica los bienes “según las personas a las que pertenezcan” para luego establecer que son propiedad privada del Estado los bienes patrimoniales, sometiéndolos al mismo régimen. Sumamos a ello que el artículo 4 de la Ley 33/2003, dispone la existencia de bienes de “dominio privado o patrimoniales”.

A pesar de estas pequeñas matizaciones con respecto a la denominación que reciben, es también cierto que en esta misma Ley se les concede cierta distinción al quedar sometidos a las leyes de derecho privado solamente de manera supletoria, pues habrán de estar a las leyes y disposiciones especiales que les sirvan de aplicación. En este caso vemos pues que el régimen jurídico aplicable no es el mismo que para los particulares y con ello se hace necesario separar los bienes patrimoniales de la propiedad privada propiamente dicha. En este caso, a pesar de poder disponer de los bienes integrantes del patrimonio y con ello proceder a su posible beneficio, está sometido a un modo de actuación y unas condiciones concretas establecidas en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003: casos, fines, procedimiento en que se puede enajenar estos bienes, destino del precio, modos de adquisición o incluso de aprovechamiento son algunas de estas condiciones, las cuales no existen cuando hablamos de propiedad privada de un particular. Y no solo son estas las peculiaridades, pues también poseen ciertas prerrogativas que les dotan de una mayor protección en relación con la que puedan llegar a tener los bienes de propiedad privada; hablamos en este caso de la facultad de reintegro posesorio derivada del artículo 8 de la Ley de Patrimonio del Estado: *“La Administración del Estado podrá recuperar por sí la posesión indebidamente perdida sobre los bienes o derechos sobre el patrimonio antes de que se cumpla un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación”*, también de la facultad de investigar si se presume que un determinado bien es patrimonial cuando no conste la propiedad de éste (art. 9 L.P.E.), de la facultad de deslinde sobre su propiedad privada sin tener que someterse al procedimiento de jurisdicción voluntaria

³ Según Martínez López-Muñiz, J.L en su artículo “El régimen necesariamente jurídico-público de los bienes, contratos, personas y entes instrumentales de los poderes públicos” (2011) en la *Revista General de Derecho Administrativo*, 27. (Disponible on line: <http://www.iustel.com>) “Podremos seguir hablando en estos supuestos de propiedad o de derecho de propiedad, pero no será ya entonces propiedad privada, sino evidentemente pública, puesto que se estará atribuyendo precisamente a sujetos públicos, a entes públicos, con toda su peculiar naturaleza, sus específicos fines y su característica sumisión al Derecho, y no a sujetos privados”

y de la inembargabilidad de dichos bienes según los artículos 18 L.P.E y art. 44 L.G.P., si bien este privilegio ha sido retirado para los bienes de las Entidades Locales por los tribunales.

3.3. FINALIDAD

Una vez acotado el ámbito de lo que consideramos bienes patrimoniales, hemos de centrarnos en la finalidad de éstos, objetivo principal del presente trabajo.

Cabe partir de una base histórica, pues el patrimonio privado de las Administraciones públicas ha sufrido cambios en su concepción a lo largo de los años.

En una etapa inicial, la funcionalidad de estos bienes era principalmente fiscal: con la explotación rentable y la consiguiente consecución de ingresos que aumentasen las arcas públicas se evitaba instar al súbdito con una subida de impuestos. Más tarde, tras el triunfo de la Revolución Francesa y surgimiento de las desamortizaciones, esta finalidad hubo necesariamente de verse reducida, pues la extensa venta de bienes patrimoniales hace que no puedan explotarse y que de ello se derivasen ingresos. Son los entes locales los mayores afectados por este movimiento desamortizador.

Es a comienzos del siglo XX, finalizada ya la primera guerra mundial, cuando el Estado recupera la titularidad patrimonial de los bienes, cuyo destino es proveer diferentes funciones públicas de sectores como el industrial o la vivienda, y ya no con un fin fiscal. En este momento es donde pueden surgir mayores discrepancias a la hora de distinguir entre bienes patrimoniales y bienes demaniales, pues a ambos se les puede atribuir un destino para uso o servicio público; no obstante, podría afirmarse que estaban destinados a contribuir a un aumento en la riqueza nacional.

Es ya a finales de siglo, al tomar impulso otra etapa privatizadora, cuando los recursos patrimoniales se utilizan en pro del área privada, como fuente de obtención de recursos cuyo principal objetivo es paliar e incluso, intentar acabar con el déficit público.

En la actualidad, a pesar de que el asunto pueda vislumbrarse con mayor claridad, la controversia sigue existiendo. Estos bienes de titularidad pública, pero con el matiz privativo que ya se ha analizado, han de ser gestionados por los entes públicos de la manera más eficaz y eficiente posible, obteniendo de ellos unos beneficios que se reportarán como ingresos para

la Administración. Es por ello que habría de afirmar la existencia de una finalidad financiera en relación a este tipo de bienes, a pesar de que pueda haber ciertos límites hacia la misma.⁴

Uno de estos límites es el interés general, esto es, si bien dicho interés general juega un papel promotor de buscar esa finalidad económica de los bienes patrimoniales, también es el destino que la gestión de éstos ha de tener. Es propietario de estos bienes, pero su gestión y administración ha de ir destinada en pro del interés de la sociedad, puesto que el principal destino de cualquier ingreso público es sufragar el gasto público a cualquier nivel.

Cabría establecer la diferenciación con los bienes demaniales dentro de este límite al interés general. Éstos están al servicio directo de la Administración por su mismo uso, mientras que los patrimoniales, solo lo estarán de modo indirecto, constituyendo un patrimonio fiscal. De la propia Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, más concretamente de su artículo 8.2 “*se desprende que los bienes patrimoniales deben destinarse de modo prioritario al cumplimiento de fines públicos y no exclusivamente a la mera obtención de ingresos. En concreto, dicho precepto exige que, en todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales coadyuve al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, la de vivienda.*”⁵ Vemos pues, que la finalidad financiera en este caso queda en un orden inferior, afirmándonos en la idea del interés general como límite.

En definitiva, la dimensión financiera dentro de la gestión patrimonial tiene que comprenderse únicamente como “un aspecto de su gestión, compatible y, desde luego, subordinado, a su verdadera función de instrumento de diversos fines de interés general a los que la Administración sirve”.⁶

⁴ Falcón y Tella, R. (1982) “La finalidad financiera en la gestión del patrimonio” *Revista española de Derecho Financiero*, 35: “Sin desconocer otro tipo de finalidades que actúan como límites a la finalidad financiera, puede afirmarse que el ordenamiento jurídico vigente contempla estos bienes esencial y fundamentalmente, como fuentes de ingresos públicos, no como medios materiales para satisfacer directamente una necesidad colectiva”.

⁵ Fernández Acevedo, R. (2009) *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo V Bienes e infraestructuras públicas*. Madrid, Iustel. pp. 37-70.

⁶Vd. Chinchilla Marín, C. (2001) *Bienes Patrimoniales del Estado*, Madrid, Marcial Pons (cit. por Fernández Acevedo, R. (2009) *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo V Bienes e infraestructuras públicas*. Madrid, Iustel, pp. 37-70.)

3.4. GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Es ya sabido que el mandamiento constitucional contenido en el artículo 132.3 brinda la administración, defensa y conservación del patrimonio a la Ley. Así, es necesario además que esta gestión y administración se ajuste a unos principios⁷, que se exponen en la siguiente tabla:

Figura 2. Principios para la gestión y administración de bienes patrimoniales por las AAPP

Eficiencia y economía en su gestión
Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos
Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes
Identificación y control a través de inventario o registros adecuados
Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes

Fuente: Elaboración propia

Son estos principios fundamentales para seguir una vía correcta a la hora de gestionar estos bienes, pues como se apuntó, a pesar de ser privativos del ente público, existe el trasfondo de un interés social, lo que hace que la dirección de la administración haya de ser más rígida. El cumplimiento de estos principios será esencial en este sentido.

No obstante, y como consecuencia del principio de eficacia y rentabilidad, la explotación de los bienes y derechos podrá llevarse a cabo de la mano de un negocio jurídico tanto típico como atípico. Si bien, es cierto también que la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas en su artículo 107 parte del hecho de que para adjudicar esta explotación se realizará a través de concurso, excepto salvedades, por tener el bien características peculiares, existir una

⁷ Alonso Gil, M. (2014). “Lección 6: El patrimonio como recurso de las haciendas autonómicas y locales”, en *Hacienda Autonómica y Local*, Madrid, UC3M, pp. 1- (disponible *on line*: <http://ocw.uc3m.es>).

demanda limitada, ser la operación urgente o singular, en que podrá procederse a la adjudicación directa, siempre con la exigencia de unas causas justificadas. Además, por regla general, los contratos para la explotación de los bienes o derechos patrimoniales no tendrán una duración mayor de veinte años.

Cabe destacar en este momento además, los presupuestos de la explotación y aprovechamiento de los bienes y derechos patrimoniales, pues de ello se deriva su gestión. Los bienes antecitados han de pasar unos filtros para ser susceptibles de explotarse: el primero de ellos es que no estén vinculados a un servicio público o función pública materialmente, lo que podría confundirse y pensar que estamos en este caso ante bienes demaniales, no así puesto que hablamos de una vinculación en el sentido de que estos bienes resulten necesarios para las competencias de la Administración. Pues bien, este primer filtro, basándonos en el artículo 131.1 de la LPAP, impide que los bienes sean enajenados si como se ha dicho anteriormente, son necesarios para la Administración.

El segundo requisito a tener en consideración, en atención al artículo 105.1 LPAP, es que dichos bienes no estén destinados a ser enajenados y, por ende, se derive a su explotación, como se extrae de la regulación para el procedimiento de enajenación establecida en el artículo 138 de esta misma ley, e incluso, haciendo especial hincapié, en la prioridad de conservación de estos bienes -suponemos que anteponiendo su explotación a su enajenación- que la propia Carta Magna le adjudica en su artículo 132.3.

Como último filtro, tal como se ha hablado previamente en este apartado, es que los bienes han de poder ser idóneos para su aprovechamiento rentable, esto es, que de su explotación se espere un beneficio económico que haga que ésta sea factible en términos financieros, sin dejar de lado cualquier beneficio social o de otra índole, incidiendo nuevamente en el límite del interés social que la finalidad financiera de los bienes patrimoniales pueda tener, remitiéndonos a lo ya analizado en el apartado 3.3 del presente trabajo.

4. EL PATRIMONIO EN LOS TRES NIVELES DE LA HACIENDA PÚBLICA

Se extraerá del grueso del presente trabajo que la gestión patrimonial en España posee características diferenciadoras derivadas de la especial estructura descentralizada del Estado, pero se hace necesario plasmar en este punto determinadas cuestiones acerca de la división en niveles de la Hacienda Pública.

En primer lugar, hay que partir de la Administración Central, que como ente público estatal es poseedora de bienes y derechos, estando entre ellos los bienes patrimoniales ya conocidos, y de cuya gestión está encargada. Su base jurídica es la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Es esencial puesto establece los cimientos sobre los que se asienta el control de los bienes públicos y su gestión, de la que a su vez se derivarán unos ingresos totalmente necesarios para la supervivencia del Estado.

Por otro lado, como en otros ámbitos públicos, la existencia de una descentralización por Comunidades Autónomas implica que éstas, como entes públicos independientes en cierto modo, puedan poseer también de manera independiente al Estado, bienes y derechos, es decir, tienen la propiedad de ellos, por lo que su gestión estará en sus manos. No supone esto que no hayan de cumplir la normativa jurídica imperante a nivel estatal, como demuestra la existencia de reglamentos y leyes que desarrollan la antecitada Ley. Podemos enumerar algunas de ellas tales como la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía o la Ley 14/2003, de 10 de abril, del Patrimonio de la Generalitat Valenciana.

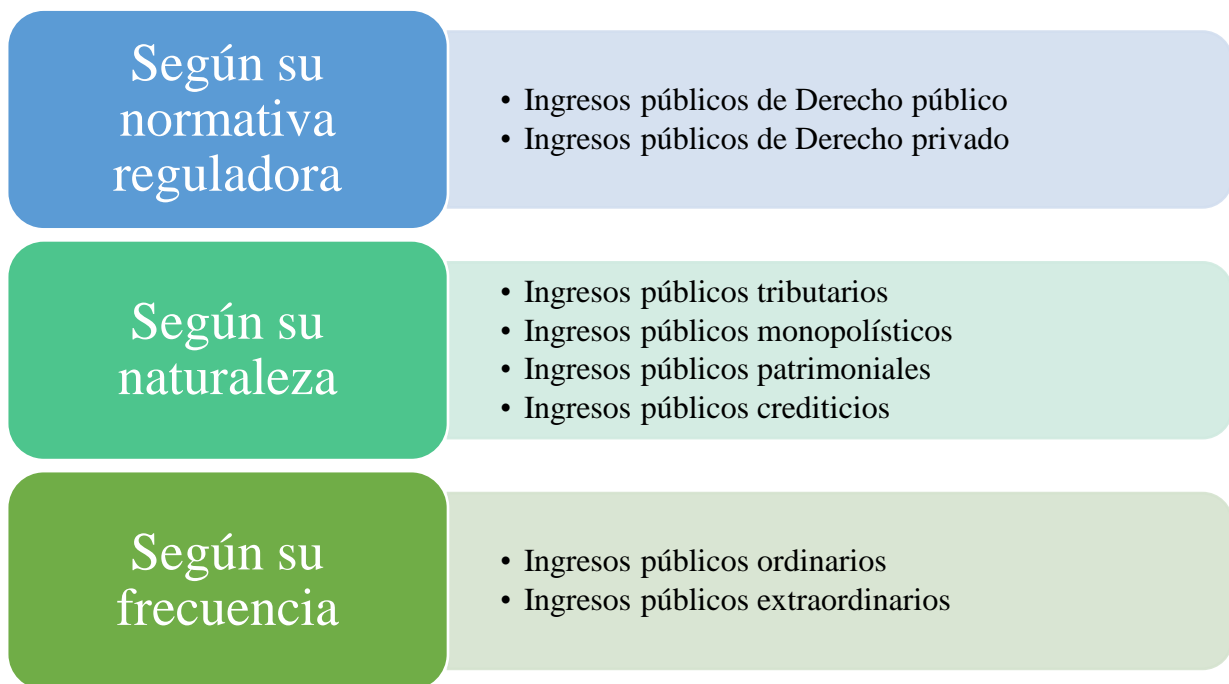
Por último, encontramos a las entidades locales. Hablamos en este caso de todos los municipios componentes del Estado Español, poseedores de bienes de cuya gestión han de encargarse y de la que se derivarán unos ingresos que podrán suponer un incremento de las arcas públicas. Al igual que en los otros niveles del estructurado español, habrá de orientarse esta gestión en torno al cumplimiento de las disposiciones legales oportunas. Junto con la norma estatal y autonómica, ha de citarse el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado mediante Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que contiene el marco legal al que han de atenerse las corporaciones locales en lo que a sus bienes se refiere.

5. INGRESOS PÚBLICOS.

Como ya hemos visto dentro del patrimonio de las Administraciones Públicas existen varios tipos de bienes, demaniales y patrimoniales, éstos últimos objeto de estudio. Pues bien, a la hora de hablar de ingresos públicos también habría que comenzar por establecer cuáles son y en que se basan, hasta llegar a nuestro principal punto de interés.

Podrían hacerse varias clasificaciones de los ingresos públicos según unos criterios u otros; es por ello que a continuación se verá de manera esquematizada para una mejor y más rápida comprensión:

Figura 3. Clases de ingresos públicos.



Fuente: Elaboración propia

Aunque de forma muy somera, es necesario realizar una breve explicación de cada uno de ellos antes de adentrarnos en nuestro análisis.

En la diferenciación de ingresos según su normativa reguladora, estos se dividen tal y como vimos anteriormente en el apartado de características y régimen jurídico de los bienes patrimoniales: por un lado, estarían los ingresos provenientes de bienes del Estado que están vinculados a un uso o servicio público y, por otro, aquellos cuyo origen son los bienes patrimoniales, sometidos en cierta medida al derecho privado. Ya se ha analizado que no debe posicionarse de manera tan radical a los bienes patrimoniales como si fuesen de propiedad privada propiamente dicha, por lo que tampoco es del todo correcto clasificar a los ingresos como tales, pues se rigen por el derecho privado subsidiariamente. No obstante, es una forma de establecer una cierta barrera entre unos y otros, pues es cierto que pueden darse entre el ente público y un sujeto particular relaciones vinculadas por el Derecho privado. Es reseñable, por

último, decir que dentro de los citados ingresos de Derecho público estarían los tributos - impuestos, contribuciones y tasas-.

Siguiendo la línea de la explicación precedente, según su naturaleza los ingresos pueden ser tributarios, es decir, aquellos que suponen una prestación pecuniaria como consecuencia de un hecho imponible -vinculados a un uso o servicio público-; monopolísticos, los cuales provienen de una actividad monopolio del Estado, aunque la obsolescencia de estos hace prácticamente innecesario nombrarlos –“*hoy por hoy solo podemos considerar subsistente el monopolio de loterías y apuestas que están en manos del Estado*”⁸- ; patrimoniales, cuyo estudio se hará extensamente más adelante; y crediticios, como su propio nombre indica tienen su origen en un crédito, como por ejemplo la deuda pública.

En último lugar, cabe dividir los ingresos en ordinarios y extraordinarios según su frecuencia. Los primeros, tienen carácter general, obteniéndose con habitualidad a través de los hechos imposables, con los tributos. Los segundos, obedecen a situaciones excepcionales, no regulares, pues la Administración Pública acude a estos cuando se ve necesitada, como ejemplo también la deuda pública que, teóricamente, se adopta en casos puntuales, y no como norma.

5.1. INGRESOS PATRIMONIALES

Una vez realizado un pequeño resumen de cuáles son los principales ingresos públicos, vamos a pasar a analizar detalladamente los ingresos patrimoniales, pues son éstos el eje del presente trabajo.

Se hace necesario en este momento acudir al Boletín Oficial del Estado dónde poder estudiar la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Hemos de dirigirnos al resumen de ingresos y gastos anexo a esta Ley para encontrar en el capítulo 5 lo que considera como ingresos patrimoniales. Dentro de dicho apartado existen diversas partidas:

- Intereses de anticipos y préstamos concedidos.
- Intereses de depósitos.

⁸ Cazorla Prieto, L.M. (2016) *Derecho financiero y tributario. Parte General*. Pamplona, Aranzadi. (Disponible on line: <https://0-proview.thomsonreuters.com>)

- Dividendos y participaciones en beneficios.
- Rentas de bienes inmuebles.
- Productos de concesiones y aprovechamientos especiales.

Extraemos de ello que el propio Estado considera como ingresos patrimoniales estos conceptos, de los cuales se espera obtener una determinada cantidad de dinero que incrementará las arcas públicas. No obstante, la venta de bienes, si bien no está agrupada en el capítulo 5 tiene también su lugar como “otros ingresos” en el apartado 3 de este resumen de ingresos y gastos estatales, y le dedicaremos especial importancia, así como al capítulo 6 –enajenación de inversiones reales: de terrenos, de las demás inversiones reales, reintegros por operaciones de capital-, elevándolo a la categoría de ingresos patrimoniales.

Es interesante en este punto analizar de forma individualizada cada uno de estos ingresos.

- Intereses de anticipos y préstamos concedidos: el Estado en algunas ocasiones actúa como acreedor y concede créditos, a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) a las Administraciones Locales, por ejemplo. ICO es el encargado de escoger la entidad financiera y fijar el tipo de interés, lo que revierte finalmente en las arcas del Estado en concepto de intereses.
- Intereses de depósitos: en este caso los intereses, concebidos como ingresos, proceden de los depósitos que el Estado ha llevado a cabo. Nos referimos a la compra de deuda pública extranjera, por ejemplo, al igual que la deuda pública española supone la emisión de unos títulos -letras, bonos y obligaciones- por los cuales tiene que pagar unos determinados intereses, si el Estado ha invertido en títulos de deuda extranjeros, podrá recibir de estos unos intereses que se imputan como ingresos.
- Dividendos y participaciones en beneficios: el Estado español es también socio capitalista de empresas, lo cual, como a cualquier inversor, le involucra en el reparto de beneficios de éstas, en forma de dividendos y participaciones. Participa en empresas que cotizan en Bolsa, tales como Aena, Bankia, Airbus, Red Eléctrica, Indra IAG, Ebro

Foods y Enagás, cuyos rendimientos positivos revertirán en un beneficio para el Estado.⁹

- Rentas de bienes inmuebles: sea cual fuera la naturaleza del bien inmueble, urbana o rural, como “propietario” de éste, el Estado puede arrendarlo, consiguiendo con ello una renta que se reputará como ingreso patrimonial. Se extrae ello del artículo 108 de la LPAP que reza: *“Las rentas, frutos o percepciones de cualquier clase o naturaleza producidos por los bienes patrimoniales de la Administración General del Estado se ingresarán en el Tesoro Público con aplicación a los pertinentes conceptos del presupuesto de ingresos.”* Como se deduce, es aplicable no solo a las rentas de bienes inmuebles, caso concreto que nos atañe ahora mismo, sino a cualquiera de los ingresos que se están analizando.
- Productos de concesiones y aprovechamientos especiales. Podemos englobar en esta tipología las cantidades recibidas por concesiones administrativas otorgadas por los entes públicos, a través de un canon; además de los aprovechamientos agrícolas y forestales concedidos tanto a sociedades mercantiles como a particulares, cuyo beneficio reporta un ingreso.
- Venta de bienes: la venta de bienes como medio para conseguir ingresos ha sido utilizada desde finales del siglo XVIII en España, como vimos en el apartado 3.3, y si bien es un impedimento para su explotación -pues se deshace de ellos- implica por su parte que las Administraciones Públicas obtengan liquidez. La venta de bienes patrimoniales está regulada como sabemos en la Ley 3/2003, artículos 131 y siguientes, estableciéndose qué bienes y derechos son enajenables, las formas e incluso el procedimiento, por lo que a pesar de ser bienes patrimoniales han de cumplir unas determinadas pautas para que pueda procederse a su venta.

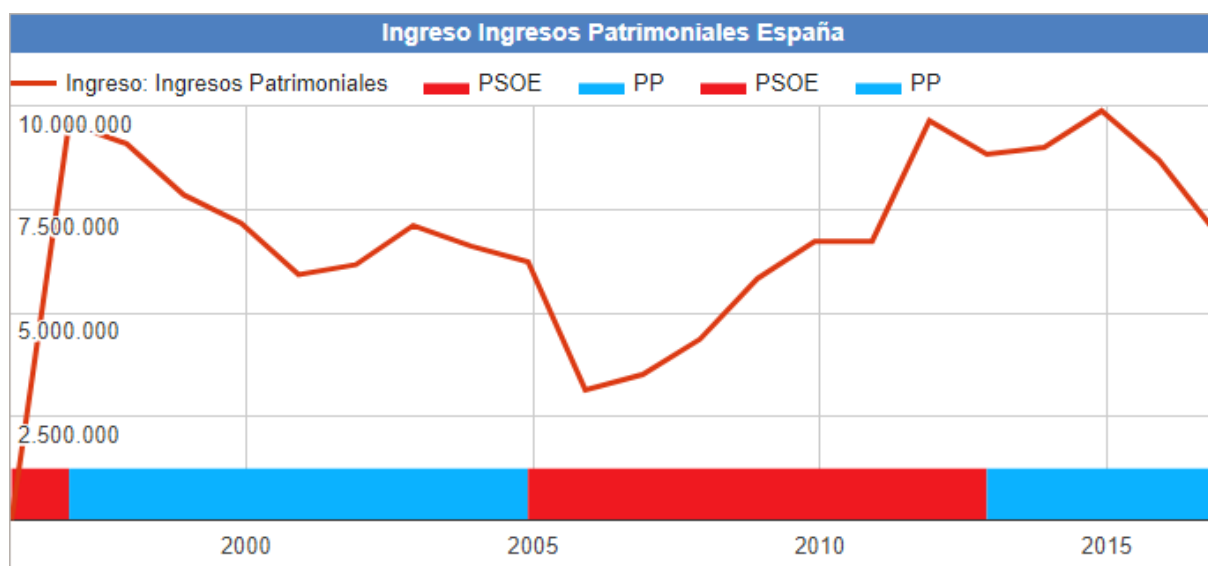
⁹ Vd. Monzón, A. (2017) “El Estado gana 5.000 millones de euros en 2017 con sus participaciones en bolsa”. en *Diario El Independiente* (24 de Julio de 2017), (disponible *on line*: www.elindependiente.com): *“Al cierre del pasado ejercicio, las acciones de estas compañías bajo control público alcanzaban una valoración conjunta de 22.580 millones de euros. A día de hoy, esos mismos títulos se han revalorizado hasta sumar 26.746 millones. A esta ganancia latente habría que sumar los 677 millones de euros que las arcas públicas ya han ingresado a través de los dividendos abonados por estas compañías a lo largo de 2017. La suma de ambas variables resulta en un rendimiento para el Estado de 4.842.2 millones de euros.”*

- Enajenaciones de inversiones reales: este capítulo dentro de los presupuestos comprende los ingresos procedentes de transacciones o ventas de bienes de capital; en realidad, es poco diferenciable de la venta de bienes que acabamos de citar, por lo que podemos considerar que entra dentro del mismo régimen y, por tanto, se regula según el mismo articulado antecitado.

5.1.1. EVOLUCIÓN

Tras esta visión generalizada de cuáles son los ingresos que consideramos como patrimoniales, tiene cabida una contextualización real de su evolución durante los últimos años en España, observando cantidades, cifras concretas que hagan ver cuál es el peso de estos y de su efectiva gestión.

Figura 4. Evolución Ingresos Patrimoniales



Fuente: www.datosmacro.com

En este gráfico se pone de manifiesto la variabilidad de los ingresos patrimoniales dentro de los Presupuestos del Estado a lo largo de los últimos 20 años, existiendo visibles diferencias de unos periodos a otros, no justificándose ellos por la fuerza política del momento, pues en un mismo mandato hay tendencias tanto alcistas como bajistas. No obstante, y como se verá

después de forma más concreta, las cantidades imputadas como ingresos patrimoniales suponen una mínima parte del presupuesto, lo cual no quiere decir que haya que restarles importancia.

Es interesante ver este gráfico en otro formato, haciendo más sencillos su comprensión y análisis. Además, cabe en este punto observar también de forma diferenciada los ingresos por enajenaciones de bienes.

Figura 5. Evolución ingresos patrimoniales (2)

Ingreso Ingresos Patrimoniales España					
Año	Ingreso	% del Total	Per cápita	Var	Partido
2016	6.935.428	2,10%	149	-20,19%	PP
2015	8.689.522	2,91%	187	-12,02%	PP
2014	9.876.565	3,51%	213	9,77%	PP
2013	8.997.182	3,28%	193	1,88%	PP
2012	8.831.026	3,20%	189	-8,37%	PP
2011	9.637.286	3,54%	206	43,27%	PSOE
2010	6.726.596	2,45%	144	0,07%	PSOE
2009	6.722.070	2,23%	145	15,38%	PSOE
2008	5.826.158	1,89%	127	33,50%	PSOE
2007	4.364.034	1,54%	96	24,22%	PSOE
2006	3.513.280	1,37%	79	11,86%	PSOE
2005	3.140.727	1,33%	72	-49,63%	PSOE
2004	6.235.300	2,82%	145	-5,78%	PSOE
2003	6.617.490	3,19%	157	-6,91%	PP
2002	7.108.450	3,45%	172	15,31%	PP
2001	6.164.491	2,94%	151	4,08%	PP
2000	5.923.107	3,08%	146	-17,34%	PP
1999	7.165.543	3,99%	177	-8,72%	PP
1998	7.850.035	4,49%	195	-13,57%	PP
1997	9.082.675	5,50%	227	-5,21%	PP
1996	9.581.678	6,17%	240	135.812,32%	PP
1995	7.050	4,81%	0		PSOE

Fuente: www.datosmacro.com

Figura 6. Evolución ingresos enajenación de inversiones reales

Ingreso Enajenación de Inversiones Reales España					
Año	Ingreso	% del Total	Per cápita	Var	Partido
2016	363.574	0,11%	8	23,56%	PP
2015	294.257	0,10%	6	-37,52%	PP
2014	470.942	0,17%	10	101,63%	PP
2013	233.564	0,09%	5	-18,88%	PP
2012	287.923	0,10%	6	1,64%	PP
2011	283.267	0,10%	6	-15,51%	PSOE
2010	335.260	0,12%	7	-8,81%	PSOE
2009	367.650	0,12%	8	-35,65%	PSOE
2008	571.290	0,19%	12	3,34%	PSOE
2007	552.819	0,19%	12	-1,91%	PSOE
2006	563.580	0,22%	13	-0,61%	PSOE
2005	567.063	0,24%	13	6,10%	PSOE
2004	534.460	0,24%	12	7,22%	PSOE
2003	498.450	0,24%	12	25,44%	PP
2002	397.350	0,19%	10	17,09%	PP
2001	339.349	0,16%	8	-11,21%	PP
2000	382.190	0,20%	9	43,77%	PP
1999	265.840	0,15%	7	-3,07%	PP
1998	274.254	0,16%	7	84,16%	PP
1997	148.925	0,09%	4	23,91%	PP
1996	120.184	0,08%	3	107.352,98%	PP
1995	112	0,08%	0		PSOE

Fuente: www.datosmacro.com

Ambas figuras muestran cuál ha sido el recorrido de los ingresos patrimoniales -propriadamente dichos según los presupuestos y a los que incorporamos las enajenaciones de inversiones reales- en los dos últimos decenios. Se ve de forma clara que no conforman un alto porcentaje de los ingresos totales que tiene el Estado, pero aun así son una partida necesaria. En relación con la enajenación de inversiones, dedicaremos un apartado para destacar la especial importancia de esta gestión para las Administraciones Públicas.

5.1.2. VENTA DE BIENES PATRIMONIALES

Si bien este ingreso patrimonial no supone un amplio volumen para el Estado, es relevante en este punto destacarlo, pues el propio ente público le da una importancia especial al poseer un portal web dedicado en exclusiva a esta partida, como veremos más tarde.

La venta de bienes, sobre todo inmuebles, a lo largo de la historia ha sido muy suculenta para los entes públicos -teniendo ya en cuenta la estructura descentralizada del Estado- pues ha supuesto un modo de obtener liquidez más rápido que otras formas de gestión del patrimonio. Así, en épocas en las que las dificultades para paliar el déficit público se han acrecentado, este medio ha podido ayudar, dentro de sus límites y posibilidades, a resolver el problema. Con las enajenaciones de estos bienes patrimoniales se consigue liquidez directa para atajar el déficit, lo que podría considerarse como otra manera de gestionar el patrimonio.

Es interesante resaltar alguno de los planes puestos en marcha por las Administraciones Públicas para la venta de activos inmobiliarios. Es el caso del programa impulsado por el Gobierno en julio de 2013, en el cual se decidió liquidar cerca del 25% del patrimonio estatal; hablamos de 15135 inmuebles, cuya venta se preveía para los ejercicios 2013, 2014 y 2015 y cuya gestión estaba repartida por varios ministerios -Hacienda, Defensa, Fomento, Interior, Trabajo o Agricultura-. A comienzos del 2016 solamente se habían vendido una cifra próxima a los 4500 inmuebles, la mayoría de ellos rústicos, con lo que se podría afirmar el fracaso de este plan, a pesar de que supone un engrosamiento de las arcas públicas de más de 152 millones de euros. Sacamos a relucir la palabra fracaso en tanto en cuanto la venta de fincas rústicas tiene un precio medio de 3200 euros, superando la cifra de 4000 inmuebles vendidos; lo que quiere decir que solo un 5% de las enajenaciones corresponden con fincas urbanas, que son por las que más se recauda.

Otro proceso de venta de bienes patrimoniales de relevancia tuvo lugar en Andalucía -a nivel autonómico, cuyo régimen se tratará más adelante- en el año 2014, cuando se pusieron a la venta 70 inmuebles, 25 de ellos en la capital andaluza, repartiéndose los restantes entre las demás provincias, concretamente 9 en Huelva, 8 en Córdoba y Cádiz, 7 en Jaén, 5 en Málaga y Almería y 3 en Granada. Supuso una inyección en los ingresos superior a la estipulada en los Presupuestos, ascendiendo la cifra a 300 millones de euros. La operación fue realizada por adjudicación directa, tras verse fallido el concurso público por falta de requisitos en las propuestas. El comprador fue la gestora de fondos WP Carey Inc., a través de su filial española,

y especialista en este tipo concreto de compraventas, articuladas bajo un procedimiento conocido como *sale and leaseback*, el cual implica que el vendedor, en este caso la Junta de Andalucía, recibe el precio en el momento de la venta pero se reserva el uso del inmueble bajo un canon, de concretamente 23,6 millones de euros anuales, durante un periodo de veinte años, siendo el pago de tributos y el mantenimiento estructural de los edificios cargo de la adjudicataria. Esta fórmula es, sin duda, reseñable de estudio, y nos direcciona nuevamente a la Ley 33/2003 para afianzar su fórmula jurídica. Concretamente hay que centrar nuestra atención en el artículo 131 de la antecitada ley, que establece en su apartado primero como requisito para la enajenación de inmuebles, aun siendo estos bienes patrimoniales, que no sean necesarios para el ejercicio de las competencias y funciones de la Administración. Sin embargo, aporta su párrafo segundo la siguiente matización: *"No obstante, podrá acordarse la enajenación de bienes del Patrimonio del Estado con reserva del uso temporal de los mismos cuando, por razones excepcionales, debidamente justificadas, resulte conveniente para el interés público. Esta utilización temporal podrá instrumentarse a través de la celebración de contratos de arrendamiento o cualesquiera otros que habiliten para el uso de los bienes enajenados, simultáneos al negocio de enajenación y sometidos a las mismas normas de competencia y procedimiento que éste."* Vemos pues que dicha operación está avalada legítimamente, también a nivel autonómico, en este caso concreto, con la Ley y Reglamento del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía -Ley 4/1986- en su artículo 88 bis. No obstante, cabe realizar una pequeña crítica pues si bien en el momento de realización de esta transacción, las arcas andaluzas se engrosaron en 300 millones de euros, aportando liquidez y destinándose a sufragar deuda pública, la contraoperación por el pago de los alquileres supondrá que a su término -recordemos que se vincula con un plazo de 20 años- la Junta de Andalucía habrá satisfecho una cantidad muy superior a esta. Siendo precisos se calcula que, en 2034, año en que finaliza el arrendamiento, el abono por el pago del arrendamiento sumará una cifra aproximada que se calcula en unos 660,4 millones de euros.¹⁰ Ello pone de manifiesto el intrínquilis de confirmar si esta operación es realmente beneficiosa, a pesar de los estudios

¹⁰ Como recoge Vega, A.R. (2016). "La venta de 70 sedes pasa factura a la Junta: paga un 29% más en alquileres", en *ABC de Sevilla* (20 de noviembre de 2016). (Disponible *on line*: <http://sevilla.abc.es>): "En 2034, cuando vencerá el acuerdo formalizado el 4 de diciembre de 2014, la Junta de Andalucía habrá desembolsado 660,4 millones de euros (IVA incluido) por quedarse como inquilino en los edificios que vendió a su casero, que cuenta con una filial en España, Inversiones Holmes. Es decir, va a pagarle 472 millones de euros más del dinero que ingresó por una enajenación que el Ejecutivo andaluz celebró como un «éxito»"

económicos que en su día se llevaron a cabo, pues, aunque conllevó una inyección inmediata de liquidez, el desequilibrio a largo plazo es más que evidente y cabría plantearse si el sobreprecio desembolsado por el uso de unos bienes de los cuales se tenía anteriormente la propiedad es, como poco, excesivo.

En último lugar cabe hacer referencia al ámbito local con la enajenación realizada por la Administración en el municipio de Benavente, Zamora. Se trata de la venta de un hotel, suelo y derechos de superficie, a la empresa que había sido hasta el momento concesionaria de las instalaciones. Nos encontramos ante la enajenación de un bien patrimonial de una entidad local, caso que aquí nos atañe, en pro de destacar el hecho de que dichos bienes patrimoniales y, en consecuencia, su administración -lo que incluye su enajenación- está descentralizada tal y como veremos en ulterior apartado de este trabajo. No obstante, y aunque a efectos de nuestro estudio no sea de suma importancia, este caso tiene condiciones particulares que hacen interesante que ahondemos un poco más en él. Aunque no se ha tachado la venta de ilícita, se han planteado muchas dudas sobre ella, al haberse hecho mediante adjudicación directa y no a través de concurso, actuación autorizada según el artículo 137 de la Ley 33/2003 y el Reglamento de Entidades Locales, pero de manera excepcional y cumpliendo determinados requisitos. Además, fue realizada por un importe inferior a la horquilla que el informe de tasación estimaba adecuada, con lo que se consideró la inexistencia de un justiprecio adaptado a las circunstancias particulares del caso. Estas particularidades han motivado un expediente por parte de un interventor municipal para que pueda arrojarse luz a estas cuestiones.¹¹

¹¹ J. A. G, (2017). “El CTLB defiende la venta del hotel Villa de Benavente cuestionada por el interventor” en *La Opinión de Zamora* (21 de septiembre de 2017). (Disponible *on line*: <http://www.laopiniondezamora.es>): “Tras citar el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que dispone como requisito previo a toda venta o permuta de bienes patrimoniales la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio, el técnico recuerda que en el año 2013 se recibió una oferta de compra del hotel por importe de 810.000 euros. Entonces, el Ayuntamiento de Benavente, previa consulta verbal a la Intervención municipal, no aceptó la oferta al no estar comprendida la misma entre los importes recomendados en la tasación que situaban el valor del hotel entre 1.291.400 euros y 1.485.110 euros”

5.1.2.1. BUSCADOR DE VENTAS DIRECTAS

Tal y como se expuso en el apartado precedente, la propia web del Ministerio de Hacienda y Función Pública dedica un área exclusiva a la venta directa de bienes patrimoniales. Es esto indicador de la importancia que atañe a esta partida, pues permite la obtención directa de un ingreso, facilitando el acceso a la información a cualquier interesado en realizar la transacción.

Con el ánimo de hacer más sencillas estas ventas, el buscador está diseñado de forma que se pueda hacer una selección exhaustiva de características de la posible compra, esto es, el tipo de bien o el lugar de ubicación del mismo.

Figura 7. Buscador ventas bienes y derechos.

* Ningún campo es obligatorio

Delegación

- ALACANT/ALICANTE
- ALBACETE
- ALMERÍA
- ARABA/ÁLAVA
- ÁVILA
- BADAJOZ
- BARCELONA
- BIZKAIA
- BURGOS

Seleccionar todas

Naturaleza de los bienes o derechos

- Inmuebles urbanos
- Inmuebles rústicos
- Bienes muebles
- Derechos

Introduzca texto

Buscar

Fuente: Portal web Ministerio de Hacienda y Función Pública

Es esta una forma de gestión del Patrimonio estatal eficaz y rápida, pues la intervención pública y el énfasis que debe poner el ente público para realizar estas operaciones es mínimo. A través de esta plataforma el interesado puede obtener un catálogo de bienes y derechos con una descripción pormenorizada de sus características que hacen más sencilla su elección según las necesidades y cualidades buscadas.

Es interesante indicar que este proceso se puede realizar mediante adquisición directa pues, como sabemos, la regulación en los artículos 131 y siguientes de la Ley 33/2003 y 91 y siguientes de su reglamento, que se aprobó por Real Decreto 1373/2009 lo permiten bajo el cumplimiento de una serie de requisitos. En lo que a este punto nos atañe, todos los bienes se encuentran bajo una misma condición: fueron ofertados en subasta pública o concurso que resultaron desiertos, por lo que quedan disponibles para su enajenación de manera directa. A través de la página web, el primer interesado en presentar su solicitud para adquirir el bien dentro del plazo otorgado para ello, hará efectiva su pretensión.

El buscador resulta altamente eficaz, en primer lugar respecto a la ubicación de los bienes. Como vemos en la figura 7, las casillas se dividen por provincias, lo que hace que el interesado tenga conocimiento de los bienes disponibles en su entorno y en un momento del tiempo determinado, pues irán apareciendo en atención a la fecha de la celebración de la subasta que tuvo resultado negativo. Por otro lado, en relación a la naturaleza del bien buscado, la selección será exhaustiva, si bien es cierto que la orientación de la página esté destinada principalmente a bienes inmuebles, ya sean rústicos o urbanos.

Por último, y como modo de demostrar lo expuesto anteriormente, será de transcendencia observar la siguiente figura, la cual ofrece una visión de varios bienes que se encuentran en el listado del portal, pudiendo comprobar que la información aportada es meticulosa en cuanto a las características antes señaladas.

Figura 8. Ejemplo listado de bienes en venta



	Vivienda unifamiliar, entre madianeras de planta baja, sita en la calle Buenavista, número 18, del municipio de Malgrat de Mar.
	Fecha límite presentación solicitudes: 28/01/2018
	Delegación: BARCELONA
	Dirección delegación: Vía Augusta,197-199
<hr/>	
	Mitad indivisa del local comercial, en planta baja, de la casa sita en el municipio de Rubí, con frente a la calle Madrid, nº 70.
	Fecha límite presentación solicitudes: 28/01/2018
	Delegación: BARCELONA
	Dirección delegación: Vía Augusta,197-199

Fuente: Portal web Ministerio de Hacienda y Función Pública.

6. EMPRESAS PÚBLICAS

No sería correcto concluir con el presente trabajo sin hacer al menos una pequeña mención a las empresas públicas. Cuando hablamos de los bienes patrimoniales incluimos en ellos la partida “dividendos y participaciones en beneficios” por lo que habremos de tratar el origen de éstos.

Todo dividendo ha de provenir de la participación en una empresa, lo que supone que el ente público ha de ser partícipe de una sociedad en aras a obtener dichos beneficios. Podemos diferenciar en este punto que la participación sea en una empresa privada o que el Estado -o la Administración Pública concreta- sea propietaria de la totalidad o la mayoría del capital social. Es este último caso en el que centraremos nuestra atención pues ha aportado la descripción de lo que se conoce como empresa pública.

Como definición completa de empresa pública se podría establecer la siguiente: instrumento, con organización empresarial, a través del cual el poder público interviene en la economía, produciendo bienes y servicios, en cualquier sector de actividad, cuya financiación proviene principalmente de las contraprestaciones recibidas de sus clientes en forma de precios y en la que la participación del Estado en su propiedad le otorga el control de la misma.

Tal y como ya se ha dilucidado del grueso de este estudio, remitiéndonos a lo expuesto en el apartado “finalidad de los bienes patrimoniales”, las empresas públicas, además de la búsqueda de una eficiencia económica han de acotar su gestión en base a una finalidad social, al interés público general. No obstante, los rendimientos económicos que han de revertir en la gestión patrimonial, han de ser suficientes en búsqueda de una rentabilidad que suponga la continuación de la actividad empresarial.

La obtención de ingresos por parte de estas empresas, además de destinarse a su propia financiación, derivará en unos beneficios que habrán de considerarse como públicos, y de cuya gestión se encargará el propio ente. De ahí que sea necesario obtener esa rentabilidad de la que hablábamos.

Cabe en este momento, por lo que se acaba de exponer, abrir un nuevo apartado en el que veremos cómo han gestionado algunas empresas públicas la crisis económica acaecida en los últimos años.

6.1. GESTIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA POR LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Al igual que la economía privada, la empresa pública también se ha visto afectada por la época de crisis económica que ha azotado a España en este último periodo. Así pues, ha sido necesaria la adaptación a los tiempos y el intento de reflote por parte de éstas, con motivo de lograr una mayor obtención de ingresos que beneficie la gestión de los mismos por parte del ente público.

Para una exposición más ilustrativa de ello, expondremos brevemente algunas de las pautas seguidas por varias empresas públicas durante esta etapa.

Centrémonos en primer lugar en la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles -Renfe-. Esta institución decidió apostar en 2015 por la modernización de su entramado, impulsando la Alta Velocidad e incluyendo mejoras en ella. Además, el seguimiento de una política de recorte de gasto, junto con un expediente de regulación de empleo voluntario y el cobro de derechos pendientes, ha afianzado su posición económica y el alcance de una adecuada rentabilidad.

Otro caso de interés es el de Correos, al igual que Renfe, la modernización ha sido una apuesta segura a la hora de ver incrementados sus beneficios. En una era digitalizada, ha sido totalmente necesario incluir el comercio electrónico y nuevos servicios de paquetería, más rápida y eficiente. La disminución de trabajadores ha supuesto también un factor clave en este proceso de reconversión.

Por otro lado encontramos a Paradores, cuya principal opción para repercutir en mayores beneficios también ha sido la actualización de sus servicios, Una mejora de la web, junto con una oferta diversificada, y una posible expansión fuera de España, han colaborado al incremento de los beneficios. No obstante, fue relevante la realización de un ajuste de personal y la reducción de jornadas laborales.

Destacaremos, en último lugar, a Radio Televisión Española, RTVE. Ha sido complicado para ella afrontar la crisis económica, más aun teniendo en cuenta su historia deficitaria, sin embargo, es de subrayar que ha llevado a cabo un proceso de modernización, teniendo que remodelar sus instalaciones para poder producir en alta definición y llegar a ser competitiva al lado de sus rivales, las empresas privadas. De la mano, y aunque no fuese un factor dependiente de la misma, ha podido superar esta etapa gracias a la reforma fiscal que le permitió la deducción del IVA y fue de gran ayuda en cuanto a la reducción del gasto.

Vemos pues con estos breves ejemplos, como la modernización de las empresas ha sido en gran medida el motor principal de la gestión para un incremento del ingreso público.

7. PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO

Tras analizar los distintos caracteres que destacan la figura de los bienes patrimoniales no podemos sino realzar el papel de un elemento clave en el ámbito público, a nivel estatal, pero sobre todo local, por la importancia fundamental para el desarrollo y subsistencia del mismo; nos estamos refiriendo al patrimonio del suelo.

Nuevamente hemos de partir de una referencia constitucional en base a dilucidar la relevancia que ésta le otorga a la institución que entramos a estudiar. Si bien el texto constitucional no lo cita de manera literal, entendemos de la lectura de su artículo 47, precepto que declara el derecho de todos los españoles al disfrute de una vivienda digna, que atañe al ente público la configuración y control del mercado del suelo incidiendo en el urbanismo para que este derecho pueda ser efectivo. Es exigido pues, remitirnos al marco legislativo que nos proporcionará todos los elementos de esta figura.

En este caso, la normativa vigente aplicable en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, centrándonos en un primer momento en el ámbito estatal, es el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que deroga parte de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

El suelo ha sido considerado como patrimonio separado, con características especiales, del resto de bienes de titularidad pública desde su inclusión con la Ley de Suelo de 1956 y sus fines han ido evolucionando a lo largo de la historia, partiendo de la búsqueda de una extensión territorial, la creación ex novo de la ciudad¹², pasando por la rehabilitación de la misma y llegando hasta una intervención en el mercado con objeto de garantizar precios y la tenencia de vivienda y obtener reservas territoriales y urbanísticas para su ordenación o actuaciones de iniciativa pública. Afirma el doctor Acedo-Rico que el objeto del RDL 7/2015, cuerpo legislativo nacido para evitar la dispersión normativa en este ámbito, no es otro que la regulación de las condiciones primordiales que aseguren el cumplimiento de derechos y deberes constitucionales en materia de suelo y desarrollo eficiente del medio urbano, a través de actuaciones de la Administración que supongan tanto la rehabilitación de construcciones como la renovación y

¹² Pérez López, E. (2013), “El patrimonio municipal del suelo tras la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, *Practica Urbanística*, 125, pp. 1-11 (Disponible *on line*: <http://0-laleydigital.laley.es>)

regeneración de las áreas urbanas ya existentes, de manera efectiva en la totalidad del territorio estatal y en relación con la búsqueda de una adecuación de la calidad de vida de la mayor parte de los ciudadanos. Asienta también bases económicas y medioambientales que aseguren tanto el interés general como los fines específicos.¹³

Ha quedado reseñado que el patrimonio público de suelo está vinculado en cierta medida al cumplimiento de unos fines, de marcado aspecto social pero también financiero, tal como se ha estudiado respecto a los bienes patrimoniales. No quiere esto decir que pueda considerarse como tal, de hecho hemos afirmado que constituye un patrimonio separado, sino que al estar en estrecha relación con unos fines concretos, su disposición está limitada a su propia “conservación, administración y ampliación”, preceptuado por el artículo 51 del Real Decreto; implica pues que no pueda disponerse de su contenido para financiar necesidades corrientes, salvo de manera excepcional si se cumplen determinados requisitos por la entidad local en concreto establecidos en el artículo 52 RDL 7/2015. No obstante, haciendo plausible la importancia de la normativa autonómica a la que haremos referencia más tarde, la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía hace resaltar el carácter patrimonial de los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo, extrayendo de la lectura de sus artículos 70 y 71 que le es aplicable el régimen propio de los mismos.

Se hace necesario tras esta aproximación al concepto que estamos estudiando, acudir una vez más al texto constitucional para obtener una dirección correcta en este ámbito. Nos estamos refiriendo a la atribución en exclusiva de competencias en materia de ordenación de territorio, urbanismo y vivienda a las Comunidades Autónomas como consecuencia de la descentralización de poderes que se trató en apartados anteriores. Habría que dirigirse a los artículos 148 y 149 de la Carta Magna para dar luz a esta afirmación: el primero de los mencionados preceptos faculta a las CCAA para asumir competencias en esta área mientras que en el segundo se enumeran competencias exclusivas del Estado, no encontrándose entre ellas esta materia. Resultaron en un principio, y a pesar del tenor literal, de controvertida interpretación; así, sería la STC 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, la que reafirmara la falta de competencia del Estado en la materia, sentando las bases para la absoluta atribución a las CCAA.

¹³ Acedo-Rico Henning, F. (2015) “La nueva Ley de Suelo”, *El Economista*, (24 de noviembre de 2015), Disponible *on line*: <http://www.economista.es>.

7.1. PATRIMONIO DE SUELO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Para aproximarnos a la relevancia económica de los patrimonios públicos del suelo, nos centraremos en el ámbito andaluz, y al conformado por su regulación específica. Aunque ya se ha mencionado, es de destacar que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha fraguado, al igual que han hecho las distintas CCAA, un proceso en materia urbanística propio, articulado a través de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

En aras a centrar nuestra atención en la consideración de Patrimonio Público de Suelo resulta interesante la definición que se extrae de la STC de 28 de mayo de 2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía que reza: *“El Patrimonio Municipal de Suelo es una institución jurídico-administrativa, que tiene como finalidad la moderación de precios del suelo mediante la intervención competitiva de la Administración, poniendo en el mercado suelos a precios no especulativos y, al mismo tiempo, creando reservas de ese suelo para seguir actuando como poder moderador del mercado. Tienen una doble finalidad, pues por un lado deben propiciar la construcción de viviendas de promoción pública y además regular, participando activamente en el mercado del suelo para regir de esta manera el precio de la vivienda, por tanto, la primitiva finalidad de promocionar viviendas de protección pública se extiende a otros fines de interés social.”* Esta definición aglutina, de manera general, la finalidad buscada por el legislador y que la doctrina no ha captado de manera tan pragmática como lo hace el tribunal.

Al mismo tiempo, si nos adentramos en el articulado de la antecitada ley, ella misma nos dará una enumeración de cuáles son los bienes y recursos que integran dicho patrimonio y que nos será esencial para comprender el sentido de la definición que acabamos de ver. Es el artículo 72 el que nos ofrece esta relación considerando dentro de ella: los bienes patrimoniales que decida la Administración que corresponda en cada caso, terrenos y construcciones procedentes de cesiones por aprovechamientos urbanísticos o aquellos adquiridos con los ingresos que sustituyan las cesiones citadas, ingresos obtenidos de suelo no urbanizable o de multas por infracciones en materia urbanística, terrenos y construcciones que provengan de derechos de tanteo y retracto y los adquiridos por la Administración para incorporarlos al patrimonio de suelo y, además, todo aquel recurso derivado de la gestión del mismo. Este último ingreso corrobora lo expuesto previamente cuando hablábamos de que la finalidad de este patrimonio era su propia conservación, administración y ampliación, o lo que es lo mismo, su retroalimentación, pues será utilizado para su propia subsistencia. Algo fundamental, puesto

que es necesaria su conservación para la consecución de los fines que justifican su existencia misma.

Sin dejar a un lado la normativa autonómica, base para la gestión de este patrimonio, hay que hacer mención a la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, pues es también de especial importancia en relación con el patrimonio de suelo, integrante de los bienes de las entidades locales. La integración efectiva en el inventario municipal de los terrenos que constituirán el patrimonio de suelo, entre los demás bienes ya citados, es posible gracias a los proyectos de reparcelación, que siguen un concreto proceso para su aprobación carente de relevancia para el estudio que aquí nos atañe, pero que suponen como señala el artículo 102.2 a) de la LOUA, *“la transmisión al Ayuntamiento, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio público de suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento”*.

Una vez que estos bienes pasan a constituirse como parte del patrimonio municipal del suelo, deben atenerse a los fines que la normativa establece: intervención de precios de los terrenos, construcción de viviendas de protección pública con destino a garantizar los derechos de los ciudadanos contenidos en el artículo 47 de la Constitución. Sin embargo, como regla general - a la que claramente pueden aplicársele excepciones-, la tónica seguida por los municipios en los años precedentes no ha contribuido a la consecución de estos fines, pues el uso y gestión llevado a cabo se acerca más al del sector inmobiliario privado haciendo uso de medidas especuladoras de precios, lejanas de cualquier fin social atribuible. Son muchos los ejemplos a lo largo de la geografía andaluza que ratifican la veracidad de esta afirmación: enajenaciones, cesiones, recalificaciones, cuyos fines se vinculan de forma directa con la financiación de gastos corrientes, la cancelación de deudas o en algunos casos de mayor gravedad, beneficios personales que ponen de claro manifiesto el incumplimiento tanto del artículo 75 de la LOUA como de las disposiciones de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

En definitiva, podríamos acentuar la existencia de una mala gestión por parte de las entidades locales del patrimonio municipal de suelo, suponiendo la desobediencia de la legislación vigente e incidiendo de manera negativa en el correcto desarrollo del planeamiento urbano que se le entiende inherente a dichas Administraciones.

8. CONCLUSIONES

Al término de este trabajo, estamos en condiciones de formular una serie de conclusiones derivadas de nuestro análisis.

En primer lugar, damos por sentada la existencia de diferentes tipos de bienes dentro del ámbito público, de los que destacan, por ser el eje central de nuestro tema, los bienes patrimoniales. Con ciertas matizaciones, en cuanto a su finalidad, ha quedado claro que dichos bienes pueden ser considerados como privativos del ente público, y han de ser gestionados siguiendo los principios de eficiencia y eficacia, buscando su rentabilidad. No obstante, tienen la limitación de ser orientados a una finalidad social.

Es a través de estos bienes patrimoniales como se obtienen ingresos que derivan en provecho del ente público, aun siendo estos privados, su gestión podrá influir en el sector.

Hemos visto que existen varios tipos de ingresos, permitiéndonos tener conocimiento de los procedimientos a través de los cuales se obtienen. Su explotación mediante arrendamientos, cánones, y también su venta, aportan unos beneficios que repercuten positivamente en el sector público.

Queda confirmado que son relevantes además las empresas públicas en dicha obtención de ingresos, y que deben superar todos los obstáculos que se les planteen en aras de buscar la mayor rentabilidad posible, dentro de las expectativas limitadas de su carácter público.

Finalmente es relevante la figura del Patrimonio Público del Suelo, integrante de los bienes de la Administración a nivel estatal, autonómico y local y cuya gestión pese a estar vinculada al cumplimiento de unos determinados fines, se ha visto emborronada por las malas prácticas llevadas a cabo por algunas de las administraciones encargadas de su gestión.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Acedo-Rico Henning, F. (2015) “La nueva Ley de Suelo”, *El Economista*, (24 de noviembre de 2015), Disponible *on line*: <http://www.economista.es>)
- Alonso Gil, M. (2014). “Lección 6: El patrimonio como recurso de las haciendas autonómicas y locales”, en *Hacienda Autonómica y Local*, Madrid, UC3M, pp. 1- (Disponible *on line*: <http://ocw.uc3m.es>).
- Cazorla Prieto, L.M. (2016) *Derecho financiero y tributario. Parte General.*, Pamplona, Aranzadi. (Disponible *on line*: <https://0-proview.thomsonreuters.com>)
- Centro de Publicaciones, *Legislación presupuestaria y contabilidad pública, Tomo I*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Disponible *on line*: <https://books.google.es/books>)
- Falcón y Tella, R. (1982) “La finalidad financiera en la gestión del patrimonio” *Revista española de Derecho Financiero*, 35, pp. 349-398
- Fernández Acevedo, R. (2009) *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo V Bienes e infraestructuras públicas*, Madrid, Iustel, pp. 37-70
- Fernández de Moya Romero, J.E. (2002) “El patrimonio en la Constitución española: su configuración normativa”, *Revista de derecho financiero*, 264, pp. 1-18 (Disponible *on line*: <https://0-app.vlex.com>.)
- Gallardo Castillo, M.J. (2010), *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos.
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S., (2016) *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos.
- J. A. G, (2017). “El CTLB defiende la venta del hotel Villa de Benavente cuestionada por el interventor” en *La Opinión de Zamora* (21 de septiembre de 2017). (Disponible *on line*: <http://www.laopiniondezamora.es>)
- Lacruz Mantecón, M.L. (2011) *La ocupación imposible: historia y régimen jurídico de los inmuebles mostrencos*, Madrid, Dykinson, pp. 250 (Disponible *on line*: <https://0-app.vlex.com>.)
- Martínez López-Muñiz, J.L (2011), “El régimen necesariamente jurídico-público de los bienes, contratos, personas y entes instrumentales de los poderes públicos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 27. (Disponible *on line*: <http://www.iustel.com>)

- Medina Jurado, P. (2009), “El patrimonio público de suelo como instrumento de intervención en el mercado de suelo”, *Revista Electrónica CEMCI*, 2, pp. 1-44. (Disponible *on line*: <http://revista.cemci.org>).
- Monzón, A. (2017) “El Estado gana 5.000 millones de euros en 2017 con sus participaciones en bolsa”. en *Diario El Independiente* (24 de Julio de 2017), (disponible *on line*: www.elindependiente.com)
- Muñoz Machado, S. (2015) *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XIV La actividad regulatoria de la Administración*, Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- Parejo Alfonso, L. (2016) “El campo del sector público empresarial estatal y sus tipos de actividades y organización”, *Presupuesto y Gasto Público*, 83, 9-46 (Disponible *on line*: <http://www.ief.es>)
- Pérez López, E. (2013), “El patrimonio municipal del suelo tras la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, *Practica Urbanística*, 125, pp. 1-11 (Disponible *on line*: <http://0-laleydigital.laley.es>)
- Porcar Jover, J.A. (2014) “Patrimonio Municipal del Suelo: novedades en su destino y en su contabilidad. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 14, pp. 1-20 (Disponible *on line*: <http://0-laleydigital.laley.es>).
- Sáinz Moreno, F. (2006) “Comentario al Artículos 128 a 142 de la Constitución Española de 1978”, en VVAA (2006) *Comentarios a la Constitución Española. Tomo X.*, Madrid, pp. 184- 267 (Disponible *on line*: <https://0-app.vlex.com>.)
- Urrea Salazar, M.J. “Sale and lease back de bienes inmuebles en España” *Revista inmueble*, (Disponible *on line*: <http://www.revistainmueble.es>)
- Vega, A.R. (2016). “La venta de 70 sedes pasa factura a la Junta: paga un 29% más en alquileres”, en *ABC de Sevilla* (20 de noviembre de 2016). (Disponible *on line*: <http://sevilla.abc.es>)

10. ABREVIATURAS

pp. páginas

p. página

CE Constitución Española

LPAP Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas

LGP Ley General Presupuestaria

A.I.S.S Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales

BOE Boletín Oficial del Estado

MHAP Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

CCAA Comunidades Autónomas

STC Sentencia

TSJ Tribunal Superior de Justicia

Cit. Citado

Vd. Vide

RDL Real Decreto Legislativo

LOUA Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía

BOJA Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

UC3M Universidad Carlos III de Madrid

11. LEGISLACIÓN

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE, núm. 264, de 04/11/2003).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. (BOE, núm. 284, de 27/11/2003)

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. («BOE» núm. 161, de 07/07/1986.)

LEY 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. (BOJA núm. 124 de 26/10/1999)

DECRETO 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (BOJA núm. 31 de 15/02/2006)

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. («BOJA» núm. 154, de 31/12/2002)

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas