

La gestión y rentabilización de los patrimonios públicos locales

1. El contenido de los patrimonios públicos locales.
2. Los principios de la gestión de los recursos públicos, con especial referencia a los de naturaleza patrimonial.
 - 2.1. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
 - 2.2. Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
 - 2.3. Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y los resultados.
 - 2.4. Responsabilidad por la gestión pública.
 - 2.5. Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
 - 2.6. Servicio efectivo a los ciudadanos.
 - 2.7. Objetividad y transparencia de la actividad administrativa.
 - 2.8. Cooperación y coordinación con las otras administraciones públicas.
3. La utilización y aprovechamiento de los bienes de dominio público.
4. La utilización y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.
5. Conclusión.

Fernando Fernández-Figueroa Guerrero
Secretario general de la Diputación de Sevilla.
Profesor colaborador honorario
de la Universidad Pablo de Olavide

1. El contenido de los patrimonios públicos locales

Con el concepto de patrimonio público local sucede algo parecido, *salvata distancia*, con lo que ocurre con el de “sector público local”. En efecto, el sector público local está integrado no sólo por la entidad local matriz de que se trate, sino, también, por los entes de Derecho público dependientes o vinculados a ella, así como, y ésta es la aportación interesante, por las sociedades mercantiles de capital total o mayoritariamente propiedad de la entidad local. Es decir, en el concepto de “sector público” englobamos a entidades de Derecho público, pero también entidades de Derecho privado de titularidad total o mayoritaria de la entidad local, sólo que, en este último supuesto, aun siendo “sector público”, su régimen jurídico es el propio del Derecho privado, mercantil, esencialmente.

Pues bien, como decíamos al comienzo, con el concepto de “patrimonios públicos locales” sucede algo parecido en el sentido de que, inicialmente, pudiera parecer que dentro del concepto sólo caben los bienes patrimoniales, y esto no es cierto. Bajo el concepto de patrimonios públicos locales se encierran el conjunto de bienes y derechos –y acciones, como puntualiza el Derecho positivo– que, al margen de su régimen jurídico, son de titularidad de la entidad local. Y es, precisamente, esa apertura conceptual la que debe servirnos para analizar una adecuada estrategia de gestión de los mismos. Ni siquiera nos vale, por parcial, el concepto de “ingreso de Derecho privado” del artículo 3.2 del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, TRLHL), cuando manifiesta que “a estos efectos, se considerará patrimonio de las entidades locales el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sean titulares, susceptibles de valoración económica”. Incluso la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas (LPAP), se refiere al nuevo significado que se dota al término tradicional de “Patrimonio del Estado” que esta Ley pasa a designar como el conjunto de bienes de titularidad de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

No se trata por tanto en la presente exposición de realizar una labor de conceptualización de los bienes de dominio público, de los patrimoniales, o de los comunales que, en todo caso, se da por sabido. Lo que pretendemos en el presente trabajo es realizar un análisis conjunto para poder concluir en cómo se pueden utilizar y aprovechar los mismos de la mejor manera posible, no sin antes recordar que dentro del conjunto de bienes y derechos que integran los patrimonios públicos locales debemos incluir aquellos otros que por su singularidad son menos importantes, pero que también merecen una adecuada gestión, como por ejemplo los

derechos de propiedad incorporal o los derechos reales sobre bienes inmuebles de titularidad de la entidad local.

Así, cuando hablamos de gestión de los patrimonios públicos locales debemos pensar en todas y cada una de las tipologías posibles de bienes y derechos que pueden corresponder a una entidad local, bastando, a título de ejemplo, los bienes inmuebles, los muebles de carácter histórico-artístico, las acciones de la sociedad de desarrollo de un municipio, los aprovechamientos de naturaleza urbanística derivados de la ejecución del planeamiento urbanístico, o los equipamientos públicos. La propia exposición de motivos de la LPAP expresa que en la nueva Ley se aparta de la tradición encarnada en la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, y se inclina por considerar que los bienes demaniales se encuentran plenamente incardinados en el patrimonio de las administraciones públicas. El patrimonio público pasa así a definirse como un conjunto de bienes y derechos que pueden estar sujetos a un doble régimen: de carácter jurídico público, los bienes y derechos demaniales, y de carácter jurídico privado, los patrimoniales.

Debemos superar, en consecuencia, la miope visión de considerar exclusivamente a los bienes inmuebles como los únicos que merece la pena gestionar. Es cierto que constituyen el grueso de la optimización del patrimonio local por la propia importancia que tiene el patrimonio inmobiliario, pero no deben ser sus únicos destinatarios. Otra cosa será que los criterios y principios de la gestión del patrimonio local sean homogéneos e iguales para todos los bienes y derechos que lo integran. Esto no sería posible en la medida en que el régimen jurídico de cada uno de ellos es diferente, sin perjuicio de poder establecer unos principios comunes a todos ellos. Esta tendencia de destacar por encima de todos el patrimonio inmobiliario ha sido común en nuestra legislación sobre régimen local y lo sigue siendo. Baste analizar el Reglamento de bienes de las entidades locales de 1986 (RB), la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía (LBELA) o la Ley 33/2003, del patrimonio de las administraciones públicas (LPAP).

Es cierto, como hemos apuntado, que el régimen jurídico de ellos es diferente; es cierto, que la finalidad última en la gestión del dominio público es y debe ser distinta de la de los bienes patrimoniales y que, incluso dentro de esta categoría, también pueden diferenciarse finalidades distintas entre ellos. Pero lo que sí podemos afirmar es que el patrimonio público local merece un trato diferenciado del resto de asuntos públicos que gestiona una entidad local y a los que, históricamente, sólo se le ha reconocido un valor pasivo y no activo como fuente de generación de riqueza.

Como afirma Yves Gaudemet,¹ la rentabilización de los patrimonios públicos es un gran reto constatado en multitud de discursos, informes y tesis. La política de valorización de los recursos públicos es una preocupación de actualidad, máxime si analizamos el volumen, capacidad y dimensión del sector público en cualquier Estado europeo. Lo relativamente importante, por novedoso, es la toma de conciencia sobre el valor económico de ese patrimonio y la voluntad de racionalizar y rentabilizar su gestión, entendida al mismo tiempo como una explotación. Es constatable una enorme preocupación legal y jurisprudencial de proteger el patrimonio público de todo lo que pudiera parecer una dilapidación. El peso de la demanialidad pública es la vieja idea garantista que permite la afectación de lo público a la utilidad común. Demanialidad pública que es a veces percibida como una forma de propiedad pública. Debido a este efecto contagio –como califica este autor– el régimen de los bienes patrimoniales de la Administración incluyen ciertos elementos de fondo que corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa. Recordemos cómo Duguit se refirió a la “escala de la demanialidad” que iría de la demanialidad pública completa a la propiedad privada del Código civil.

Conceptualmente, el régimen jurídico del dominio público también se está patrimonializando, aunque con matices. La posibilidad de constituir concesiones administrativas como auténticos derechos reales sobre el demanio son un claro ejemplo de esta idea.

Todas las reflexiones anteriores han tenido su reflejo, en mayor o menor medida, en la propia exposición de motivos de la LPAP. Por tanto, el legislador más reciente ha tomado conciencia de las circunstancias a que nos hemos referido. Así, por ejemplo, manifiesta que durante las casi cuatro décadas transcurridas desde la promulgación de la Ley de bases de patrimonio del Estado de 1964, el contexto político y jurídico y aun la misma realidad que pretenden regular estas normas, han experimentado cambios transcendentales. Destaca, asimismo, la notoria ampliación del parque inmobiliario público, de igual forma que el sector público empresarial ha experimentado un notable crecimiento y diversificación tipológica. Por todo lo anterior, afirma la Ley que, en el momento actual, la legislación sobre bienes públicos se enfrenta al reto de integrar una serie de lagunas y solventar ciertos problemas que sólo pueden abordarse con propiedad a través de una completa reforma legal.

Sin duda, la idea principal que subyace en el nuevo marco legal es la superación del anclaje de la ley en una concepción eminentemente estática de la gestión patrimonial, ampliamente superada por las aproximaciones

más dinámicas, inspiradas por el principio de movilización eficiente a los activos, que, como dice la exposición de motivos de la LCAP, hoy informan los sistemas de administración de bienes en los países de nuestro entorno y en las grandes corporaciones.

2. Los principios de la gestión de los recursos públicos, con especial referencia a los de naturaleza patrimonial

Gestionar los patrimonios públicos locales es un concepto que supera al de mera administración de éstos. La administración no conlleva un plus añadido de valorización de los recursos. Administrar sería controlar y proteger. La gestión va más allá de la mera administración. Cuando se gestiona se planifica, se optimiza, y, en consecuencia, se le intenta sacar el mayor partido posible a lo gestionado bajo el paraguas de los principios de eficiencia y racionalización. Es por ello que las entidades locales deben superar, como en tantos ámbitos de lo público, la posición de meros administradores para convertirse en auténticos gestores del patrimonio público local. Es cierto, que ya el urbanismo, principalmente a través de las técnicas de intervención en el mercado del suelo, ha ido posicionando a los ayuntamientos en esta esfera de la gestión pública. Resulta significativo el que una de las parcelas clásicas del Derecho urbanístico español se titule “gestión urbanística” y no “administración urbanística”. Pero si bien es cierto que en esta materia se ha avanzado, no lo es menos el considerar que hay otros ámbitos relacionados con los patrimonios locales huérfanos de esa visión gestora.

Tampoco debe confundirse el concepto de gestión con el de rentabilización económica, pues este adjetivo sería predicable, en todo caso, con respecto a los bienes que tienen carácter patrimonial, pero es muy difícil de predicar de los que tienen naturaleza demanial, bien por estar destinados al uso público, bien por estar destinados al servicio público. En consecuencia, podemos hablar de una gestión del dominio público local y de una gestión de los bienes y derechos patrimoniales locales. Más, sin prejuicio de esa diferenciación, el propio Derecho positivo nos va marcando el camino a seguir, como veremos a continuación. Es significativo el que apenas existan pronunciamientos jurisprudenciales sobre la fundamentación y el contenido de la gestión de los patrimonios públicos, y lo es, por cuanto gestionar entra dentro del ámbito de las políticas públicas, que no son sino opciones del poder político en cada momento reinante. Es decir, gestionar de una forma o de otra entra más dentro del ámbito de la política que del ámbito de

1. Yves GAUDEMET, “El futuro del derecho de las propiedades públicas”, RAAP, núm. 40/2000.

lo jurídico. Ello no prejuzga que los tribunales de justicia, especialmente los de la jurisdicción contencioso-administrativa, no tengan competencias en orden a analizar si todas y cada una de las técnicas jurídicas que comprende la gestión se han utilizado o no conforme a Derecho, por ejemplo, si un expediente de enajenación de un bien se ha realizado correctamente o si la concesión sobre un bien de dominio público ha respetado los principios de publicidad y concurrencia. Pero, salvo ese aspecto estrictamente jurídico, no son los tribunales los competentes para decirle al poder político cómo, cuándo y dónde se gestiona.

Podemos afirmar que los principios de la gestión de los patrimonios públicos locales no difieren de los propios principios de funcionamiento, en cualquiera de sus ámbitos de actuación, de las administraciones públicas. A título de ejemplo, destacamos cómo los principios de funcionamiento reconocidos en el artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), son perfectamente predicables a todas las actuaciones que vayan a afectar a la gestión de los patrimonios públicos. Veamos.

2.1. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados

Fijar objetivos es planificar y podemos afirmar, sin riesgo a equivocarnos, que la planificación en la utilización de los recursos patrimoniales públicos ha sido, históricamente, prácticamente nula. Únicamente en el ámbito de las sociedades estatales, y fundamentalmente desde la creación de la SEPI, sin olvidar el ya extinto Instituto Nacional de Industria, podemos encontrar visiones parciales de planificación de recursos públicos. Las entidades locales apenas se han marcado unos objetivos constatables sobre sus propios patrimonios públicos, y si alguna vez los hubo, fue al margen de una visión omni-comprehensiva y globalizadora de sus propios recursos.

2.2. Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos

La eficiencia supone introducir en la gestión pública el criterio de la optimización de los recursos. Si ser eficaz es cumplir los objetivos fijados, ser eficiente es hacerlo con el menor coste posible. Como sucede con la eficacia, la eficiencia debe presuponer la existencia de una planificación previa, del análisis de un diagnóstico de la situación actual, de la fijación de unos objetivos futuros, y de las actuaciones necesarias para su consecución realizadas bajo el principio de la racionalidad y de la opti-

mización. Si en la Administración local históricamente no ha habido fijación de objetivos con respecto a sus patrimonios públicos, menos aún podemos hablar del cumplimiento del principio de eficiencia con respecto a éstos. Ser eficientes, dentro de la esfera en que nos movemos, no es enajenar un inmueble al mayor beneficio económico, o arrendar un local con la menor renta posible. Ser eficientes es mucho más, partiendo de una visión mucho más globalizadora que la mera disposición puntual de los patrimonios locales.

2.3. Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y los resultados

Este principio resume lo dicho en los dos anteriores. Programar es planificar, y es una de las potestades que, desde un principio, reconocía el artículo 4.1.c) de la LBRL. Otra cosa será el que, salvo la planificación presupuestaria –a través del presupuesto municipal anual– y la planificación urbanística –a través del plan urbanístico–, son pocos los ejemplos de planificación local, aunque últimamente está emergiendo con fuerza la denominada *planificación estratégica*. Si existen dos ámbitos en el mundo local donde la planificación y la programación deberían haber sido potestades fundamentales, y que en muy contadas ocasiones se han utilizado, son el de la gestión de los servicios públicos y el de la gestión de los patrimonios públicos locales.

2.4. Responsabilidad por la gestión pública²

La responsabilidad por la gestión pública debe entenderse en una doble perspectiva: una, en cuando deber ético o moral de todo responsable público de velar y administrar lo que, en definitiva, no es suyo, y, segundo, por el estricto cumplimiento de la normativa legal en cada momento vigente. Y nos referimos a esta segunda perspectiva engarzándola con los principios de estabilidad presupuestaria que, hoy por hoy, han sido elevados a rango legal. Es por ello que la rentabilización del patrimonio local y del resto de los ingresos tienen que coadyuvar al equilibrio económico de una entidad local junto a otras actuaciones complementarias como la mejora de la gestión recaudadora, el mantenimiento del rigor presupuestario, la adecuación presupuestaria de la estructura del gasto o la redacción de los planes o programas de inversión que se pueden unir al presupuesto anual de la entidad local.

Constituye parte de esta responsabilidad por la gestión pública la obligación de proteger y defender el patrimonio público local. Este mandato se recoge expre-

2. Sorprende cómo Venezuela tiene aprobada la Ley orgánica de salvaguarda del patrimonio público, publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 3077, de

23 de diciembre de 1982.

samente en el artículo 28 de la LPAP –de carácter básico– y 51.1. de la LBELA, cuando se afirma que las administraciones públicas están obligadas a conservar, proteger, mejorar y defender su patrimonio, debiendo ejercer las potestades legislativas que la propia legislación les otorga.³ A mayor abundamiento, el artículo 72 de la LBELA obliga a las entidades locales de Andalucía a ejercitar las acciones e interponer los recursos de cualquier carácter que sean precisos y procedentes para la adecuada defensa de sus bienes y derechos. Esta obligación del ente local tiene su refuerzo en la posibilidad reconocida en el artículo 68 de la LBRL de que, cualquier vecino que se encuentre en pleno uso de sus derechos, podrá requerir a la entidad local interesada para que ejercite dichas acciones y recursos.

2.5. Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión

Un buen conocimiento de la ley permite una mejora en la gestión. La llamada genérica –y ya constante en otras legislaciones– a la utilización de la comunicación interactiva y la utilización de medios telemáticos, informáticos y ofimáticos constituyen mecanismos novedosos, a los que a la Administración le está costando acostumbrarse, que facilitan todo tipo de gestión pública, incluida la de naturaleza patrimonial. Véase el artículo 70.bis.3 de la LBRL en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL).

En este apartado la propia LPAP ha profundizado abordando una decidida simplificación procedimental con el objetivo de aproximar los tiempos de la gestión a la celeridad exigida por el mercado. Bajo esta óptica la ley ha suprimido trámites considerados innecesarios, redundantes o de escaso valor a la hora de aportar elementos de juicio relevantes al órgano decisor, manteniendo y potenciando los necesarios para asegurar la oportunidad (memorias e informes), adecuación de la operación a las condiciones del mercado e idoneidad del bien (tasaciones e informes periciales) y corrección jurídica del negocio a concluir.

2.6. Servicio efectivo a los ciudadanos⁴

Este principio se descompone en otros tantos que lo integran, como el de efectividad de los derechos de los ciudadanos, la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, teniendo en cuenta los recursos disponibles, y fijando los correspondientes estándares de calidad.

3. A título ejemplificativo, podemos citar la Carta Internacional para la Gestión del Patrimonio Arqueológico de 1990.

2.7. Objetividad y transparencia de la actividad administrativa

Principio que no necesita comentario, especialmente en las transacciones inmobiliarias urbanísticas.

2.8. Cooperación y coordinación con las otras administraciones públicas

La exposición de motivos de la LPAP hace suyo este principio de la LOFAGE, al indicar que la cooperación y colaboración son principios que tienen un valor central para la ordenación de las relaciones entre las administraciones públicas en la medida en que su real aplicación y pleno desenvolvimiento pueden coadyuvar de forma decisiva a que los bienes y derechos públicos sean empleados de la forma más eficiente posible al servicio de los fines a que están destinados. Como botón de muestra de este principio, la disposición adicional novena crea la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales y el artículo 184 –incluido dentro del título VIII, “Relaciones interadministrativas”– crea la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial.

Pero la preocupación por el principio de coordinación y colaboración en la LPAP se extiende incluso a la esfera de los particulares. Como recoge todo el capítulo VI, “De la cooperación en la defensa de los patrimonios públicos”, del título I, artículos 61 a 64.

Junto a estos principios de la LOFAGE, podríamos añadir los de buena fe y confianza legítima reconocidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP-PAC).

Además de los principios enunciados anteriormente, la LPAP afirma y reconoce en su contenido la articulación de una política patrimonial basada en una serie de principios a que ha de sujetarse la gestión de los bienes y derechos, principios que responden en última instancia a la consideración de estos bienes y derechos como activos que deben ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos, de acuerdo con los criterios constitucionales de eficiencia y economía, y haciendo efectiva su vocación de ser aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos.

3. La utilización y aprovechamiento de los bienes de dominio público

Junto a los principios generales de la LOFAGE a que hemos hecho referencia, la LPAP desgana una serie de

4. Para mayor detalle, véase el Real decreto 1259/1999, de 16 de julio, que regula las cartas de servicios y los premios a la calidad.

principios específicos relativos a los bienes y derechos de dominio público (artículo 6) y a los bienes y derechos patrimoniales (artículo 8).

La gestión y administración de los bienes y derechos demaniales de todas las administraciones públicas –tén-gase en cuenta que este artículo 6 tiene carácter básico por la disposición final 2– se ajustarán a los siguientes principios:

- Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. A este respecto resulta de especial interés lo establecido en el artículo 30.3 de la LPAP.

- Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.

- Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

- Dedicación preferente al uso común frente al uso privativo.

- Ejercicio diligente de las prerrogativas reconocidas por ley, garantizando su conservación e integridad.

- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.

- Cooperación y colaboración entre las administraciones públicas.

Por su propio régimen jurídico, no trasluce en la utilización de los bienes demaniales ni el concepto de optimización económica ni el de rentabilidad, sencillamente porque no constituyen su objeto principal. Pero ello es independiente a que no debemos considerar la utilización y disfrute de los bienes de dominio público desde un punto de vista distinto del estrictamente pasivo o servicial. Primeramente, debemos reconocer que, si bien no constituyen la principal fuente de ingresos del erario municipal, ni el criterio que debe presidir su gestión es el de la rentabilidad, tampoco debemos dejar pasar las oportunidades que la legislación nos ofrece a efectos de una posible nivelación de ingresos y gastos en su utilización. Se trataría de intentar la máxima amortización de los mismos sin dejar de perder su destino finalista de utilización común. Así, recordemos que el artículo 20 del TRLHL define el hecho imponible de las tasas como la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. Del contenido del artículo 24 de la misma Ley, titulado “cuota tributaria” de las tasas, se deduce un cierto ánimo del legislador de que la entidad local rentabilice la utilización del dominio público o la gestión de los servicios públicos, refiriéndose, incluso, al valor de mercado.

Otra posibilidad, también reconocida legalmente en los artículos 28 y siguientes del TRLHL, es la posibilidad de imponer contribuciones especiales por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de

valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local. Recordemos que la base imponible de las mismas tiene como tope máximo el noventa por ciento del coste que la entidad local soporta por la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios.

Finalmente, reconocemos la posibilidad de que las entidades locales puedan establecer precios públicos por la prestación de servicios o realización de actividades de competencia local siempre y cuando no nos hallemos en ninguno de los supuestos tipificados como tasa.

Pero la pregunta a responder no es tanto si se pueden imponer estos recursos para amortizar, aunque sea parcialmente, la utilización y aprovechamiento del demanio público y la gestión de los servicios públicos, como si realmente en las memorias que deben contener los expedientes para la imposición de tasas, contribuciones especiales o precios públicos, el rigor técnico y la voluntad política coinciden en nivelar coste/prestación. La aparición clásica del denominado “precio político” hace, la más de las veces, una pérdida patrimonial en la gestión del dominio público local y de los servicios locales. Es cierto que existen servicios públicos locales eminentemente deficitarios (como el de gestión de transporte urbano colectivo de viajeros) pero también existen otros de rentabilidad contrastada (gestión del ciclo hidráulico). La capacidad de gestionar adecuadamente los servicios públicos locales con unos criterios de optimización de activos, con políticas de austeridad en el gasto corriente, con la búsqueda de las mejores condiciones de financiación constituyen, sin duda alguna, instrumentos al servicio de la mejora en la gestión del demanio público.

Junto a las posibilidades anteriores, la utilización de los bienes de dominio público tienen otras dos posibilidades:

- La utilización privativa de los bienes de dominio público mediante concesión administrativa a la que puede y debe exigirse un canon.

- La utilización común especial mediante autorización administrativa, a la que puede aplicarse el régimen general de las tasas.

Distinto será el régimen jurídico de los bienes destinados o afectos a servicios públicos, en los que debe primar el equilibrio financiero del mismo, sea a través de alguna de las fórmulas de gestión directa reconocidas, sea a través de cualquiera de las fórmulas de gestión indirecta, especialmente mediante el contrato administrativo de concesión de servicios públicos.

En este sentido debemos destacar las siguientes novedades de la LBELA:

- Posibilidad de adscribir, a título de mero poseedor, bienes afectos a un servicio público a aquellos entes públicos de su dependencia que lo vayan a prestar.

–Posibilidad de aportar la propiedad u otros derechos reales patrimoniales a entes públicos dependientes o vinculados, así como a sociedades mercantiles, íntegra o parcialmente públicas, cuyo objeto sea la prestación de servicios o realización de actividades económicas.

–Posibilidad de aportar la concesión demanial debidamente valorada cuando se trate de sociedades mercantiles de capital íntegra o parcialmente local.

4. La utilización y aprovechamiento de los bienes patrimoniales

Como dijimos en el apartado anterior, el artículo 8 de la LPAP, en su apartado 1, que es de carácter básico, enumera los principios a que debe someterse la gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales, y que son:

–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 inventarios o registros adecuados.

–Colaboración y coordinación entre las administraciones para optimizar su utilización y rendimiento.

En su apartado 2, que no tiene carácter básico, se determina que, en todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor, y, en particular, al de la política de vivienda.

La propia LBELA coincidió con anterioridad en este carácter más “mercantilista” de los bienes patrimoniales, al afirmar en el artículo 36.2 que los bienes patrimoniales deben ser administrados de acuerdo con criterios de máxima rentabilidad, aunque el apartado 3 dulcifica la anterior afirmación al reconocer una posible prevalencia de la rentabilidad social sobre la económica.

La LPAP dedica todo el título V a la “gestión patrimonial”, buscando ampliar las posibilidades de actuación de la Administración en este ámbito y la incorporación al acervo de la gestión patrimonial de nuevas categorías negociables, para lo cual ha sancionado formalmente la regulación de algunos negocios que ya gozan de una cierta tipicidad en la práctica patrimonial, y ha ofrecido cobertura expresa a determinadas actuaciones, que, siendo usuales en el tráfico, no encontraban, sin embargo, un claro acomodo en la legislación hasta ahora vigente.

Mención especial merece el esfuerzo que se está realizando a nivel de Estado para la mejora y optimización del patrimonio inmobiliario. Esta idea nació con el Real decreto de 12 de febrero de 1988, se completó con la Orden de 12 de diciembre de 1991 y se perfeccionó con

la Resolución de 29 de octubre de 1996, por la que se establecen diversos mecanismos para análisis y estudios de necesidades y utilización de bienes inmuebles del Estado para su optimización. En la misma línea el proyecto de reglamento de la Ley de bienes de las entidades locales de Andalucía, actualmente en tramitación, recomienda a los municipios que, con una previsión temporal de dos años, redacten un plan de necesidades de este tipo de inmuebles cuya competencia se encomienda al presidente de la entidad para evitar su politización.

Dentro del concepto de gestión patrimonial de estos bienes se incluye una habilitación amplia y genérica de libertad de pactos, tanto a nivel estatal (artículo 111 de la LPAP) como a nivel local (artículo 5 de la LBRL), al indicar que los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre los bienes y derechos patrimoniales, están sujetos al principio de libertad de pactos, pudiendo las administraciones públicas incluir en ellos las cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

Así, se recogen negocios jurídicos por cualquier tipo de contrato, típico o atípico, de adquisición de bienes, muebles o inmuebles, en este caso incluso en construcción, así como de derechos, incluidos los de propiedad incorporal; de arrendamiento de inmuebles; de enajenación y gravamen; de cesión gratuita, incluso de permuta de bienes y derechos.

Cada uno de estos negocios jurídicos precisará su constancia en un expediente administrativo en el que se recogerán los requisitos y procedimientos establecidos para cada uno de ellos, y en los que, de forma general, debe primar el principio de buena administración.

Capítulo aparte merecerían los bienes patrimoniales integrantes de los patrimonios municipales de suelo, cuyo régimen jurídico se encuentra regulado en la legislación urbanística, constituida en Andalucía por el capítulo I, título III, de la LOUA, artículos 69 a 76.

Igualmente incluiríamos entre las posibilidades de disposición de bienes patrimoniales, que urbanísticamente constituyen instrumentos de intervención en el mercado del suelo, el ejercicio del derecho de superficie (artículo 77 de la LOUA) y el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (artículo 78 a 84 de la LOUA). Nada vamos a añadir a las múltiples reflexiones que ya existen sobre la indebida utilización de los patrimonios urbanísticos como fuentes de financiación corrientes y ordinarias –a pesar de su prohibición– de los gastos y necesidades locales. La inexistencia de patrimonios municipales de suelo, su indebida enajenación, la utilización de sus recursos para fines distintos de los previstos, nos lleva a pensar en la casi expoliación que de los mismos se ha hecho bajo la real amenaza de la “quiebra técnica económica de los ayuntamientos”.

5. Conclusión

Y es que, al final, lo que subyace en este tema es la necesidad de que renazca el principio de responsabilidad en la gestión de lo público, como soporte fundamental de la ética pública, para que la visión que se tenga de los patrimonios públicos se asemeje a la responsabilidad que tenemos todos sobre la gestión de nuestros patrimonios privados. ¿Cuántas veces preguntamos a distintas entidades financieras las condiciones de una hipoteca, o a una compañía de seguros la cuantía de la prima del seguro de responsabilidad civil de nuestro vehículo? ¿Por qué estamos pendientes de la subida del IPC o de la cuantía que fije el INE para la subida de rentas de nuestra vivienda alquilada? ¿Por qué seleccionamos el fondo de inversión más adecuado para colocar nuestras paupérrimas puntas de tesorería? Estas actuaciones diligentes que realizamos en nuestra esfera privada, ¿se realizan también en la pública?

La política de optimización del patrimonio público local no va a sacar a los ayuntamientos de la penuria económica si no viene acompañada de otras medidas complementarias sobre la reordenación y reforma del sistema de financiación local. Pero eso no implica que, como un grano de arena más, una adecuada utilización de los recursos públicos coadyuve a mejorar la mala salud financiera de nuestros entes locales.

Para finalizar, y parafraseando a Gaudemet, el Derecho de las propiedades públicas necesita, quizás como en ningún otro campo de nuestro Derecho público, un sobreesfuerzo constructivo, una prueba de imaginación que permita continuar la evolución iniciada para clarificar, estabilizar o procurar la adecuación de estos bienes a las realidades económicas sobre las que actúa. ■