

DOCUMENTOS

N.I.P.O.: 634-13-031-6

LA FINALIDAD DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS

Autor: *José Luis Cedillo Conde**

Agencia Estatal de Administración Tributaria

DOC. n.º 12/2013

(*) Arquitecto Superior/Licenciado en Derecho
Diploma de Estudios Avanzados en Dirección y Administración Pública.
Instituto de Estudios Fiscales/ Dpto. de Economía Aplicada. UNED
Dirección de contacto: cedillodoctorate@msn.com



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

- I.1. Antecedentes
- I.2. Motivación y objeto del trabajo
- I.3. Estructura del trabajo

II. LA FINALIDAD DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS

- II.1. Consideración académica de la finalidad de los patrimonios públicos
- II.2. Los patrimonios públicos como categoría de política pública
- II.3. Recapitulación

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Antecedentes

El presente trabajo de investigación sobre la finalidad que, en el momento presente, puedan tener los patrimonios inmobiliarios públicos nace con el deseo de ampliar y profundizar puntualmente el estudio que sobre la materia realizamos en su día para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados del Programa Internacional de Doctorado en Dirección y Administración Pública, auspiciado por el Instituto de Estudios Fiscales y la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

En él se efectuaba: a) una aproximación a los modos en que las organizaciones públicas enfrentan la tarea de gestionar los recursos que constituyen su patrimonio, delimitando –con carácter previo– el propio concepto jurídico y el contenido económico de aquél; b) señalar los aspectos más relevantes a este respecto en el ámbito de la Administración General del Estado española; y c) mostrar, de manera esquemática, distintos modelos gerenciales del patrimonio público estatal en otros países, tanto miembros de la OCDE como de la comunidad iberoamericana de naciones.

Nuestro objetivo, pues, consistía en determinar los elementos fundamentales de una gestión inmobiliaria pública moderna dotada de los caracteres propios de una disciplina autónoma, que se hiciera acreedora del interés que, por las múltiples razones que se iban desgranando a lo largo de ese trabajo, merecía y partiendo de la hipótesis de que está plenamente justificada la incardinación de la gestión inmobiliaria pública dentro de la investigación económica, pudiendo emplearse para ello idénticos criterios de análisis económico a los utilizados en otros campos objeto de la atención de la ciencia de la gestión pública.

La evidencia demostraba que nos encontrábamos ante una materia que había suscitado muy escaso interés entre los estudiosos tanto de las ciencias jurídicas como económicas.

Respecto del primero de estos asertos, Vanaclocha (1980) manifestaba, no sin perplejidad, que *al afrontar un análisis, siquiera breve, sobre el Patrimonio del Estado, la primera observación que conviene hacer es no sólo la constatación de la inexistencia de un tratamiento jurídico unitario, sino también la ausencia de un cuerpo común de doctrina que contemple con unidad de criterio aquél, o lo que es lo mismo el conjunto de bienes de propiedad de Entes Públicos afectos, directa o indirectamente, a fines públicos*. Transcurridos más de treinta años desde entonces, su afirmación continúa siendo lamentablemente cierta, con todo rigor.

Por lo que se refiere a la segunda de las disciplinas concernidas, y como ya señalara Granelle (1998), la investigación económica ha descuidado muy especialmente el análisis de la actividad inmobiliaria del sector productivo –en el que fundamentalmente cabe incluir, por extensión, la mayor parte de los bienes inmuebles constitutivos de la masa patrimonial pública– y que, paradójicamente, resulta ser el vinculado al sector económico más desarrollado en los países post-industrializados.

El origen de ello puede radicar tanto en la falta de unas fuentes de suministro de datos sistemáticas y fiables como en la ausencia de un cuerpo de doctrina que tenga por objeto el análisis de la actividad inmobiliaria desde un punto de vista disciplinar.

Sin perjuicio de lo que acabamos de exponer, para nosotros las causas fundamentales del fenómeno eran, y continúan siendo, las siguientes:

a) La indefinición del instituto como tal, pues ya Bayona de Perogordo (1977) señalaba que *un estudio jurídico sobre el Patrimonio del Estado debería partir del análisis de la juridicidad del propio concepto de patrimonio. Esta cuestión, habitualmente resuelta en otros institutos, ofrece dudas en este caso por la vinculación que el patrimonio tiene con el mundo económico. La importancia de este carácter en el estudio del patrimonio ha conducido a algunos autores a pensar que dicha institución no es jurídica, sino solamente económica, justificando así su escaso tratamiento científico desde un punto de vista jurídico*.

b) La lógica dificultad de adscripción a uno u otro campo para su consideración académica; que deriva de la anterior y que ha traído como consecuencia, no la pugna por apropiarse del estudio del instituto, sino prácticamente la mayor de las indiferencias hacia el mismo como entidad integral. Sólo se han tratado –y tampoco con excesiva reiteración– aspectos fragmentarios y puntuales de él desde

ópticas fundamentalmente jurídicas, pudiéndose aseverar que *la escasez de trabajos de conjunto sobre el Patrimonio del Estado se ha puesto de relieve. El examen general del tema no se omite en ninguno de los Tratados o Manuales de Derecho Administrativo; ahora bien, el tratamiento es limitado y se adopta una perspectiva prevalente o exclusivamente jurídica, coherente con el planteamiento general de las obras pero que no permite una comprensión global de la institución patrimonial estatal* (Vanaclocha, *op. cit.*); y

c) La pretendidamente escasa entidad doctrinal y científica de la materia, abonada por tres aspectos capitales; a saber: i) el hecho de que el interés inmediato sobre la constitución, mantenimiento, acrecentamiento o disposición de los patrimonios públicos corresponda al titular de los mismos y a aquellos que tienen encomendada su gestión, sustrayéndose a la atención general, lo que provoca un menor caudal de investigaciones sobre el tema; ii) la circunstancia, nada desdeñable, de que la gestión de las masas patrimoniales de titularidad pública constituya una “actividad privada” de las entidades a las que aquéllas pertenecen y que en ella se sigan criterios generalmente ajenos a lo científico o académico y, por lo tanto, escasamente susceptibles de un análisis de estas características; y iii) el que la práctica totalidad de normas reguladoras de la materia –generalmente escasas, por otra parte– haga hincapié en los aspectos procedimentales del instituto, muy poco aptos para el análisis profundo o la exégesis brillante, caldo de cultivo indispensable para la controversia doctrinal de alto nivel.

En esta percepción del actual estado de cosas en la materia –creemos que ajustada a la realidad y alejada de cualquier sesgo pesimista– viene a reafirmarnos, y a servirnos de consuelo, la reflexión que, sobre la consideración disciplinar de la gestión de los patrimonios inmobiliarios, efectuaba Díaz (1993) al señalar que *la gestión inmobiliaria como ciencia es un ejemplo de disciplina embrionaria (knowledge-seeking discipline) carente de un interés mayoritario y caracterizada, por tanto, por un acervo de lenta evolución. La disciplina financiera como ciencia representa todo lo contrario. En ella, unos postulados teóricos y metodológicos fueron asumidos por un amplio número de investigadores y la generación de un cuerpo doctrinal se desarrolló de manera rápida y profunda.*

I.2. Motivación y objeto del trabajo

Precisamente es esta situación, junto con el interés innato que a nuestros ojos posee el instituto de los patrimonios inmobiliarios públicos, la que nos lleva a plantearnos el presente trabajo de investigación. Quisiéramos con él, concretamente y dentro de su necesariamente limitado campo de acción, plantearnos qué finalidad pueda tener actualmente la posesión de un conjunto de bienes y derechos, integrantes de lo que podemos denominar patrimonio inmobiliario público, de cara a sentar las bases definitorias de su gestión.

En este sentido, y para nosotros, éstas deberían tener en cuenta:

- a) la propia definición de la misma: su concepto, finalidad y objetivos;
- b) las similitudes y diferencias que la titularidad pública entraña respecto de los patrimonios gestionados por las corporaciones privadas;
- c) la posibilidad de detectar unos principios generales que rijan la actuación de las entidades públicas en la materia; y
- d) la definición de diferentes marcos estratégicos a este respecto.

Estas reflexiones surgen, con mayor motivo, ante el próximo cumplimiento de una década desde la entrada en vigor de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. La efeméride hace aún más oportuno este empeño, modesto pero decidido, de contribuir a la puesta en valor de unos aspectos nada desdeñables de la gestión pública precisados de una reflexión técnica y objetiva.

Desde nuestro punto de vista, la más correcta administración de una cartera de bienes inmuebles, ya sea de titularidad pública o privada, debe prestar atención a distintos aspectos, comunes por otra parte a la gestión de cualquier otro tipo de activos de naturaleza económica, tales como:

- la adecuada composición de la propia cartera,
- el equilibrio entre la rentabilidad esperada y el riesgo contraído, o
- la definición de una estrategia acorde con los objetivos fijados.

Y por lo que se refiere más concretamente a la actividad inmobiliaria ejercida por el sector público, resulta incuestionable que, en su conjunto, los inmuebles públicos han de ser considerados como un requisito para la prestación del servicio público; fundamentalmente, como los lugares en los que —en condiciones laborales adecuadas— los funcionarios y demás trabajadores del sector público desarrollan sus funciones. La obligación que adquieren los poderes públicos de garantizar la prestación del servicio o la utilización general de los inmuebles de que son titulares, en las debidas condiciones tanto para los que en ellos trabajan como para los que a los mismos acuden, constituye el primer reto a tener en cuenta cuando de gestión inmobiliaria pública se trata.

No obstante, las necesidades de los usuarios —derivadas directamente de la dignidad de la función pública a desempeñar— deben compatibilizarse con otro aspecto fundamental: las limitaciones presupuestarias exigen que los costes generados por la propia prestación del servicio público sean objeto de un esmerado control; y, entre aquéllos, adquieren singular relevancia los relativos al mantenimiento de un cuantioso parque inmobiliario en las debidas condiciones de utilización.

Por último, no son pocos los gobiernos —entre los que, desde luego se encuentra el nuestro, como más adelante tendremos ocasión de exponer— que enfocan el tratamiento que a los inmuebles públicos deba darse desde el punto de vista de la consecución de objetivos políticos concretos, entre los que suele destacar recurrentemente la reducción del déficit público.

Sea como fuere, de los modelos de gestión inmobiliaria pública adoptados por los países de nuestro entorno se deduce que todos ellos coinciden en un objetivo básico, que no es otro que la implementación de criterios de eficiencia en la gestión del conjunto de inmuebles de que son titulares.

Ello pretende conseguirse a través de distintos mecanismos, siendo prácticamente coincidentes todas las Administraciones Públicas analizadas en atender fundamentalmente los siguientes: 1.- el control del gasto público mediante la reducción de la superficie de trabajo asignada a cada empleado público; 2.- la limitación del coste de los alquileres que sean precisos para el normal desenvolvimiento de la función pública; 3.- la optimización de los mecanismos de gestión patrimonial, centrados en la búsqueda del modelo de estructura organizativa más acorde con las características de la cartera inmobiliaria a administrar y la situación socioeconómica del país; y 4.- la obtención de ingresos netos mediante la enajenación de los inmuebles declarados innecesarios para el servicio público.

Pero con ser importante este planteamiento en la gestión de lo que podemos denominar patrimonios inmobiliarios públicos, lo que se nos antoja esencial para su más cabal entendimiento es el elemento teleológico de los mismos; esto es, su razón de ser.

La exposición con cierto detalle de esta cuestión, como veremos seguidamente, nos resulta fundamental para entender el por qué las organizaciones públicas modernas deben prestar una especial atención al establecimiento de mecanismos de gestión eficiente de esa masa de bienes y derechos de la que son titulares a la que acabamos de hacer referencia.

I.3. Estructura del trabajo

En nuestro trabajo abordaremos esta razón de ser desde una doble vertiente: la académica, como corresponde al origen universitario del mismo —a la que dedicamos una primera parte precisamente denominada CONSIDERACIÓN ACADÉMICA DE LA FINALIDAD DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS—, y la de política gerencial pública, como exige la propia naturaleza del instituto y nos demanda el objeto mismo de nuestro trabajo, —bajo la rúbrica LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS COMO CATEGORÍA DE POLÍTICA PÚBLICA—. Como conclusión del mismo efectuaremos una Recapitulación que contendrá tanto un resumen de lo expuesto como nuestra opinión acerca de cuál es la actual finalidad de los bienes y derechos poseídos por las entidades públicas.

II. LA FINALIDAD DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS

II.1. Consideración académica de la finalidad de los patrimonios públicos

Es evidente que la existencia de los patrimonios públicos constituye una realidad incuestionable —y de ella podría inferirse la necesidad de los mismos— pero su finalidad, sin embargo, sí ha sido objeto de

una cierta controversia, ciertamente moderada dada la parquedad con que los estudiosos se han manifestado acerca de nuestra materia.

La disputa doctrinal se ha centrado fundamentalmente –por no decir exclusivamente– sobre la adscripción de la institución patrimonial pública a la actividad financiera o a la actividad meramente administrativa de los entes públicos; o, en otras palabras, a si los patrimonios públicos tenían una finalidad financiera o era predicable de ellos otra diferente y difusa.

Así, mientras para algunos autores la finalidad de aquéllos sería primordialmente financiera e inequívoca la pertenencia de dicho instituto al Derecho financiero, otros negarían este hecho y, por último, unos terceros entienden que el interés financiero, o búsqueda de la rentabilidad del patrimonio, no es la finalidad o función esencial del mismo, no pudiendo excluirse que se destine a los fines de interés general a los que las entidades públicas sirven a través de sus distintas formas de actuación. Debemos anticipar, antes de entrar en una somera exposición de estas distintas posturas, que se trata de una polémica de orden estrictamente jurídico por cuanto los economistas, a este respecto, han preferido guardar un prudente silencio en el sobreentendido de que lo relacionado con los patrimonios públicos no resulta de su incumbencia en lo que, a nuestro juicio, yerran gravemente.

En cualquier caso, y dada la naturaleza del debate que tratamos de reflejar, se nos antoja imprescindible efectuar unas acotaciones previas sobre qué entiende la doctrina por actividad y finalidad financieras para relacionarlas con las actuaciones ejercidas por las entidades públicas respecto del conjunto de sus bienes y derechos.

Si seguimos a Ferreiro Lapatza (1979) podríamos convenir en que la actividad financiera es aquella que consiste esencialmente en la obtención y utilización, por parte de los entes públicos, de unos medios escasos para posibilitar el logro de unos determinados objetivos

Luego si, en sentido amplio, por actividad financiera se entiende la búsqueda de cuantos medios sean susceptibles de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, resulta pertinente plantearse si el patrimonio en cuanto instituto posee esta susceptibilidad o, lo que es lo mismo, la capacidad de los bienes que lo integran para convertirse en fuente de ingresos públicos.

De acuerdo con Falcón y Tella (1982), y aun reconociendo que la Hacienda de los entes públicos se basa fundamentalmente en el sistema tributario, no se puede ignorar que siguen existiendo relaciones, aunque no siempre claras y aparentes, entre Hacienda y Patrimonio públicos y, a este respecto, continúa vigente la aportación de Buscema (1976) al reseñar que las mismas ofrecían un doble aspecto: por una parte, la *aportación de la Hacienda al patrimonio, constituida por el destino de una parte de los medios financieros a la inversión patrimonial*, y por otra, la *aportación del patrimonio a la Hacienda, constituida por los rendimientos patrimoniales y cualquier otra entrada derivada de cualquiera de los elementos integrantes del patrimonio*.

En todo caso, para el primero de los autores recién citado no basta que las actuaciones en torno al patrimonio comporten una entrada o una salida de fondos del erario público para entender que las mismas constituyan por ello actividad financiera. Sería necesaria la concurrencia de un requisito teleológico como el de que dichos movimientos –fundamentalmente los que originan ingresos– estuvieran buscados intencionadamente por la entidad pública titular; esto es, que la concepción del patrimonio se realice con una finalidad financiera, entendiéndose por tal la que tendría un doble objeto: la búsqueda de un menor coste en la gestión del propio patrimonio y/o la obtención de un ingreso derivado del mismo.

Pero, y esto nos parece capital, el interés o finalidad financiera no se predicaría normalmente del patrimonio en sí mismo considerado, sino de su gestión pues, como señala Sainz de Bujanda (1985) hay recursos que de un modo inmediato procuran ingresos pecuniarios y otros que lo hacen a través de un proceso de gestión de diversa índole, como es el caso del patrimonio; y en este sentido conviene recordar que Buscema (*op. cit.*) entendía por gestión patrimonial *el conjunto de operaciones relativas a la adquisición, conservación, utilización, enajenación y transformación de los elementos del patrimonio*.

En todo caso, cuando se afirma la finalidad financiera de dicha gestión, no quiere decirse que el elemento patrimonial de que se trate esté atribuido a un ente público para que éste obtenga necesariamente un ingreso del mismo, sino que la gestión de tal elemento patrimonial ha de llevarse a cabo, en

cuanto sea compatible con el cumplimiento de los demás fines que aquél tiene atribuidos, con una finalidad financiera, tal como preconiza Falcón y Tella (*op. cit.*).

Sentadas estas premisas básicas, que nos ayudarán a entender cuanto ahora sigue, procederemos a plantear sucintamente las distintas posiciones mantenidas por algunos autores españoles a este respecto:

1. Fue Calvo Ortega (1970) quien, primero y más fundamentadamente, negó la finalidad financiera de la institución patrimonial al señalar que las normas que regulan la obtención y gestión de bienes patrimoniales de los entes públicos no se encaminan directamente a la citada obtención de recursos dinerarios, sino que procuran la gestión más conveniente al interés público de tales bienes patrimoniales. Aun reconociendo que de la gestión del patrimonio de las entidades públicas puede resultar para éstas un ingreso de naturaleza dineraria, tal efecto no es buscado directa e inmediatamente por el legislador, quien intenta conseguir una adecuada gestión de aquél a través de: a) una mejor organización del mismo, b) de un control más perfecto, c) de una depuración jurídica correcta de los bienes y, por último, d) de una afectación conveniente de los mismos a los servicios públicos correspondientes.

Para este profesor, la adquisición y gestión del patrimonio no dinerario de los entes públicos estaría presidida por el principio de la conveniente afectación y no por la idea de obtención de recursos dinerarios. Además, no siempre los entes públicos obtienen recursos dinerarios de su patrimonio. Por el contrario, generalmente se obtienen servicios o productos finales que se aplican directamente, sin modificación alguna, a la producción de servicios públicos o al ejercicio de funciones públicas.

Calvo Ortega (*op. cit.*), en la misma línea, reafirma que mientras la actividad de adquisición y gestión de recursos dinerarios es una *actividad administrativa medial*, la de incorporación y administración de bienes patrimoniales es una *actividad administrativa final*.

Para este autor, pues, las normas jurídicas que regulan el patrimonio de los entes públicos no forman parte del Derecho financiero porque no se dirigen directamente a ordenar la obtención de recursos de naturaleza financiera o medios de financiación, justo al contrario que las normas tributarias, las relativas al crédito público o a la circulación fiduciaria, cuya finalidad inmediata y directa es la consecución de recursos financieros.

2. Frente a esta postura reacciona Bayona de Perogordo (1977), para quien la finalidad de los patrimonios públicos es primordialmente financiera e inequívoca la pertenencia de dicho instituto al Derecho financiero indicando que, precisamente, la finalidad que se persigue en el ordenamiento jurídico mediante la configuración del patrimonio –la derivada, en aquellas fechas, de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964– es doble:

- De una parte, se pretende dotar a la personalidad jurídica pública de los medios materiales necesarios para el cumplimiento de sus fines, revistiendo, desde esa perspectiva, el patrimonio un carácter instrumental o medial.
- De otra, el patrimonio cumple la función de delimitar el ámbito objetivo de la responsabilidad de su titular frente a terceros constituyendo, en este sentido, la base sobre la que operaría la responsabilidad patrimonial.

Por lo que hace a la gestión patrimonial, en su opinión, existirían argumentos suficientes para defender la inclusión de la actividad de gestión del Patrimonio de las entidades públicas como objeto propio de la actividad financiera, con una importancia que variaría en función de los criterios políticos y de los principios jurídicos que cada ordenamiento incorporase.

Así pues, para Bayona (*op. cit.*), y en la medida en que el Derecho financiero se presenta como la ordenación jurídica de esa actividad financiera, la pertenencia del instituto jurídico del Patrimonio público al Derecho financiero quedaría, a su juicio, demostrada.

Esta conclusión se refuerza –según el mismo autor– al analizar las conexiones existentes entre el instituto jurídico patrimonial y otros de inequívoca naturaleza jurídico-financiera, tales como:

- i) su reflejo presupuestario, toda vez que los ingresos derivados del patrimonio tienen su adecuado reflejo en las correspondientes partidas;
- ii) su vinculación con el gasto público, tanto porque los ingresos que se deduzcan de las relaciones jurídicas que tienen por objeto los bienes y derechos patrimoniales se destinan a la finan-

ciación indiscriminada de los gastos públicos, como porque la adquisición o conservación de los mismos, aun en los supuesto en que se realicen con el fin de aumentar su rentabilidad, provocan gastos públicos; y

- iii) su relación directa con el ingreso, pues no cabe duda de que los recursos que proporciona la explotación de los bienes y derechos patrimoniales constituye una modalidad de ingresos públicos, constitutivos de una parte de la tradicionalmente denominada Hacienda Pública extraordinaria.

Por todo lo expuesto, es evidente –siguiendo con Bayona de Perogordo (*op. cit.*)– la incardinación de pleno derecho del instituto patrimonial en aquella disciplina jurídica y la finalidad financiera del mismo. A este respecto, conviene recordar que el mismo autor se hacía eco en su tratado de las teorías que preconizaban el carácter exclusivamente económico de la institución patrimonial pública.

3. Trataremos ahora una de las conclusiones a las que llega el profesor Falcón y Tella (*op. cit.*) en su apreciación sobre esta cuestión: para él la afirmación de una finalidad financiera en la gestión patrimonial no supone reconocer a ésta carácter absoluto. Existen limitaciones físicas y jurídicas que atenúan o excluyen, en algunos casos, la posibilidad de aportar fondos al Tesoro público. Desde esta perspectiva, se deduce que dicha gestión es, en parte, una actividad financiera; en consecuencia, los principios y normas que la regulan serían, pues, objeto de estudio del Derecho financiero. La relevancia del patrimonio público para esta disciplina deriva, por tanto, de la consideración del patrimonio como recurso de la Hacienda, es decir, como fuente de un tipo de ingresos cuyo régimen jurídico difiere del de los demás ingresos públicos. La importancia práctica del interés financiero no deriva sólo del volumen relativo de los ingresos derivados del patrimonio, sino también de la posible atención que, a otros objetivos de interés general, se puede prestar.

4. Desde el punto de vista académico más reciente, la aportación de la profesora Chinchilla (2001) dedica varias páginas a defender la tesis de que los bienes patrimoniales pueden destinarse a los fines de interés general a los que la entidad pública sirva a través de sus distintas formas de actuación y, así *en rigor no puede decirse ni que el Derecho positivo (español) consagre explícitamente la función financiera de los bienes patrimoniales del Estado, ni que tampoco excluya que estos bienes puedan destinarse a fines de interés general*. El empeño es encomiable, pero lo cierto es que dichos fines no se explicitan, ni se aclara cómo los patrimonios públicos sirven a dichos fines, reconociendo la autora que *habrá que concluir que la única función –distinta de la financiera– que los bienes patrimoniales pueden cumplir es la de ser unos bienes cuya pertenencia al patrimonio solamente se explica por estar en estado de espera, bien hacia la afectación demanial, bien hacia la enajenación (...) Quizás, en términos realistas, ésta es la verdadera concepción de los bienes patrimoniales del Estado, al menos de los bienes corporales, ya sean inmuebles o muebles: la de ser la puerta de entrada y salida hacia o desde el demanio, categoría en la que termina integrándose el grueso de los bienes que son propiedad del Estado y que se utilizan en el desarrollo de alguna actividad administrativa*.

Para la misma autora (Chinchilla, 2004) el de *patrimonio de las Administraciones Públicas* es un concepto que comprende todos los bienes y derechos que son de titularidad de aquéllas, exceptuando el numerario, los valores, los créditos y demás recursos financieros de las Administraciones públicas, así como los recursos que constituyen la tesorería, entre otras, de las entidades públicas empresariales, términos todos ellos que, en opinión de Santamaría Pastor (2004) distan mucho de poseer un significado nítido e indiscutible.

Resulta evidente, pues, que la Ley distingue, o pretende distinguir, claramente entre los conceptos de Hacienda y Patrimonio a los efectos de delimitar el ámbito objetivo de su aplicación, una vez exhaustivamente expuesto el ámbito subjetivo a que se destina. Pero no puede deducirse, tras este esfuerzo definitorio, cuál sea la finalidad del instituto patrimonial en sí mismo considerado, salvo que se extraiga de la literalidad del art. 30.3 LPAP consagrado, todo hay que decirlo, al régimen de disponibilidad de los bienes y derechos patrimoniales. Según este precepto, “ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”, que amplía en opinión de

Chinchilla (2001) la categoría de bienes y derechos a los que se extiende la inembargabilidad reconocida en la STC 166/1998.

Cabría, pues, deducir de ello que la finalidad de los patrimonios públicos quedaría circunscrita a los siguientes aspectos:

- a. a la afectación del bien o derecho de que se trate a la prestación de un determinado servicio público;
- b. a la vinculación material de los mismos a una función pública;
- c. a la afectación legal de sus rendimientos o del producto de su enajenación a fines determinados, los cuales distan mucho de ser explicitados en todo caso; y
- d. a la mera tenencia de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

Volviendo sobre sus pasos, esta administrativista (Chinchilla, 2001) entendía que *el interés financiero, entendido en el sentido de interés por la rentabilidad de los bienes, es un aspecto que debe inspirar la gestión de todos los bienes públicos, ya que ello se impone como una exigencia del principio de eficacia en el servicio de los intereses generales*. Pero, parafraseándola, eso no significa que ésta sea la finalidad o función esencial de los bienes de titularidad pública en la concepción omnicompreensiva que la Ley 30/ 2003 otorga a los elementos integrantes del Patrimonio. Como tampoco, a nuestro juicio y como expondremos seguidamente, la finalidad de la institución patrimonial puede quedar difuminada en su referencia a conceptos tan genéricos como “función pública”, “fines determinados” o “interés económico general”.

II.2. Los patrimonios públicos como categoría de política pública

Esta discusión no tendría apenas interés, más allá de su propia dialéctica teórica, si no hubiera trascendido el marco puramente académico para convertirse en motivo de reflexión de quienes, a lo largo de las tres últimas décadas han venido gestionando el Patrimonio del Estado en nuestro país. Y de estas consideraciones se deduce claramente que la gestión de los patrimonios de titularidad pública puede ser considerada como otra más de las políticas públicas sobre las que debe desplegarse la acción de gobierno. Acción que debe estar informada, entre otros, por los principios de concepción estratégica, eficiencia y sistemática evaluación, como más adelante tendremos ocasión de exponer.

1. Así, criterios de gestión de orden práctico, basados en la experiencia en la administración patrimonial directa, fueron los expuestos por Romaní Biescas (1979) —entonces Director General del Patrimonio del Estado español— en la conferencia pronunciada en la Universidad Nacional Autónoma de México el 9 de noviembre de 1978 y cuyo interés es innegable.

Para Romaní (*op. cit.*), frente a la definición más generalizada del Patrimonio del Estado (léase público) como *un conglomerado heterogéneo de bienes y derechos que la Administración pública y los órganos del Estado necesitan y utilizan para el cumplimiento de sus fines*, la entonces vigente Ley del Patrimonio del Estado configuraba éste como el instituto jurídico constituido por el conjunto de bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallan afectos al uso general o a los servicios públicos.

Desde esta perspectiva, el autor se plantea la gran cuestión sobre los fundamentos de una propiedad pública no destinada, actual e inmediatamente, a fines de utilidad pública. Sin olvidar el sustrato que la ideología desamortizadora aporta a la conceptualización patrimonialista pública europea, manifiesta Romaní (*op. cit.*) que se asiste a una potenciación del Patrimonio del Estado como instituto, lo que se manifiesta en la concepción *extrafiscal del patrimonio con su habilitación para perseguir fines públicos de diversa naturaleza y no sólo, o en lugar de, la simple obtención de ingresos*.

Tanto este autor —como Fernández Olavarrieta (1978), quien fuera durante bastantes años titular de la Subdirección General del Patrimonio del Estado española— consideraban que la institución patrimonial está plenamente vigente y resulta necesaria, y sus gestores deben ponderar, con arreglo a los principios de una buena administración y en cada momento concreto, las razones que aconsejen el destino de un bien.

Precisamente, *la creciente complejidad de la vida administrativa hace indispensable* —según Olavarrieta (*op. cit.*)— *una previsión de necesidades de inmuebles que podrán atenderse mediante la exis-*

tencia de un fondo de reserva patrimonial por cuanto, necesariamente, los órganos de la Administración utilizan, como edificios administrativos, inmuebles concertados en arrendamiento o inmuebles del Patrimonio del Estado que les han sido afectados o adscritos.

El fundamento del patrimonio radicaré –siguiendo la concepción teñida de tintes económicos, sugerente y original de Vanoni (1962 post)– en la necesidad de conservar unos medios económicos puestos a disposición del ente público, a la vez que con su producto se concurre a la financiación de sus necesidades económicas proyectando su función sobre la actividad financiera del presente.

La necesidad del mantenimiento de la *reserva patrimonial pública* se reafirma ante el fenómeno de la integración en el mismo de bienes sin un planteamiento financiero apriorístico –comisos, pago de deudas tributarias– y por la imposibilidad material de afectarlos de manera inmediata a fines públicos, incluso de orden financiero. En este sentido, *entender que la tenencia temporal de un solar sin afectación a un servicio público es una afectación a fines financieros de sostenimiento estatal sólo podría hacerse sobre la base de un amplio concepto de la especulación inmobiliaria como operativa a favor del Estado* (Olavarrieta, *op. cit.*).

Parecería, pues, que para ambos autores existirían dos categorías de patrimonio público: 1.^a- el voluntariamente constituido para el logro de sus fines, y 2.^a- el generado por imperativo legal –integraciones forzadas–, cuyo destino en la mayor parte de los casos –dada su innecesidad para la entidad pública– es ser devuelto al tráfico jurídico privado y así allegar fondos al Tesoro público.

En todo caso, concluye Romani (*op. cit.*) que *en la sociedad de hoy, en el pensamiento de los políticos como en la visión paramétrica de los economistas y responsables de las finanzas públicas, la función social de las propiedades públicas ha de integrar, por derecho propio, la base sólida de una deseable y creciente confianza del contribuyente hacia la política presupuestaria del Estado.*

2. En este recorrido acerca de los criterios de conceptualización práctica en materia de patrimonialidad pública, consignaremos ahora las ideas expuestas por el que fuera máximo responsable de la misma entre 1996 y 2000, en su calidad de Subsecretario de Economía y Hacienda.

Según Díez Moreno (1996) *para llevar a cabo una eficaz gestión del Patrimonio inmobiliario del Estado es imprescindible, en primer lugar, un conocimiento exhaustivo del mismo*; de ahí la configuración del Inventario General de Bienes y Derechos como un instrumento administrativo con trascendencia superior a la del mismo Patrimonio, cuyos elementos integrantes lo son tanto para la satisfacción de fines públicos o de interés social, como para su enajenación o aprovechamiento rentable.

Resulta esencial tener muy presente que *una información actualizada permite una eficaz administración de tales bienes, su protección, defensa y aprovechamiento rentable*. En esta línea, del *detallado estudio de las necesidades reales de espacio de la Administración y del nivel de ocupación de sus inmuebles destinados a usos administrativos* se derivaría –a través de una adecuada planificación– la reordenación y racionalización de la masa patrimonial, que conduciría a un ahorro económico y, en su caso, a una generación de ingresos patrimoniales por la vía de la enajenación.

En suma, la acción concertada en materia de política patrimonial tendría *como objetivos mejorar la gestión de inmuebles, racionalizar su uso, el ahorro de gastos corrientes y, en última instancia, la obtención de ingresos patrimoniales*.

Parece pues, existir una finalidad financiera en la concepción patrimonial de Díez Moreno (*op. cit.*) si bien enfocada decididamente desde la vertiente del control del gasto público. Pero también nos recuerda las anteriormente citadas palabras de Calvo Ortega (*op. cit.*), según las cuales la verdadera finalidad de los administradores del Patrimonio público español estribaría en conseguir una adecuada gestión de tal patrimonio a través de: a) una mejor organización del mismo, b) un control más perfecto, c) una depuración jurídica de los bienes, y d) una afectación conveniente de los mismos a los servicios públicos correspondientes.

Consiguientemente, la adquisición y gestión del patrimonio no dinerario de los entes públicos estaría presidida por el principio de la conveniente afectación, negando la obtención de recursos dinerarios –ya fuera como ingreso inmediato o a través de la contención del gasto corriente– como fin primordial, con lo que la finalidad financiera de la gestión patrimonial, en el pensamiento de Díez Moreno (*op. cit.*), quedaría desdibujada y aun comprometida.

3. Para su sucesor en el cargo, Rafael Catalá Polo (2001) *el Patrimonio del Estado está configurado por un conjunto heterogéneo de bienes y de propiedades cuya tipología jurídica no es unívoca, ya que existen una serie de activos que están vinculados a la función de producción de servicios que se ejercen [por los poderes públicos] y otros bienes que no están vinculados directamente a esta función de producción de servicios. Los primeros representan el soporte físico requerido para la prestación de los servicios públicos y mientras conserven esta condición de dominio público no pueden ser vendidos en el mercado. Junto a estos hay otro grupo de bienes, los bienes patrimoniales, que están constituidos por todos aquellos que no están adscritos al uso general, al servicio público o a edificios administrativos. Estos bienes, por tanto, al no tener esta vinculación al servicio público directo son susceptibles de ser movilizados en condiciones de mercado porque no son necesarios para el cumplimiento de los fines estrictos de las administraciones. Para el entonces responsable de la gestión patrimonial pública, las consideraciones [de orden práctico en materia de gestión patrimonial] deben recaer sobre la totalidad de los inmuebles ocupados por dependencias administrativas y por la totalidad de los inmuebles que potencialmente pueden ser utilizados para estos usos, bien directamente, bien mediante reformas o construcciones de nueva planta. Esta política debe tener en cuenta las dotaciones presupuestarias para esta finalidad, combinadas con otros mecanismos legales como la permuta o la posibilidad de obtención de inmuebles aptos para el uso administrativo, aunque en un momento inicial no estén en el parque inmobiliario público.*

Así, el conjunto de actuaciones que integraron la política patrimonial desarrollada bajo su dirección se circunscribieron a los edificios susceptibles de uso administrativo y a los recursos inmobiliarios que mediante su movilización en el mercado –ventas o permutas– pueden afectarse a la reestructuración del patrimonio.

Explícitamente continuaba señalando que *la preocupación por optimizar el patrimonio inmobiliario del Estado y sus organismos públicos no constituye una novedad en las estrategias del departamento de Hacienda, y para la exacta comprensión de la situación actual quizá es conveniente hacer una breve mención a los antecedentes. En un contexto definido por la prioridad de la política económica de reducir el déficit público, para situarlo en valor dentro de los criterios que permitieran el acceso al primer grupo de países integrados en el euro, en octubre de 1996 el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo por el que se establecían medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario del Estado y sus organismos públicos. Los objetivos de carácter técnico y económico que se plasmaron en el Plan de racionalización y optimización del patrimonio inmobiliario del Estado proyectaron una mejora en la asignación de recursos inmobiliarios con la consecuencia de permitir ahorros en los arrendamientos y mantenimientos, así como liberar inmuebles y destinarlos a la venta. Las tareas complejas y costosas que implican la ejecución de un plan de reubicación de unidades administrativas no han podido llevarse a cabo con la celeridad deseable por una organización administrativa tan compleja como es la Administración del Estado, sometida a procedimientos reglados y a limitaciones.*

Como consecuencia de esta reflexión parece imprescindible, como instrumento necesario para afianzar esta nueva cultura patrimonial, contar con instrumentos y con políticas ágiles que permitan profundizar y extender las iniciativas en materia de captación de la información y de optimización del parque inmobiliario de manera eficiente, de acuerdo con las tendencias del mercado.

En cualquier caso, para Catalá Polo (*op. cit.*), *la primera cuestión para definir una política patrimonial ha de ser la de establecer los principios generales. Sin embargo, en la normativa vigente no se definen estos principios que orienten la gestión del patrimonio del Estado, aunque de hecho la Constitución consagra los principios de eficiencia y economía en la programación y asignación de recursos públicos y hay una serie de leyes que definen unos principios de actuación, pero lo cierto es que no existen esos principios básicos en la legislación vigente.*

A falta de esos principios, como criterios inspiradores de la acción patrimonial pública, Catalá (*op. cit.*) señalaba que *por una parte, la consolidación presupuestaria ha de tomarse como una inductora de las estrategias inmobiliarias en la Administración. Igual que cualquier corporación empresarial viene otorgando una importancia creciente a las estrategias de movilización de patrimonios históricamente consolidados como una pieza de importancia en la creación de valor para los accionistas, en la Administración deberíamos considerar que esta necesidad se viene sintiendo desde las exigencias que una estricta política presupuestaria está imponiendo, que obliga a reconsiderar el papel de los activos inmobiliarios públicos y la optimización de su utilización como elemento de acompañamiento en los*

procesos de reducción de gasto y búsqueda de fuentes alternativas de financiación, aunque en términos comparativos, ciertamente, en los grandes agregados presupuestarios, las aportaciones que provienen de la enajenación de inmuebles no resulten especialmente significativas.

Para, acto seguido, reconocer que, *tradicionalmente el Estado ha sido un demandante de productos inmobiliarios, en propiedad, en arrendamiento, y ha venido siendo titular de un parque susceptible de ser movilizado, cuyo origen y características dificultaban su colocación en el mercado. Es cierto que históricamente la Administración del Estado no ha tenido una vocación de operador inmobiliario y, si se puede utilizar con todas las reservas un símil, su situación respecto a estos activos inmobiliarios se asemejaba a la de un gran banco tradicional, con un patrimonio inmobiliario significativo, pero que lo considera marginal al negocio principal; que se gestiona pero que no constituye una línea de negocio especializada en proporcionar al mercado activos y servicios inmobiliarios. Si la dinámica empresarial y la competencia han cambiado en los últimos años la cultura de las grandes corporaciones respecto a sus activos inmobiliarios, también en la Administración este cambio se está operando.*

Sin solución de continuidad, el entonces Subsecretario de Hacienda proseguía: *En términos prácticos, la continua presión ejercida para reducir el gasto corriente afecta tanto a los recursos disponibles para contratar nuevos arrendamientos en el mercado como a la capacidad para mantener adecuadamente el parque existente.*

La paulatina reducción del gasto en las administraciones públicas –tan de actualidad en el momento presente– induce también a una reducción del número de funcionarios y de empleados públicos que, aunque en el corto plazo puede ser poco significativa, debe resultar apreciable en períodos largos de tiempo, relacionando ambos aspectos al señalar que la gestión de inmuebles de uso administrativo constituye un instrumento para cumplir la misión de las organizaciones: Es evidente que no es un fin en sí misma. No pretendemos convertir la política patrimonial en un fin sino simplemente en el instrumento adecuado para el cumplimiento de los fines y de las misiones de las organizaciones.

En este sentido propugnaba como principio inspirador de actuación que *la adecuada gestión de una parte significativa de los recursos de las administraciones, constituidos por sus activos inmobiliarios, no debe entorpecer, como es evidente, la ejecución de las funciones ni constituir una traba para la productividad de la organización. Esta reflexión, que parece obvia, cobra un especial relieve cuando se constata que existen estrechas relaciones entre la productividad de la organización –la productividad de los empleados públicos– y las condiciones físicas de los puestos de trabajo. Por tanto, esta relación exige que el aspecto físico de los edificios se formule en base a criterios de equidad espacial, de salubridad, de flexibilidad, de confort, de conexión tecnológica y de identidad corporativa. Por tanto, quisiera poner de manifiesto que la política de optimización en ningún caso va vinculada a la fijación de estándares de utilización ni de condiciones de trabajo que dificulten o limiten la productividad de las organizaciones.*

4. Como lógica consecuencia de esta declaración de principios, sus líneas maestras fueron recogidas como esquema conceptual en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuya Exposición de motivos establece que el nuevo concepto de *Patrimonio del Estado* tiene una finalidad meramente instrumental y permite *destacar la afectación global de los patrimonios de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, como organizaciones subordinadas, al cumplimiento de los fines del Estado, haciendo efectiva su vocación de ser aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos* de forma plenamente integrada con las restantes políticas públicas.

En extracto, y en lo que a nosotros por ahora nos interesa, sus principales líneas programáticas –deducidas de su Exposición de motivos – serían:

- i) definir el marco legal de referencia de las entidades públicas en materia de bienes públicos;
- ii) efectuar una detenida revisión de las normas que rigen la administración de los bienes de esta naturaleza;
- iii) sentar las bases para la formulación y desarrollo de una política global relativa a la gestión de los bienes públicos (estatales);
- iv) articular una política patrimonial integral que permita unificar los sistemas de administración de los bienes públicos existentes con anterioridad y coordinar su gestión con el conjunto de políticas públicas, y muy especialmente con las de estabilidad presupuestaria y de vivienda;

- v) establecer como elementos definidores de dicha política patrimonial los siguientes:
 - v.i) la globalidad de su alcance;
 - v.ii) la coordinación centralizada, y
 - v.iii) la fundamentación en unos principios básicos explicitados por la propia ley y a los que más adelante nos referiremos con detalle;
- vi) acuñar un nuevo concepto de patrimonio público –aquel que está constituido por el conjunto de los bienes y derechos de titularidad pública, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos– que permita el tratamiento conjunto de esas masas de bienes a determinados efectos de regulación normativa y destaque la afectación global de los citados patrimonios al cumplimiento de los fines de la entidad pública a que pertenezcan;
- vii) considerar este conjunto de bienes y derechos integrantes del patrimonio público como activos que deben ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos, de acuerdo con criterios de eficiencia y economía, y aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos;
- viii) reforzar –dada la constatación de la notoria amplitud del parque inmobiliario público, con el correlativo incremento de su participación en el gasto público y la necesidad de considerar rigurosamente las implicaciones presupuestarias de su gestión– la coordinación en materia de gestión patrimonial, dando carta de naturaleza a la sistematización y clarificación de competencias de los distintos órganos administrativos e instituyendo otros específicos como la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial y, en fin, potenciando los ya existentes, como la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales y la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos.

5. Quien vino a sustituir a Rafael Catalá en la Subsecretaría de Hacienda –Francisco Uría (2004)– consideraba que *la política patrimonial no constituye una política económica sustantiva ni un ámbito de actuación administrativa aislado. Antes al contrario, una correcta política patrimonial será precisamente aquella que permita aprovechar de manera eficiente los activos patrimoniales para el mejor desarrollo de otras políticas públicas relevantes.*

Para este responsable de la gestión patrimonial, *las Administraciones Públicas en general, y la Administración General del Estado en particular, no son instituciones privadas y, por consiguiente, su actuación general no puede explicarse en meros términos de eficiencia económica. En tanto que sedes para la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, los edificios de las Administraciones Públicas deben respetar unos estándares mínimos de calidad que se correspondan con la necesaria dignidad de la representación de toda Administración Pública. Ello se hace especialmente evidente si tenemos en cuenta que, en no pocos casos, las sedes administrativas se encuentran en edificios de alto valor histórico-artístico, lo que obliga a su cuidada conservación.*

Al abordar la clásica dicotomía propiedad/ arrendamiento, en cuanto a régimen de ocupación preferencial, Uría Fernández (*op. cit.*), señalaba que, *en otro orden de cosas, existe una decisión relevante en materia de gestión patrimonial como es la opción entre la ocupación de los bienes en régimen de propiedad o en el de arrendamiento. No existiendo en el ámbito público las cuestiones contables y fiscales que pueden avalar en el caso de la empresa privada la utilización generalizada de fórmulas arrendaticias, y teniendo con carácter general las Administraciones Públicas una vocación de permanencia dilatada en los inmuebles, parece razonable despejar la incógnita en un sentido favorable a la adquisición de inmuebles en propiedad. Se perfilaría así, en consecuencia, una estrategia de sustitución de edificios ocupados en régimen de arrendamiento por otros en propiedad, disminuyendo así el volumen de gasto corriente de las Administraciones Públicas facilitando la realización de obras de envergadura en los inmuebles concernidos.*

Para Uría (*op. cit.*) *otras estrategias consistirían en la concentración de unidades dispersas en distintos edificios, tratando de obviar los costes de toda índole asociados a esa situación, la de evitar adquisiciones de inmuebles en zonas céntricas cuando las necesidades del servicio no lo aconsejen o la de sacar de los edificios administrativos servicios comunes que pueden albergarse en otras sedes con un menor coste.*

Pero, sin duda, entre este conjunto de estrategias de racionalización patrimonial, merecen ser destacadas las denominadas *actuaciones de optimización* en el ámbito patrimonial inmobiliario, que se harían efectivas a través de programas de actuación y planes para la optimización del uso de los edificios de uso administrativo.

En opinión de Uría (*op. cit.*), *estas actuaciones precisan de un liderazgo administrativo sólido en materia de política patrimonial, dado que el centro directivo competente debe contar con la información y las potestades suficientes como para imponer a las unidades administrativas el uso eficiente de las propiedades públicas, superando las actitudes egoístas que, eventualmente, pudieran manifestarse.*

En este sentido, preconizaba que *el conjunto de las Administraciones Públicas debe comprometerse con el objetivo de utilizar los inmuebles del modo más racional y para ello puede ser más eficaz la vía del estímulo positivo: a modo de mera hipótesis, podría pensarse en la visualización del coste de ocupación de los inmuebles a través de la formalización de una relación arrendaticia entre los usuarios administrativos y el centro o Ministerio encargado de la gestión patrimonial. Una vez producida esa visualización, sería factible premiar la reducción de ese coste con la posibilidad de obtener crecimientos en otras partidas presupuestarias del Departamento. Surgiría de este modo, por primera vez, un estímulo positivo para que las unidades administrativas se convirtieran en agentes impulsores de la racionalización patrimonial en lugar de fuerzas opositoras a la introducción de estas nuevas técnicas. Sin ese compromiso global es lo cierto que el éxito de la nueva gestión patrimonial se dificulta extraordinariamente.*

Por último, y en lo que se refiere concretamente a la finalidad que, en el momento presente, puedan tener los patrimonios públicos, Uría Fernández (*op. cit.*) señala que *la Ley 33/2003 establece en su artículo 8.2, aplicable a todas las Administraciones, 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, en coordinación con las Administraciones competentes. Y es que la experiencia de los últimos años evidencia la potencialidad de una política eficaz de gestión de los bienes patrimoniales públicos como instrumento al servicio de otras políticas públicas.*

En apoyo de esta aseveración argumentaba que *de hecho, si se analiza en detalle el proceso de ejecución de actuaciones inmobiliarias por los diferentes agentes estatales en los últimos años, es fácil constatar que los principios informadores de la concepción y desarrollo de estas operaciones no descansan exclusiva ni preponderantemente en el criterio de la obtención de recursos financieros, sino que otorgan una gran importancia a aspectos complementarios de cada operación, que constituyen los elementos cualitativos que se aportan por esos agentes a la consecución de fines públicos y a la mejora en el bienestar social asociada a la cualificación del territorio.*

A modo de conclusión a este respecto, el antiguo Subsecretario (*op. cit.*) señalaba que, en esa nueva etapa en materia de gestión del patrimonio de las Administraciones Públicas, no se trataba de *obtener ingresos mediante la desinversión masiva de activos inmobiliarios: se trata de contar con un patrimonio inmobiliario que sirva de base a la prestación eficiente de los servicios públicos. A tal fin, la colaboración interadministrativa es imprescindible tanto para el recíproco intercambio de bienes patrimoniales susceptibles de un mejor aprovechamiento por otras Administraciones Públicas como para la más eficaz utilización de estos bienes, dado el entrecruzamiento competencial que se produce en este ámbito.*

Para alcanzar este objetivo, según su criterio, se hacía imprescindible *la aprobación de un programa de inversión sostenido, estrategias decididas de desinversión en bienes innecesarios, el desarrollo de los planes y programas de optimización previstos en la Ley y el compromiso de todos los operadores inmobiliarios públicos en la más eficiente utilización de esos bienes como instrumentos al servicio de políticas públicas tan relevantes como el saneamiento de las cuentas públicas mediante la reducción del gasto, la modernización de las Administraciones Públicas y, sobre todo, la política de vivienda.*

6. Ciertamente en línea con las manifestaciones que hemos venido transcribiendo, habría que hilar muy fino para detectar un mínimo atisbo de interés financiero –como no sea, de nuevo, desde la ver-

tiente de la contención del gasto público– en la orientación de la política patrimonial pública aplicada desde la legislatura 1996-2000, y que tuvo su primera manifestación en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1996 sobre medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la Administración Pública española y culmina, por ahora, con la entrada en vigor de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas el 4 de febrero de 2004 y la subsiguiente de su Reglamento de desarrollo.

7. Pese a nuestro empeño, no nos ha sido factible hallar manifestaciones de naturaleza programática en materia de gestión patrimonial que se correspondan con el periodo 2004-2011, lo que podría ser indicativo de que las líneas maestras sobre la política seguida a este respecto no difirieron de las sentadas en las dos anteriores legislaturas, materializándose fundamentalmente en la aprobación del Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, mediante el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto.

8. Por su parte, el Gobierno surgido de las Elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011 ha efectuado alguna manifestación sobre directrices de gestión de las propiedades públicas estatales, en el sentido de evitar el despilfarro en la gestión de los edificios públicos infrautilizados o que se encuentren vacantes.

Más concretamente, en su comparecencia del pasado 28 de febrero de 2012 ante la Comisión Constitucional del Senado (Diario de Sesiones n.º 27, de la misma fecha), la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia argüía que era necesario *reducir todos los gastos de funcionamiento de la Administración Pública*. Para ello, el Gobierno iba a *analizar uno a uno los costes de gestión que tiene la Administración y aplicar rigor y seriedad en el control de esos costes. Estamos convencidos de que es posible ahorrarnos muchos recursos* (Saenz de Santamaría, 2012).

En concreto, y en lo que se refería a *un asunto especial, el patrimonio inmobiliario*, propugnaba *una gestión integral que permita aprovechar al máximo los inmuebles a disposición del Estado*.

En ese sentido, facilitó a la Comisión unos datos que, a su juicio, resultaban reveladores: *El Inventario General de Bienes Inmuebles cifra en casi 55.000 el número de edificios de que dispone la Administración General del Estado. Resulta paradójico que, a pesar de lo abultado de esa cifra, se gasten además 100 millones de euros en alquileres e inaceptable que, según algunas estimaciones, haya patrimonio sin utilizar, sólo en el centro de Madrid, en el interior de la M-30, por valor de 500 millones de euros; 500 millones de euros de patrimonio inmobiliario sin utilizar*.

Para, acto seguido señalar que *es necesario poner en marcha un plan integral de gestión de ese patrimonio, un planteamiento global sujeto a pautas homogéneas en cuanto a la valoración de bienes, gestión de los activos, ocupación de los espacios, planificación de proyectos, obras y servicios generales de mantenimiento y conservación. Este Gobierno va a mirar cada euro que se gaste. Pondremos en marcha modelos de rigor en la gestión de recursos públicos, porque la situación en la que estamos nos obliga a ello y porque, además, no podemos lastrar a las siguientes generaciones con lo que no hemos sabido hacer o no hemos sido capaces de organizar, condicionar su futuro sencillamente porque no se ha sabido gestionar nuestro presente*, si bien dicha declaración de intenciones todavía –invierno 2012-2013– no se ha concretado en ninguna propuesta firme en tal dirección.

9. Y decimos esto por cuanto, en el seno de la 16 Edición del Barcelona Meeting Point (del 17 al 21 de Octubre de 2012) –considerado el salón inmobiliario más importante del país y uno de los primeros de Europa– el entonces Director General del Patrimonio del Estado, San Basilio Pardo (2012) presentaba como líneas programáticas de su acción –desde la consideración de que *los recursos inmobiliarios públicos son la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos y (...) valores económicos susceptibles de ser movilizables en el mercado a la par que su gestión debe someterse a los mismos criterios que inspira los procesos de consolidación fiscal y reformas estructurales que el Gobierno está desarrollando en otros ámbitos*– las siguientes:

- Mediante el *diagnóstico preciso de la situación inmobiliaria, el objetivo perseguido es actualizar la información sobre los inmuebles y, al mismo tiempo, mejorarla y completarla con nuevos datos tales como el nivel de ocupación o los gastos ligados al mantenimiento y conservación*.

- Enfocando la *reducción del gasto en arrendamiento*, el objetivo de esta línea es conseguir un ahorro significativo a través de: *rescindir los contratos de arrendamiento que sean innecesarios (principalmente, con reubicación de las unidades administrativas en edificios en propiedad); renegociar a la baja las rentas de aquellos arrendamientos considerados imprescindibles; y reducir la superficie arrendada por mejor aprovechamiento del espacio.*
- Desde el punto de vista de la *“optimización de la ocupación de espacios, en esta línea de actuación el principal objetivo es reducir la ratio de espacio ocupado por efectivo para aproximarla a la del sector privado (siempre teniendo en cuenta la tipología singular de algunos de nuestros edificios). A largo plazo, se trataría de definir unos estándares de ocupación que sirvan de referencia a los gestores teniendo en cuenta aspectos tales como la tipología de edificios y de las áreas y puestos de trabajo. Pero también la Comisión permanente ha aprobado una estrategia a corto plazo que pretende identificar los inmuebles que presenten una mayor desviación respecto a la media en la ratio empleados/m² o en otras ratios tales como euros/empleados (en inmuebles arrendados) o las plazas de aparcamiento por número de empleados o superficie.*
- Por lo que respecta a la *generación de ingresos públicos, una de las consecuencias de las actuaciones de optimización de espacios debe ser la liberación de edificios que, además de ser susceptibles de aplicarse a otros fines pueden también ser enajenados con el fin de obtener ingresos y reducir costes asociados a bienes inactivos.*

Aquellos inmuebles y propiedades para los que no haya una ocupación, actual o previsible, deben ser puestos en valor, ya sea mediante procesos de enajenación o de explotación. Se trata de un proceso que se prolongará en el tiempo, no solo por las circunstancias de mercado actuales sino también por la necesidad de acometer complejos procesos de depuración jurídica de los inmuebles, revisión de la calificación urbanística o liberación de regímenes de protección. En todo caso, con el fin de agilizar los procedimientos de enajenación de los bienes públicos se han propuesto cambios normativos en la legislación patrimonial del Estado.

Así, en la Ley de Presupuestos para 2012 se incluye una modificación de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas en virtud de la cual se configura la subasta tanto al alza como a la baja, como el procedimiento principal de enajenación de bienes públicos, frente a otras posibilidades como el concurso.

Por otra parte, la movilización de los bienes patrimoniales del Estado que no se consideren necesarios no solo se refiere a edificios, sino que también tienen gran importancia por su volumen, las 34.876 fincas rústicas, con una superficie de más de 5.589 millones de m², de procedencia muy diversa (sobrantes de expropiaciones, abintestatos, embargos, etc.) y que en muchos casos se encuentran ociosas y son de difícil enajenación aislada. A estos efectos, se ha decidido un plan de movilización de estos terrenos que supone ofrecerlos para enajenación o explotación a agricultores colindantes o también a Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

- Finalmente, y en relación con la *construcción de equipamientos autofinanciables a medio plazo, en el nuevo marco de gestión patrimonial que está definiendo, la Comisión de Coordinación ha decidido que solo se justificarán futuras adquisiciones de inmuebles y nuevas construcciones de edificios en aquellos casos en los que la inversión necesaria se vea claramente compensada por los ahorros que se generarán por la vía de unos menores arrendamientos, o por los ingresos que podrían derivarse de operaciones de enajenación de inmuebles.*

II.3. Recapitulación

1. Como resumen de lo dicho hasta ahora, podríamos convenir que –en su primigenia configuración– el fin de los patrimonios públicos era allegar recursos con que sufragar las necesidades del erario público, pero si tomamos en consideración el porcentaje que representan los ingresos por gestión patrimonial respecto del total de ingresos del Estado en un país desarrollado como el nuestro observaremos que ese importe, en el momento presente y de manera constante en el último decenio, es meramente testimonial.

Tabla 1
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS

1.5. Ingresos. Clasificación económica

Millones de Euros

Capítulos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Impuestos directos	134.952	144.516	153.319	167.750	184.190	203.623	220.046	216.181	198.025	189.727
Impuestos indirectos	45.489	37.741	39.836	43.051	45.302	50.740	53.363	50.202	40.736	36.142
Tasas, precios y otros ingresos	4.694	4.309	4.411	4.209	4.233	4.768	5.083	6.570	6.169	6.735
Transferencias corrientes	8.731	9.575	12.221	12.213	12.537	12.542	12.653	12.208	12.020	11.196
Ingresos patrimoniales	7.108	6.617	6.235	3.141	3.513	4.364	5.826	6.722	6.727	9.637
Operaciones corrientes	200.974	202.759	216.022	230.363	249.775	276.038	296.972	291.882	263.676	253.438
Enajenación inversiones reales	397	498	534	567	564	553	571	368	335	283
Transferencias de capital	2.368	2.773	2.842	2.596	2.773	3.006	4.071	2.687	3.733	2.188
Operaciones de capital	2.765	3.272	3.376	3.163	3.337	3.559	4.642	3.055	4.068	2.471
OPERACIONES NO FINANCIERAS	203.739	206.031	219.398	233.526	253.112	279.596	301.614	294.937	267.745	255.910
Activos financieros	2.156	1.528	1.730	2.052	2.637	4.134	6.945	6.498	6.259	16.453
TOTAL CAPÍTULOS 1 a 8	205.895	207.558	221.128	235.578	255.749	283.731	308.559	301.435	274.004	272.363

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

Poniendo en porcentaje los datos que nos interesan de la Tabla 1 anterior –y recordando que al capítulo “Enajenación de inversiones reales” se aplican los ingresos derivados de la venta de bienes de capital, y más en concreto, los procedentes de la venta de solares, fincas rústicas y otros terrenos, así como cualquier otra inversión real, entre las que se encuentran edificios e instalaciones de análoga naturaleza– resalta aún más lo que acabamos de señalar:

Tabla 2
IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS INGRESOS POR ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES

INGRESOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTALES (A)	205.895	207.558	221.128	235.578	255.749	283.731	308.559	301.435	274.004	272.363
ENAJ. INV. REALES (B)	397	498	534	567	564	553	571	368	335	283
% (B)/(A)	0,19	0,24	0,24	0,24	0,22	0,19	0,19	0,12	0,12	0,10

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

Esta circunstancia, de carácter objetivo, bastaría para rebatir las argumentaciones de quienes propugnan la finalidad eminentemente financiera de los patrimonios públicos.

Puede objetarse ciertamente que determinadas Administraciones y entes públicos obtienen magníficos resultados de la realización de sus propiedades. Esto es cierto, si bien debe ser matizado. Cuando los flujos patrimoniales son exclusivamente de salida, enajenándose bienes acumulados a lo largo de los años sin la contrapartida de unas aportaciones de carácter regular, el patrimonio quedará esquilmo tan pronto como el aparato burocrático dedicado a gestionarlo sea capaz de ultimar el proceso de liquidación. Por ello, entendemos que la finalidad financiera –desde el punto de vista del ingreso– sólo se da plenamente cuando existe una regularidad en la producción de recursos dinerarios –sin que éstos, por su propia naturaleza, sean fijos en su cuantía ni periódicos en su devengo– y los mismos alcanzan un peso medianamente significativo en el total de los de la entidad.

2. Fijándonos en la vertiente del control del gasto, pensamos que la específica gestión del patrimonio público no debe diferenciarse en este aspecto del principio general de economía que debe presidir toda la gestión pública –y aun la privada–, por lo que otorgar una específica relevancia financiera a la ordinaria actividad gestora consistente en la diligente administración de los bienes de titularidad pública se nos antoja una opción teñida más de voluntarismo político que sustentada por el rigor disciplinar.

3. Llegados a este punto nos corresponde –retomando el compromiso adquirido al término del apartado introductorio– exponer nuestra opinión acerca de cuál deba ser, en el momento presente, la finalidad de la pervivencia de los patrimonios inmobiliarios en una estructura administrativa pública moderna.

Así, cuestionada cuando menos la finalidad esencialmente financiera de los patrimonios públicos y establecida la indiferenciación existente entre lo público y lo privado a la hora de economizar en la administración de los inmuebles precisos para el desempeño de las tareas ordinarias de las organizaciones, estamos llamados a tratar de determinar su verdadera razón de ser en el momento actual.

Desde nuestro punto de vista, la realidad puede ser enunciada de forma relativamente simple: superada la finalidad financiera que se predicaba de los patrimonios públicos, esto es, el aportar recursos a las arcas públicas a través de una recta explotación de los bienes y derechos que lo integran, la razón última de su existencia radicaría en la más adecuada gestión de una masa –más o menos voluminosa, más o menos homogénea– de bienes y derechos con o sin vocación de permanencia en el instituto patrimonial público.

Efectivamente, los bienes y derechos que se integran, por virtud de cualquier título, en los patrimonios públicos lo hacen sin tener necesariamente por objeto inmediato satisfacer una necesidad pública. Su destino natural, tras una permanencia más o menos prolongada, en su seno, sería su salida del mismo. Bien podemos concluir así –no sin efectuar una simplificación consciente– que *la ordenación racional de los mecanismos de incorporación, gestión y enajenación de los citados elementos patrimoniales constituye, de facto y esencialmente, la finalidad actual del propio instituto jurídico.*

Esta finalidad intrascendente –usado el adjetivo en el más noble sentido del término– no debe identificarse con la insignificancia –en su acepción más habitual– del instituto.

La instrumentalidad, que también se ha predicado de él (Bayona, Catalá, LPAP 2003), constituye una característica esencial del mismo, cuyo contenido no puede ser minimizado en modo alguno. Es evidente que muchos de los fines de las entidades públicas no serían alcanzables sin la adecuada administración de ese caudal de bienes y derechos que venimos denominando patrimonio público, el cual se configura como un elemento insustituible de la actividad económica de aquéllas, siendo rigurosamente exacto, a nuestro juicio, que la existencia de los patrimonios públicos se justifica precisamente por su vocación de ser aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos –sin que quepa predeterminar, ciertamente, cuáles sean o puedan ser éstos–.

Sentada, pues, la finalidad específicamente gerencial del instituto patrimonial público, su adscripción disciplinar debe superar los tradicionales encasillamientos en distintas áreas de las Ciencias jurídicas para integrarse, con personalidad propia, en el más amplio campo de la nueva Ciencia de la Administración, en la que, junto con los imprescindibles paradigmas normativos de orden esencialmente jurídico, confluirán criterios racionales de gestión y administración integrados en un cuerpo doctrinal que se nutrirá, como no puede ser menos, de cuantas aportaciones de carácter económico o gerencial resulten pertinentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAYONA DE PEROGORDO, J. J. (1977): *El Patrimonio del Estado*. Instituto de Estudios Fiscales.
- BUSCEMA, S. (1976): *Patrimonio Pubblico*. Giuffrè.- Milano.
- CALVO ORTEGA, R. (1970): "Consideraciones sobre los presupuestos científicos del Derecho Financiero". *Hacienda Pública Española*, n.º 1.
- CATALÁ POLO, R. (2001): *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. 28 de marzo de 2001. N.º 199.
- CHINCHILLA MARÍN, C. (2002): *Bienes patrimoniales del Estado. Concepto y formas de adquisición por atribución de la ley*. Marcial Pons.
- (2004): (coord) y otros. *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. "Introducción". Civitas Ediciones, S.L.
- DÍAZ III, J. (1993): "Science, engineering and the discipline of Real Estate". *JREL*, Vol 1 n.º 2.
- DÍEZ MORENO, F. (1996): "Nueva política de gestión patrimonial. Medios para mejorar la gestión y utilización de los inmuebles de titularidad estatal". *Presupuesto y gasto publico*, 19-15.
- FALCÓN y TELLA, R. (1982): "La finalidad financiera en la gestión del patrimonio". *Revista española de Derecho financiero*, n.º 35.
- FERNÁNDEZ-OLAVARRIETA y AGUILERA, A. (1978): *El Patrimonio del Estado en el Anteproyecto de Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. (1979): "Legislación del patrimonio, del tesoro y de la deuda pública", en *Hacienda y Constitución*. IEF.
- GARRIDO FALLA, F. (1961): "El dominio privado de la Administración", en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo III. Vol. 1.º. IEP.
- ROMANÍ BIESCAS, A. (1979): "Las funciones del patrimonio público en España". *Presupuesto y Gasto Público*; n.º 1.
- SAINZ DE BUJANDA, F. (1985): *Sistema de Derecho Financiero*, I, vol. 1º. Facultad de Derecho. UCM. Eds.1977/1985.
- SAN BASILIO PARDO, C. (2012): *Las Tendencias en la Gestión Pública de Inmuebles: Optimización y Generación de Ingresos a través de la Enajenación*. Barcelona Meeting Point, 16 edición.
- SÁENZ DE SANTAMARÍA, S. (20123): *Diario de Sesiones del Senado*. Comisión Constitucional Núm. 27, 28 de febrero de 2012.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. I. (2004): en CHINCHILLA MARÍN, C. (coord) y otros. *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Civitas Ediciones, S.L.
- VANACLOCHA BELLVER, F. J. (1980): "Estudio sobre la Ley Reguladora del Patrimonio del Estado". *Cuadernos de Documentación* n.º 30.- Secretaría General Técnica. *Presidencia del gobierno*.
- VANONI, EZIO. (1962): *Opere giuridiche: Elementi di diritto tributario. Altri saggi di diritto finanziario*. Giuffrè.
- ZACCARIA, G. (1963): *Diritto amministrativo e contabilità pubblica*. Ed. PEM.- Roma.