

Referencia: IEF_AN_LEY_00008_2025

Asunto: **INFORME** – ANTEPROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

El día 15 de abril de 2025 tuvo entrada en esta Dirección General, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 35.2 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras, en el que se regula la emisión de informe sobre las actuaciones con incidencia económico-financiera, una solicitud de informe procedente de la Secretaría General Técnica de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, sobre el siguiente proyecto normativo: ANTEPROYECTO DE LEY DEL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. La solicitud viene acompañada del texto del anteproyecto y una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Desde que se aprobó la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y su reglamento de desarrollo mediante el Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, se han producido importantes cambios tanto en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma, como en el marco jurídico en el que se desarrolla, especialmente en sus relaciones con la ciudadanía y con la Administración General del Estado. Asimismo, la incorporación de las tecnologías de la información en todos los aspectos de la actuación administrativa y las modificaciones normativas en materia patrimonial hacen necesaria la revisión de la ley para crear una nueva norma patrimonial integradora, acorde con la realidad actual.

El proyecto de ley sometido a informe tiene por objeto establecer, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el Patrimonio de la Comunidad Autónoma en el marco de la normativa de aplicación general y básica sobre patrimonio de las Administraciones Públicas.

El Anteproyecto de Ley se estructura en diez títulos, 194 artículos, diez disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una derogatoria y cuatro finales. El título preliminar contiene las disposiciones generales relativas al objeto de la ley, ámbito de aplicación de la norma, el concepto de patrimonio de la Comunidad Autónoma y los órganos a los que corresponde la representación y ejercicio de las facultades sobre el patrimonio.

El ámbito de aplicación de la norma es la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias e Instituciones y entidades con régimen de independencia funcional o de especial autonomía, así como los consorcios adscritos a los que se refiere el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público andaluz se registrarán por el Derecho Privado, salvo en aquellos aspectos que expresamente se regulen en esta ley; no obstante, se prevé que la Dirección General de Patrimonio pueda dictar instrucciones relativas a la administración y gestión de los bienes de dichas entidades cuando resulte necesario.

El título I denominado “*De los bienes y derechos de la Comunidad Autónoma*”, se distribuye en siete capítulos. Una de las principales novedades es la creación de la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, integrada dentro de su portal web. Esta plataforma servirá como medio para la difusión, a través de Internet, de las operaciones y negocios jurídicos patrimoniales, con el propósito de facilitar el acceso a la información patrimonial, centralizar su gestión y reforzar la transparencia de los procedimientos.



El título II denominado “Uso y aprovechamiento de los bienes y derechos de dominio público”, establece que, con carácter general, el destino propio de los bienes y derechos de dominio público de la Comunidad Autónoma es su utilización para el uso general o para la prestación de servicios públicos.

El Título III “Aprovechamiento de los bienes y derechos de dominio privado”, define que, con carácter general, el destino propio de los bienes y derechos de dominio privado es su aprovechamiento con criterios de máxima rentabilidad económica y menor coste para la Hacienda Pública. Como novedad se introduce la figura de los proyectos públicos de aprovechamiento y explotación en cuya virtud las Administraciones Públicas territoriales de Andalucía y entidades del sector público del ámbito territorial de Andalucía, podrán instar la mejora del aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales radicados en su territorio mediante la presentación de proyectos que afecten a estos bienes y derechos. Asimismo, se desarrolla un nuevo régimen de cesiones gratuitas a favor de otras Administraciones Públicas, entidades públicas instrumentales, fundaciones del sector público andaluz e instituciones de la Unión Europea, de forma que podrá cederse el uso o la propiedad de los bienes cuya afectación o explotación no se considere necesaria ni previsible, el otorgamiento será directo y sin plazo mientras dure la utilización para los fines para los que se cedieron sin perjuicio de la facultad de revocación unilateral.

En el título IV, “*Negocios Jurídicos Patrimoniales*”, se regulan las disposiciones generales de los negocios patrimoniales y las particularidades de los negocios jurídicos de adquisición, de disposición y de explotación. En los negocios jurídicos patrimoniales se introduce como novedad la figura de la consulta de interés del mercado, se trata de consultas públicas abiertas y no vinculantes realizadas con el objetivo de recabar información precisa y directa proporcionada por el tejido empresarial y la sociedad civil sobre iniciativas o proyectos que afecten al Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía a fin de concretar, optimizar o mejorar el diseño de los negocios jurídicos patrimoniales, informar a los operadores económicos acerca de las iniciativas y proyectos o preparar los correspondientes procedimientos de adjudicación.

El Título V, “*Mecanismos de Economía Circular*”, incorpora un novedoso y pionero régimen de enajenación de los bienes muebles obsoletos, deteriorados, en desuso o antieconómicos que pertenezcan a la Administración de la Junta de Andalucía y a sus agencias. El Anteproyecto establece alternativas a la destrucción de estas categorías de bienes que permiten alargar su ciclo de vida en consonancia con las exigencias de la economía circular mediante fórmulas que priorizan su reutilización, reciclado o valorización, siendo su depósito o eliminación como residuos y su destrucción medidas excepcionales y subsidiarias a las anteriores.

El título VI, denominado “*Edificios administrativos*” define los inmuebles que se consideran edificios administrativos y establece las competencias de la Dirección General de Patrimonio en materia de sedes administrativas. Es importante resaltar que las sedes administrativas se definen como un todo inseparable, constituido por los inmuebles, dependencias auxiliares, mobiliario, máquinas e instalaciones que conforman el edificio administrativo. Asimismo, en este título se recogen los principios de gestión de los edificios administrativos, se constituye el Plan de sedes administrativas como el instrumento que rige la ordenación de las sedes en los diferentes edificios administrativos y se determina la competencia de los distintos órganos para la gestión y administración de estos edificios.

El título VII, “*Patrimonio empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía*”, establece las disposiciones generales donde se define qué conforma el patrimonio empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, quién ostenta la representación de la Administración de la Junta de Andalucía ante las sociedades mercantiles en la que participa de forma directa, y quiénes pueden designarse miembros de





consejos de administración, la reestructuración del patrimonio empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las sociedades mercantiles del sector público andaluz y las operaciones societarias. En cuanto al patrimonio empresarial se establece el Estatuto de los miembros de los Consejos de Administración.

En el título VIII denominado “*Protección y defensa del patrimonio*”, se regula la obligación de proteger el patrimonio y el deber de colaboración; el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la obligación de inscripción y regularización registral y catastral de los bienes y derechos y las facultades y prerrogativas de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias para la defensa del patrimonio.

El título IX, “*Régimen Sancionador*”, como novedad, regula, en términos similares a los previstos en la normativa estatal, las responsabilidades y el régimen sancionador, tipificando las infracciones y sanciones como muy graves, graves y leves, así como su prescripción y los órganos competentes para incoar, tramitar y resolver los procedimientos sancionadores.

Por último, el título X, “*Relaciones interadministrativas*”, regula la posibilidad de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias para llevar a cabo protocolos generales de actuación, convenios o instrumentos similares con el fin de ordenar las relaciones de carácter patrimonial y urbanístico, también se regula el régimen urbanístico y la gestión de los bienes de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Entre las disposiciones adicionales, destacan la sexta, relativa al establecimiento del régimen jurídico de la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A. (EPGASA), como sociedad instrumental de gestión del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que se prevé que esta podrá tener la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades del sector público vinculadas o dependientes de ella. También tiene especial relevancia la disposición adicional octava, cuya finalidad es unificar por motivos de seguridad jurídica el objeto y régimen patrimonial de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía. La nueva regulación actualiza, además, el objeto social de dicha entidad instrumental y establece las especialidades aplicables en materia patrimonial. Por último, la disposición adicional décima, remite la adquisición y cesión de bienes y derechos integrantes del Patrimonio Histórico de Andalucía a las especialidades de su normativa específica y reconoce la peculiaridad de la necesidad a satisfacer ínsita en las adquisiciones a título oneroso de esta clase de bienes y derechos.

Análisis de la incidencia económica-financiera y presupuestaria

En la MAIN remitida, se indica lo siguiente: “*La propuesta normativa tendrá una incidencia positiva en el presupuesto de la Comunidad Autónoma y en el déficit público, aunque generará también la necesidad de incorporar dos partidas presupuestarias de gastos relacionadas con la puesta en marcha de la Plataforma de Publicidad Patrimonial y la centralización de la gestión catastral, registral y tributaria de los inmuebles de la Administración de la Junta de Andalucía. El anteproyecto de Ley no afecta a áreas competenciales de otras Consejerías, ya que el Decreto 153/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, en su artículo 15. 2 b), establece que corresponden a la Dirección General de Patrimonio las competencias relativas a la elaboración y coordinación de propuestas normativas en materia de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la coordinación, ordenación y administración de este y la aplicación del régimen jurídico patrimonial. Sí es cierto que se establecen en este anteproyecto medidas que deberán ser desarrolladas en colaboración con otros organismos, como es el caso de la Plataforma de Publicidad Patrimonial, que ha de desarrollarse junto a la Agencia Digital de Andalucía, por ser este el órgano competente en la materia de política digital de la Junta de Andalucía.*”



A continuación, se incluyen en la MAIN seis apartados, en los que se analizan de forma diferenciada las actuaciones relevantes, desde la perspectiva económica-financiera y presupuestaria:

1. Creación de la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía

Con objeto de determinar el impacto económico de esta medida, se ha consultado a la Agencia Digital de Andalucía, como órgano competente en la materia, sobre la previsión de costes. Esta ha determinado que es necesario diferenciar entre una primera etapa, de acuerdo con el escenario temporal previsible de entrada en vigor de la Ley, y una segunda etapa, de desarrollo e implantación de medios electrónicos hasta completar el proceso de gestión electrónica integral de los procedimientos, procesos y servicios, así como de relación electrónica.

La realización de los trabajos de la primera etapa se articulará en el marco del encargo, a la Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, S.A. (SANDETEL), del Servicio de análisis, diseño, desarrollo, implantación tecnológica, mantenimiento y Evolución de productos digitales de relación con la ciudadanía (expediente ENC 2024-012), encargo actualmente en ejecución, para el que la nueva medida no conlleva un incremento de los costes. En cuanto a aquellas tareas a realizar al margen del encargo, la agencia indica que pueden asumirse con sus infraestructuras actualmente disponibles.

No obstante, con el objeto de llevar a cabo las tareas de gestión y mantenimiento de la plataforma una vez esté esta desarrollada e implantada, debería incorporarse a la Dirección General de Patrimonio, una persona funcionaria del grupo A1. Se estima el coste anual de esta personal en 57.354,84€.

La segunda etapa, consistirá en completar el proceso de implantación de la gestión electrónica integral y de relación electrónica. En el apartado 7 de la MAIN, “*Medios electrónicos*”, la Agencia Digital de Andalucía explica que la forma más eficiente para lograr la implementación electrónica de las funcionalidades necesarias para llevar a cabo la gestión electrónica integral de los procedimientos, procesos y servicios no incluidos en el encargo antes reseñado y que no existen en la actualidad, por ejemplo, oferta pública permanente y bolsas de segunda oportunidad, así como de relación electrónica con las personas, empresas, entidades, etc., interesadas, consiste en la reutilización y adaptación de aplicaciones preexistentes, en particular, el análisis de necesidades realizado ha identificado paralelismos significativos con el Sistema de información de relaciones en materia de contratación (SiREC).

Por tanto, la Agencia Digital de Andalucía aborda una visión objetiva que complementa al núcleo de la gestión patrimonial y el Inventario (sistema INTRO) con adaptaciones de los componentes de SiREC más relevantes:

- Plataforma de Publicidad Patrimonial, basada en la Plataforma de Contratación de SiREC.
- Portal del Gestor, basado en el componente homónimo de SiREC.
- Plataforma del Interesado, basado en el Portal de Licitación Electrónica de SiREC.

Se estima un proyecto de 24 meses de duración que implemente incrementalmente las funcionalidades requeridas.

El desglose del presupuesto estimado por la ADA, en relación con el nuevo ecosistema digital de plataformas y portales para implantar la gestión y la relación electrónica integral, que incluye





desarrollo e implantación, soporte a usuarios del Portal del Gestor y soporte a ciudadanía, empresas, etc., interesadas, es el siguiente:

ANUALIDAD	ÓRG GESTOR	POSICIÓN PRESUPUESTARIA	IMPORTE
2025	131010000	G/12D/60905	0 €
2026	131010000	G/12D/60905	282.749,25 €
2027	131010000	G/12D/60905	565.498,50 €
2028	131010000	G/12D/60905	282.749,25 €

A lo que se le sumaría el siguiente coste de la infraestructura:

ANUALIDAD	ÓRG GESTOR	POSICIÓN PRESUPUESTARIA	IMPORTE
2025	131010000	G/12D/varias	0 €
2026	131010000	G/12D/varias	106.494,69 €
2027	131010000	G/12D/varias	106.494,69 €
2028	131010000	G/12D/varias	106.494,69 €

En resumen, se requiere un presupuesto TIC adicional para el desarrollo de esta segunda fase de 1.450.481,07€, con el siguiente desglose por anualidades:

ANUALIDAD	ÓRG GESTOR	POSICIÓN PRESUPUESTARIA	IMPORTE
2025	131010000	G/12D/varias	0 €
2026	131010000	G/12D/varias	389.243,94 €
2027	131010000	G/12D/varias	671.993,19 €
2028	131010000	G/12D/varias	389.243,94 €

A este respecto, la ADA puntualiza que actualmente no cuenta con capacidad presupuestaria para asumir el impacto presupuestario del gasto derivado de la implementación de la segunda etapa. No obstante, añade que esta segunda etapa no se considera necesaria para el desarrollo del anteproyecto de ley sobre el que se informa.

2. Centralización de la gestión catastral, registral y tributaria de los inmuebles de la Administración de la Junta de Andalucía.

La inversión necesaria para poner en marcha este sistema centralizado asciende a 513.356,56 euros anuales, que incluirían:

1. Recursos humanos: incorporación de 9 funcionarios de los cuerpos A1 y A2, con al menos 3 técnicos con perfil técnico especializado.
2. Herramientas técnicas: adquisición de licencias y programas de documentación gráfica y georreferenciación (AutoCAD, formatos GML). En el cuadro resumen inicial de la MAIN, se cuantifica el gasto resultante, imputable al capítulo 2 de esta Consejería, en 2.000€, cifra sobradamente asumible con las dotaciones habituales de su presupuesto para dicho capítulo.

Además, la liberación de carga de trabajo en las unidades administrativas de gestión patrimonial de las distintas consejerías permitirá una reordenación eficiente del personal existente, optimizando el uso de los recursos públicos sin necesidad de ampliación de plantilla generalizada.



Por otra parte, desde la perspectiva del ahorro, la Dirección General de Patrimonio estima el derivado de la implementación de las actuaciones de este apartado en una cifra de entre 2,8M€ y 3,1M€, con el siguiente desglose:

- Reducción de cuotas liquidadas por mejora en la calidad del dato catastral y aplicación de beneficios fiscales: entre 342.000 y 684.000 euros anuales.
- Optimización de procedimientos y disminución de costes administrativos indirectos derivados de la gestión no centralizada: la cantidad restante.

3. Centralización de la gestión de edificios administrativos.

Esta medida no tiene incidencia en el presupuesto, ya que su implementación se condicionará al análisis que realice la Dirección General de Patrimonio, con los medios con los que cuenta en la actualidad, para determinar su coste. De los resultados de dicho análisis se decidirá la procedencia o no de implantarla.

4. Informatización de la base de datos del Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de procedimientos patrimoniales.

Las actuaciones relacionadas con la informatización del Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el objetivo de lograr una gestión integral y de máxima eficiencia del patrimonio de la Junta de Andalucía, se están llevando a cabo mediante un proyecto que propone, entre otras medidas, desarrollar e implementar un sistema informático que permita disponer de un Inventario General de Bienes y Derechos de la Junta de Andalucía y sus agencias, y un sistema de gestión integral para la tramitación de expedientes patrimoniales. Estas actuaciones no conllevan un impacto presupuestario específico, ya que se articulan con cargo al contrato existente para el desarrollo de un Sistema Integral de Inventario Patrimonial (sistema INTRO), actualmente en ejecución. Este proyecto, cofinanciado por la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, se ha contratado a través de la Agencia Digital de Andalucía con Indra Soluciones Tecnológicas de la Información S.L.U., por un importe de 4.263.829,00€.

5. Aseguramiento de los miembros de los consejos de administración.

El anteproyecto regula el aseguramiento del riesgo de responsabilidad de las personas representantes de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias en los órganos de gobierno y administración de las sociedades mercantiles con participación pública autonómica, aseguramiento que se realizará en los mismos términos y con las mismas garantías e indemnizaciones que resulten de aplicación al personal alto cargo de la Administración de la Junta de Andalucía.

Esta medida no supone un aumento del gasto, ya que la cobertura de estos riesgos se encuentra incluida en las pólizas actualmente suscritas por la Junta de Andalucía, cuyo coste asciende a 2.242.500€, con cargo a la partida 3100010000 G/61C/16501/00 01, importe que corresponde al total de la póliza de seguros que cubre a todos los empleados públicos, incluidos los miembros de los consejos de administración. Por tanto, no es necesaria la contratación de pólizas diferentes ni la ampliación de la cobertura de las existentes, no teniendo, por ello, esta medida incidencia en el presupuesto de la Junta de Andalucía.

6. Aplicación de medios electrónicos a los procedimientos patrimoniales.

En la disposición final segunda del anteproyecto de ley, se faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de patrimonio y de estrategia digital a dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para la aplicación de los medios electrónicos a la gestión patrimonial en los procedimientos previstos en la Ley del Patrimonio.



Con esta disposición se establece la facultad para regular estos procedimientos, lo que no implica por sí mismo un coste, sino simplemente la posibilidad de establecer un marco normativo para su aplicación. Será en el momento en el que se produzca la regulación de estos procedimientos, en caso de producirse, cuando se estime su coste.

Conclusiones

En relación con el impacto presupuestario relacionado con las retribuciones del personal, en la memoria se indica que sería necesario incorporar un funcionario del grupo A1 para la gestión de la nueva Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, así como nueve funcionarios de los grupos A1 y A2 (sin especificar el número exacto de efectivos por grupo), entre los cuales se incluirían tres funcionarios de perfil técnico especializado, para asumir las funciones derivadas de la centralización de la gestión catastral, registral y tributaria de los inmuebles de la Administración de la Junta de Andalucía.

Asimismo, se indica que la liberación de carga de trabajo en las unidades administrativas de gestión patrimonial de las distintas consejerías permitirá una reordenación eficiente del personal existente, optimizando el uso de los recursos públicos sin necesidad de ampliación de plantilla generalizada.

Por consiguiente, si con la entrada en vigor de la ley sobre la que se informa, fuera necesario crear o dotar puestos de trabajo, ello deberá realizarse mediante los correspondientes expedientes de dotación y desdotación, de modo que no suponga un incremento de los créditos para retribuciones en cómputo global y se preserve el equilibrio presupuestario de la operación en términos anuales, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.4 de la Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025.

Por lo que respecta al gasto estimado por la ADA en 1.450.481,07€, para la implementación de la segunda etapa de la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía a lo largo de los ejercicios 2026 a 2028, y a lo que indica en el apartado 7 de la MAIN de que actualmente no cuenta con capacidad presupuestaria para asumir el impacto presupuestario del gasto derivado, reiteramos lo expresado por la agencia en cuanto a que esa fase no es necesaria para el desarrollo del anteproyecto de ley. No obstante, llegado el momento, la agencia deberá analizar si su escenario presupuestario cuenta o no con los recursos necesarios para asumirlo.

Por último, respecto de la centralización de la gestión de los edificios administrativos, la Dirección General de Patrimonio deberá decidir sobre su capacidad para asumir los posibles gastos derivados de la implantación de dicha medida, de acuerdo con el resultado del análisis de costes que lleve a cabo.

Finalmente se indica que, en el caso de que la actuación analizada fuera objeto de modificaciones que afectasen a su contenido económico-financiero y presupuestario, será necesario remitir una nueva memoria, así como la documentación necesaria para la emisión del correspondiente informe por parte de este centro directivo, y una comparativa con la documentación del expediente previo que contemple el análisis económico-financiero y presupuestario de los cambios realizados.

Lo que se informa a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS

