

## CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

### INFORME N 12/2025, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

#### Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia).

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo.

D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 30 de mayo de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente D. José Ignacio Castillo Manzano, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe.

#### ÍNDICE

1	
1.	ANTECEDENTES..... 3
2.	FUNDAMENTOS DE DERECHO ..... 3
3.	OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO..... 3
4.	CONTEXTO NORMATIVO ..... 6
4.1.	En materia de patrimonio de las Administraciones públicas ..... 6
4.1.1.	Normativa estatal ..... 6
4.1.2.	Normativa autonómica ..... 7
4.2.	En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado ..... 7
5.	ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA..... 8
5.1.	Consideraciones generales..... 8
5.1.1.	Elementos novedosos ..... 11
5.1.2.	Aspectos positivos ..... 13





5.1.3. Importancia de la autoevaluación de las medidas incluidas en el proyecto normativo .....	14
5.1.4. Importancia de la evaluación <i>ex post</i> .....	18
5.1.5. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos.....	20
5.2. Observaciones particulares .....	23
5.2.1. Inclusión de los principios rectores de la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales (artículos 6 y 7) .....	24
5.2.2. Regulación del parque móvil y de la prestación de servicios automovilísticos (artículo 42) .....	25
5.2.3. Ocupación de espacios en edificios públicos (artículo 43) .....	26
5.2.4. Autorizaciones y concesiones demaniales (artículos 44 a 63) .....	27
5.2.5. Explotación y aprovechamiento de bienes y derechos patrimoniales: uso esporádico (artículos 67) .....	36
5.2.6. Proyectos públicos de aprovechamiento y explotación (artículo 69).....	37
5.2.7. Cesión de uso a favor de entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública (artículo 71.2).....	38
5.2.8. Negocios jurídicos patrimoniales (artículos 81, 82, 84, 86,90 y 100.2) .....	40
5.2.9. Duración de las autorizaciones, concesiones y contratos de explotación de bienes patrimoniales (artículos 55.1, 57.1 y 122.1) .....	51
5.2.10. Mecanismos de economía circular (Título V y Disposición transitoria sexta) .....	54
5.2.11. Arrendamiento de inmuebles destinados a edificios administrativos (artículo 135.2) .....	56
5.2.12. Operaciones societarias (artículos 150 a 154) .....	56
5.2.13. Exigencia de seguros (artículo 158) .....	58
5.2.14. Convenios patrimoniales y urbanísticos (artículos 189 a 191) .....	59
5.2.15. Disposiciones adicionales .....	61
5.2.16. Planificación de la gestión patrimonial .....	66
5.2.17. Remisiones reglamentarias.....	67
D I C T A M E N .....	69



## 1. ANTECEDENTES

1. Con fecha 7 de abril de 2025, tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) solicitud de informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, en relación con el Anteproyecto de Ley de Patrimonio de la Comunidad de Andalucía (en adelante, APL).

En el mencionado oficio se indicaba el enlace al Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, a través del cual se podía acceder al texto del proyecto (versión inicial), así como al resto de documentación que formaba parte del citado expediente normativo, entre la que figuraba la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN).

2. Con fecha 19 de mayo de 2025, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

## 2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

## 3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El borrador del APL que se somete a informe tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el Patrimonio de la Comunidad Autónoma, conforme a lo dispuesto en



el artículo 188.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y en el marco de la normativa de aplicación general y básica sobre patrimonio de las Administraciones Públicas (artículo 1).

El texto está compuesto por 194 artículos distribuidos en un Título preliminar y diez Títulos. Además, contiene una Exposición de motivos, diez Disposiciones adicionales, ocho Disposiciones transitorias, una derogatoria y cuatro finales.

- Título Preliminar (artículos 1 a 4). Disposiciones generales.
- Título I. De los bienes y derechos de la Comunidad Autónoma. Se estructura en 7 capítulos:
  - Capítulo I. Clasificación de bienes y derechos (artículos 5 a 7).
  - Capítulo II. Adquisición de bienes y derechos (artículos 8 a 14).
  - Capítulo III. Afectación y desafectación (artículos 15 a 18).
  - Capítulo IV. Mutaciones demaniales (artículos 19 a 24).
  - Capítulo V. Adscripción y desadscripción (artículos 25 a 28).
  - Capítulo VI. Reorganización interna del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículos 29 a 32).
  - Capítulo VII. Publicidad patrimonial (artículos 33 y 34).
- Título II. Uso de los bienes y derechos de dominio público. Contiene 4 capítulos:
  - Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 35 y 36).
  - Capítulo II. Utilización de los bienes y derechos destinados al uso general (artículos 37 a 40).
  - Capítulo III. Utilización de los bienes y derechos destinados al servicio público (artículos 41 a 43).
  - Capítulo IV. Autorizaciones y concesiones demaniales (artículos 44 a 63).
- Título III. Aprovechamiento de los bienes y derechos de dominio privado. Se divide en 2 capítulos:
  - Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 64 a 69).
  - Capítulo II. Cesiones gratuitas (artículos 70 a 77).
- Título IV. Negocios jurídicos patrimoniales. Se distribuye en 4 capítulos:
  - Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 78 a 86).
  - Capítulo II. Negocios jurídicos de adquisición (artículos 87 a 102).
  - Capítulo III. Negocios jurídicos de disposición (artículos 103 a 119).
  - Capítulo IV. Negocios jurídicos de explotación (artículos 120 a 122).



- Título V. Mecanismos de economía circular (artículos 123 a 130).
- Título VI. Edificios Administrativos (artículos 131 a 138).
- Título VII. Patrimonio empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con 3 capítulos:
  - Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 139 y 142).
  - Capítulo II. Sociedades mercantiles del sector público andaluz (artículos 143 a 149).
  - Capítulo III. Operaciones societarias (artículos 150 a 154).
- Título VIII. Protección y defensa del patrimonio. Dividido en 4 capítulos:
  - Capítulo I. Obligación de proteger el patrimonio y deber de colaboración (artículos 155 a 158).
  - Capítulo II. Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículos 159 a 161).
  - Capítulo III. Inscripción y regularización registral y catastral (artículos 162 a 166).
  - Capítulo IV. Facultades y prerrogativas para la defensa del patrimonio (artículos 167 a 181).
- Título IX. Régimen sancionador (artículos 182 a 188).
- Título X. Relaciones interadministrativas. Se divide en dos capítulos:
  - Capítulo I. Convenios patrimoniales y urbanísticos (artículos 189a 191).
  - Capítulo II. Régimen urbanístico y gestión de los bienes de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículos 192 a 194).

Las diez Disposiciones adicionales abordan aspectos específicos de gestión patrimonial. La primera permite la aportación de bienes y derechos a las fundaciones del sector público andaluz, mientras que la segunda habilita esa misma posibilidad respecto a los consorcios en los que participe la Junta de Andalucía. La tercera Disposición regula el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de otros deberes relacionados con los bienes inmuebles de titularidad autonómica. La cuarta establece la centralización de la gestión de los edificios administrativos, con el objetivo de mejorar la eficiencia y el control. La quinta reconoce expresamente la existencia de bienes incorpóreos —como derechos inmateriales— e incluye su régimen jurídico. La sexta y la séptima se refieren a la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A., regulando su régimen jurídico y el sistema económico aplicable a los arrendamientos entre dicha entidad y la Administración de la Junta de Andalucía o sus agencias. Por su parte, la octava define el objeto y régimen patrimonial de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía. La novena atribuye a la Dirección General de Patrimonio competencias específicas en materia de interpretación del texto legal. Finalmente, la décima recoge las especialidades aplicables a los bienes y derechos que forman parte del Patrimonio Histórico de Andalucía, estableciendo un régimen específico dentro del marco general de la Ley.



Las Disposiciones transitorias, en total ocho, contienen las reglas de derecho transitorio que serán aplicables a los procedimientos que estén en trámite en el momento de la entrada en vigor de esta, y recoge la habilitación correspondiente para que se pueda proceder a su desarrollo reglamentario. En la segunda se obliga a emitir un informe de seguimiento sobre las mutaciones demaniales y cesiones gratuitas realizadas con anterioridad. La tercera regula la entrada en funcionamiento de la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, estableciendo los plazos para su implementación. En la cuarta se establece el proceso de adaptación de las sociedades mercantiles del sector público autonómico al nuevo marco legal. Por su parte, la quinta dispone la entrada en vigor progresiva de la centralización de competencias en materia tributaria y de la gestión de los edificios administrativos.

Las Disposiciones transitorias sexta y séptima contemplan las normas aplicables, respectivamente, a los mecanismos de economía circular y a los edificios administrativos en tanto no se aprueben las disposiciones reglamentarias que los desarrollen. Por último, la octava fija el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos sancionadores que se encuentren en tramitación cuando entre en vigor la nueva Ley.

Las Disposiciones finales cierran el texto legal con cuatro previsiones relevantes. La primera modifica el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía para adaptarlo a la nueva regulación patrimonial. La segunda habilita al Consejo de Gobierno para desarrollar reglamentariamente la Ley. La tercera declara la conformidad del APL con la normativa estatal y autonómica vigente, en especial con los principios de ordenación del patrimonio público. Por último, la cuarta establece la fecha de entrada en vigor de la ley. Adicionalmente, la norma incluye una única Disposición derogatoria.

## **4. CONTEXTO NORMATIVO**

En este apartado se cita la normativa más relevante vinculada a la materia del borrador del APL, así como se mencionarán las que promueven y defienden la libre competencia, la mejora de la regulación económica y la garantía de unidad de mercado; aplicables, a la iniciativa normativa que es objeto del presente Informe.

### **4.1. En materia de patrimonio de las Administraciones públicas**

#### **4.1.1. Normativa estatal**

- Constitución española (artículo 132);
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003);



- Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003.

#### **4.1.2. Normativa autonómica**

- Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículos 47 y 188);
- Ley 4/1986, de 5 de mayo del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía;
- Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía;
- Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía;
- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía;
- Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía.

#### **4.1. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado**

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios).
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia de Andalucía (Ley 6/2007).
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC).
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas).
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Ómnibus).
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, Ley 39/2015).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, Ley 40/2015);
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.



- Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

## **5. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA**

### **5.1. Consideraciones generales**

Desde este CCA se valora positivamente que la autoridad promotora de la presente iniciativa haya recabado el presente Informe.

La intervención pública (administrativa o regulatoria) sobre el acceso, uso o aprovechamiento del dominio público tiene un potencial para afectar a operadores económicos o al funcionamiento de los mercados.

Las autoridades de competencia españolas han abordado en diversas ocasiones el análisis de actuaciones públicas y privadas relacionadas con la gestión y el aprovechamiento económico de los bienes de dominio público<sup>12</sup>.

En el caso que nos ocupa, de acuerdo con lo recogido en la Exposición de motivos, la aprobación de esta una nueva Ley responde, fundamentalmente, a la necesidad de adaptar la normativa andaluza a los cambios producidos tanto en la estructura institucional y organizativa de la Junta de Andalucía, como en el contexto social, técnico y jurídico en el que se enmarca la presente propuesta.

En particular, el órgano promotor del borrador del APL destaca que el crecimiento institucional, organizativo y competencial de la Junta de Andalucía ha incrementado la dimensión y complejidad de su patrimonio, lo que hace necesaria una actualización normativa. Asimismo, se señala que esta reforma debe tener en cuenta tanto normas autonómicas relevantes posteriores a la Ley 4/1986 — como la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía— como la evolución del marco estatal, en particular la de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto de las Administraciones Públicas, de aplicación general. Además, se subraya la influencia de la reciente jurisprudencia constitucional en la

---

<sup>1</sup> Existen abundantes actuaciones de las autoridades autonómicas de competencia con relación a la normativa aplicable en materia de contratación pública y a ciertas intervenciones públicas relacionadas con el aprovisionamiento, incluyendo mecanismos como los convenios y los encargos a medios propios, así como cuestiones directamente vinculadas a la gestión del patrimonio público.

<sup>2</sup> Todos los informes y actuaciones relacionadas con la promoción de la competencia en la contratación pública (entre ellos, los numerosos Informes sobre borradores de Pliegos que rigen los procedimientos de licitación pública) se pueden consultar en el apartado específico de la página web de la CNMC dedicado a la promoción de la competencia en el ámbito de la contratación pública (<https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/contratacion-publica>).



configuración del régimen jurídico de los bienes públicos y el ejercicio de competencias autonómicas en esta materia.

Con estos antecedentes, la regulación proyectada pretende actualizar el régimen jurídico del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía para:

- Adaptarse a las necesidades de la organización administrativa actual y al tráfico jurídico.
- Garantizar la protección del patrimonio autonómico y su papel como instrumento al servicio público.
- Homogeneizar, coordinar y optimizar la utilización de los bienes y derechos patrimoniales, así como de los edificios administrativos de la Junta de Andalucía y su parque móvil.
- Regular los procedimientos patrimoniales conforme a los principios de eficacia, eficiencia y simplificación administrativa.
- Incorporar las figuras más modernas vinculadas a la gestión patrimonial y el uso de las nuevas tecnologías.
- Reforzar los principios de colaboración, transparencia y sostenibilidad en la gestión del patrimonio autonómico.

Para asegurar la consistencia y óptimo resultado de las intervenciones normativas sobre las actividades económicas, incluida la que nos ocupa, resulta crucial que en su diseño se tengan plenamente en cuenta los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva.

En este contexto, este Consejo efectuará el análisis del presente borrador de APL, aplicando los principios de buena regulación económica<sup>3</sup>, entre ellos los de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión competitiva y eficacia, con el objetivo de verificar su compatibilidad con los intereses generales que fundamentan la iniciativa normativa.

Estos principios son esenciales para asegurar que la intervención pública proyectada se limite a lo estrictamente indispensable para alcanzar los fines de interés general de la forma más eficiente y con el menor coste posible, tanto para los operadores económicos como para la sociedad en su conjunto, evitando la imposición de cargas o restricciones que puedan obstaculizar injustificadamente el normal desenvolvimiento de las actividades económicas vinculadas al patrimonio de la administración autonómica.

---

<sup>3</sup> El artículo 38 de la Constitución española impone a los poderes públicos el deber de defender y proteger la libertad de empresa; por otro lado, los principios de buena regulación se encuentran recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; el artículo 4.1 de la Ley 40/2015 dispone que la intervención de las Administraciones Públicas en el desarrollo de una actividad debe estar justificada en la protección del interés público y ser proporcionada, además de no incurrir en discriminación; así como en la LGUM.



En la Comunidad Autónoma de Andalucía tales principios ya fueron reconocidos en la Ley 6/2007. En su artículo 2.2 se define la mejora de la regulación económica «como el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía»<sup>4</sup>.

Adicionalmente, otro principio importante que los poderes públicos han de tener en consideración es el de neutralidad competitiva<sup>5</sup>, que tiene por objeto evitar que la Administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros en atención a circunstancias subjetivas; en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales<sup>6</sup>. Se trata de un principio fundamental para el cumplimiento de las normas de competencia en Europa<sup>7</sup>.

Por su parte, ha de recordarse que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado impone a las Administraciones públicas españolas la obligación de observar en sus disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. En particular, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9)<sup>8 9 10</sup>.

---

<sup>4</sup> Otras normas del ordenamiento autonómico que también recogen expresamente estos principios de buena regulación en Andalucía; entre ellas: el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía y el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Y también cabe hacer mención al Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

<sup>5</sup> El mantenimiento de dicho principio figura en el apartado 2.7 del Decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01, Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva.

<sup>6</sup> En particular, por la Recomendación aprobada por el Consejo ministerial de la OCDE, el 31 de mayo de 2021.

Asimismo, la OCDE ha elaborado las “Herramientas de Neutralidad Competitiva” (*Competitive Neutrality Toolkit*) para apoyar la implementación de los principios de neutralidad competitiva establecidos en su Recomendación del Consejo sobre Neutralidad Competitiva.

<sup>7</sup> Según la OCDE, la neutralidad competitiva es un principio fundamental del derecho y política de competencia según el cual, las empresas deben competir en sus méritos y no beneficiarse de ventajas indebidas entregadas por el Estado. Es decir, se debe garantizar que empresas tanto públicas como privadas, nacionales como extranjeras, locales como nacionales, compitan en igualdad de condiciones y enfrenten el mismo conjunto de reglas.

Desde la óptica de la política de competencia, la neutralidad competitiva garantiza una competencia efectiva en el mercado, al maximizar la competencia en función de los méritos de las empresas.

<sup>8</sup> Se parte en dicha Ley del principio general de libre iniciativa económica, que solo podrá limitarse excepcionalmente conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales (artículo 16).



Conviene subrayar que la evaluación del cumplimiento de estos principios no debe limitarse a una valoración global respecto de la iniciativa normativa en su conjunto. Es necesario realizar un análisis individualizado respecto de todas y cada una de las medidas regulatorias propuestas que incidan sobre el acceso o ejercicio de las actividades económicas, en la libre competencia o en la unidad de mercado, para garantizar una intervención regulatoria ajustada a los principios de buena regulación y libre competencia.

En tal sentido, es clave que, desde las fases iniciales del proceso de elaboración normativa, se determinen con claridad los objetivos que se persiguen mediante aquellas medidas que puedan implicar restricciones a la competencia, con vistas a que el diseño normativo sea coherente y adecuado, y mejorar así la eficacia de la norma en la consecución de los fines previstos.

Asimismo, la correcta aplicación de los principios de buena regulación económica requiere una identificación precisa y anticipada de los posibles efectos adversos que la norma pueda generar sobre la competencia. Ello permitirá, en su caso, valorar alternativas regulatorias que contribuyan a minimizar dicho impacto y a preservar un entorno de mercado eficiente y más pro competitivo.

En la parte expositiva del borrador del APL analizado se hace alusión a los principios de buena regulación —en concreto, a los de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia— establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 7 bis.1.a).3.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Un aspecto que también se aborda en la MAIN, en el apartado 2.3º, referido a la “Justificación de adecuación de la norma a los principios de buena regulación”, previstos en el artículo 129.1 de la citada Ley 39/2015, dentro del epígrafe de la “Oportunidad de la propuesta de norma”.

### **5.1.1. Elementos novedosos**

Entre las principales novedades merecen ser destacadas las siguientes:

- Definición amplia del patrimonio autonómico. El borrador del APL define el patrimonio de la Comunidad Autónoma incluyendo todos los bienes y derechos de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias, cualquiera que sea el título de adquisición.

---

<sup>9</sup> Cabe recordar que la LGUM prevé unos mecanismos de protección de los operadores económicos en los artículos 26, 27 y 28, a través de los cuales los operadores podrán reclamar o informar a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) o ante la CNMC, si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones o disposiciones de una Administración contrarias a los principios de la LGUM.

<sup>10</sup> En conexión con lo anterior, este punto de contacto, al igual que la SECUM y la CNMC, han tenido la ocasión de pronunciarse en la tramitación de procedimientos especiales en materia de unidad de mercado relacionados con actividades económicas que implican un uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público. Puede citarse como ejemplos, los servicios de entretenimiento con atracciones de feria (28-0092 ACTIVIDADES RECREATIVAS – Atracciones de feria) o el comercio ambulante (28-20017 COMERCIO AMBULANTE – Feria de Llodio).



- La Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía. Se crea una plataforma electrónica integrada en el portal web de la Junta para centralizar la información sobre las operaciones y negocios jurídicos patrimoniales, mejorando la publicidad y transparencia de los procedimientos, acceso a la información y la eficiencia informativa.
- Mutación demanial subjetiva y flexibilización del destino. Se introduce la posibilidad de transferir la titularidad de bienes demaniales a otras Administraciones Públicas (mutación demanial subjetiva), y se permite en las mutaciones externas el cambio de destino de los bienes afectados.
- La regulación del parque móvil autonómico. Se establece un régimen jurídico específico para el parque móvil de la Junta y del sector público andaluz, garantizando su uso exclusivo para fines públicos y previendo su desarrollo reglamentario.
- Plazos de presentación de ofertas. Se fijan plazos concretos en los procedimientos de autorizaciones y concesiones demaniales en régimen de concurrencia: diez días para autorizaciones y treinta días para concesiones.
- Proyectos públicos de aprovechamiento. Se habilita a las Administraciones y entidades del sector público andaluz para presentar proyectos dirigidos a optimizar el aprovechamiento de los bienes patrimoniales radicados en su ámbito territorial.
- Nuevo régimen de cesiones gratuitas. Se regula detalladamente la cesión de uso o propiedad de bienes patrimoniales a otras administraciones, entidades públicas o sin ánimo de lucro, estableciendo condiciones según el tipo de cesionario y uso previsto.
- Consulta de interés del mercado. Se introduce esta figura como mecanismo de participación abierta y no vinculante, permitiendo recabar información del tejido empresarial y la sociedad civil para diseñar mejor los negocios jurídicos patrimoniales, informar a los operadores económicos sobre las iniciativas y proyectos o preparar los correspondientes procedimientos de adjudicación. Asimismo, se añade la facultad del órgano competente para celebrar un negocio patrimonial de alcanzar acuerdos preliminares, cuya eficacia queda supeditada a la tramitación posterior del correspondiente procedimiento patrimonial.
- Nuevos procedimientos de adjudicación. Se incorporan el procedimiento negociado con publicidad y la oferta pública permanente, aumentando la flexibilidad en las transacciones patrimoniales.
- Nuevas modalidades de adquisición. Se incluyen los procedimientos de concurso y negociado, y se permite la adquisición directa de inmuebles arrendados por más de cuatro años siempre que se respete el principio de publicidad y concurrencia.



- Mecanismos de economía circular y reutilización de bienes. Se establece un régimen específico para la gestión de bienes obsoletos, en desuso o antieconómicos, con el objetivo de promover su reutilización, reacondicionamiento o cesión gratuita.
- Estatuto del personal en sociedades públicas. Se regula el perfil, funciones y principios de actuación de los miembros de Consejos de Administración en sociedades del sector público andaluz, con exigencias de profesionalización y buen gobierno.
- Adscripción funcional de sociedades públicas. Las sociedades mercantiles del sector público se adscribirán a la Consejería o agencia cuyas competencias estén relacionadas con su objeto social, según determine la Presidencia o el Consejo de Gobierno.
- Régimen de acuerdos y sesiones. Se especifica qué acuerdos patrimoniales requieren autorización del Consejo de Gobierno, se establecen reglas sobre convocatorias y se permite la celebración de sesiones por medios telemáticos.
- Regulación de sedes administrativas. Se establece un título específico para regular los inmuebles administrativos como unidad funcional integrada, incluyendo dependencias, mobiliario e instalaciones auxiliares.
- Informe preceptivo de la Dirección General de Patrimonio. Será obligatorio en todos los proyectos normativos que afecten al patrimonio de la Comunidad Autónoma, reforzando la coordinación y el control jurídico.
- Convenios patrimoniales y urbanísticos. Se regula la participación patrimonial en planeamiento urbanístico, incluyéndose la exigencia de informes, adhesiones y mecanismos de desafectación de suelo para su posterior reutilización o expropiación.
- Silencio administrativo desestimatorio. Se establece el efecto desestimatorio del silencio en el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en régimen de concurrencia; en el procedimiento para el otorgamiento directo de autorizaciones y concesiones; y la cesión de uso de bienes y derechos de dominio privado a otras Administraciones, en coherencia con la Ley 39/2015, cuando impliquen derechos sobre el dominio o servicio público.

### **5.1.2. Aspectos positivos**

El borrador del APL se presenta como una iniciativa legislativa de gran alcance, al proponer una reforma integral del marco jurídico autonómico en esta materia. Su objetivo es derogar y sustituir la vigente Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como



otras disposiciones<sup>11</sup> de carácter fragmentario que venían regulando aspectos patrimoniales de forma dispersa.

Se configura, así, como una respuesta normativa ambiciosa de amplio alcance, que pretende modernizar el régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el Patrimonio de la Comunidad Autónoma, —conforme a lo dispuesto en el artículo 188.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y en el marco de la normativa de aplicación general y básica sobre patrimonio de las Administraciones Públicas—, para adaptarse a los referentes normativos y jurisprudenciales actuales y tender a una mayor eficacia y mejor gestión, uso y rentabilidad de los bienes que integran el patrimonio de la Administración autonómica, garantizando su protección.

De las principales novedades introducidas en el texto normativo y relacionadas en el epígrafe anterior de este Informe, cabe valorar positivamente la orientación hacia procedimientos patrimoniales basados en los principios de eficacia, eficiencia y simplificación administrativa. En esta línea, el borrador del APL incorpora figuras innovadoras y herramientas tecnológicas para optimizar los recursos disponibles, evitar duplicidades y garantizar la agilidad en la tramitación de los procedimientos.

De forma complementaria, se destaca positivamente la finalidad de homogeneizar, coordinar y optimizar la utilización del patrimonio autonómico, de sus bienes y derechos, incluyendo los bienes y derechos que lo integran, los edificios administrativos de la Junta de Andalucía y su parque móvil.

Entre otras medidas innovadoras, se valora de forma positiva la inclusión de procedimientos de adjudicación con publicidad y concurrencia, entre ellos, la oferta pública permanente, que permite celebrar negocios jurídicos patrimoniales de forma flexible y continuada en el tiempo. O la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, que supone un avance significativo en la modernización de los procesos administrativos, fomentando la publicidad y la transparencia, el acceso público a la información y la adaptación a los entornos digitales. También se considera positivo el planteamiento de la norma alineado con los objetivos de economía circular y la reutilización de bienes.

### **5.1.3. Importancia de la autoevaluación de las medidas incluidas en el proyecto normativo**

La regulación proyectada, si bien presenta un carácter eminentemente administrativo — como se expone en el apartado 4.1 de la MAIN, al configurarse como una norma de autoorganización de la Comunidad Autónoma de Andalucía dirigida a regular los procedimientos administrativos en materia

---

<sup>11</sup> Entre estas últimas cabe mencionar: el apartado uno de la Disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 7/1996, de 31 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996; el artículo 33 de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; la Disposición adicional undécima de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía; la Disposición adicional vigésima de la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020; el capítulo II y la Disposición adicional única del Decreto-ley 16/2020, de 16 de junio, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia de empleo, así como para la gestión y administración de las sedes administrativas ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).



patrimonial—, puede, no obstante, incidir en el desarrollo de las actividades económicas y, en consecuencia, afectar a la competencia efectiva y la unidad de mercado.

La importancia de realizar una evaluación de impacto *ex ante* ha sido subrayada por organismos internacionales de referencia en materia de buena regulación, como la OCDE, así como en el seno de la Unión Europea.

En esta línea, la autoridad nacional de competencia, en su documento *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva* (G-2021-01), incluye una serie de decálogos centrados en tres ámbitos con especial incidencia en la competencia: la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública<sup>12</sup>. Entre las recomendaciones formuladas, destaca la necesidad de realizar una evaluación rigurosa del impacto que puede tener una norma antes de su adopción. Para ello, es clave que, desde las etapas iniciales del proceso normativo, se definan de forma precisa los objetivos perseguidos por aquellas disposiciones que puedan introducir restricciones a la competencia. Este enfoque permite garantizar una formulación normativa coherente y proporcionada, contribuyendo así a una mayor eficacia en la consecución de los fines previstos.

La MAIN constituye una herramienta clave para propiciar una reflexión adecuada sobre la calidad y la eficiencia de las normas e identificar con precisión los potenciales efectos nocivos de la norma sobre la competencia.

No es descartable que, aun persiguiendo un objetivo lícito, se adopten algunas medidas que generen efectos no deseados o imprevistos, o que no hayan sido suficientemente analizadas por el regulador. Esto podría dificultar el logro de los objetivos de interés público perseguidos, tal como sería socialmente deseable.

Por ello, antes de adoptar una iniciativa regulatoria, deberán evaluarse de forma sistemática los efectos de la regulación. Así, cualquier limitación al acceso o al desarrollo de las actividades económicas debe venir precedida de una ponderación entre los intereses generales que se pretenden salvaguardar con tal restricción y aquellos otros intereses asociados a un funcionamiento competitivo de los mercados, debiendo ser analizadas desde los parámetros de la regulación económica eficiente.

Como destacan las autoridades de competencia<sup>13</sup>, el marco normativo regulador del patrimonio público no es inocuo desde la perspectiva económica, pues el acceso al espacio público constituye, en muchos casos, un requisito imprescindible para el ejercicio de las actividades económicas. Para visualizar esta incidencia pueden citarse, a título ilustrativo, ejemplos como la instalación de mercados

---

<sup>12</sup> En particular, cabe recordar algunas de las recomendaciones recogidas en dicho documento son: promover una regulación pro-competitiva de los mercados; aplicar los principios de necesidad y proporcionalidad; evaluar el impacto de una normativa antes de adoptarla; analizar el impacto de las regulaciones ya adoptadas; promover una regulación comprensible, accesible, transparente y consistente; mantener la neutralidad competitiva; evitar el proteccionismo frente a la competencia externa; fomentar regulaciones pro-competitivas que promuevan la transición ecológica y digital y contar con el apoyo y asesoramiento de las autoridades de competencia.

<sup>13</sup> *Vid.*, OB 66/2024, ya citado.



ambulantes, ferias, quioscos, servicios de temporada en playas, o actividades artísticas en espacios públicos, y en particular, cómo las condiciones de acceso al dominio público pueden facilitar o dificultar la entrada y permanencia de operadores económicos en los respectivos mercados, tal y como señala la Autoritat Catalana de la Competència (en adelante, ACCO) en el documento *Gestión procompetitiva del espacio público para el desarrollo de actividades económicas* (OB 66/2024) de 2024.

En estos supuestos, el acceso al dominio público está supeditado a la obtención de un título habilitante (autorización, licencia o concesión administrativa). Por ello, resulta esencial que los procedimientos de otorgamiento respeten los principios de transparencia, publicidad, igualdad de trato y salvaguarda de la libre competencia, en línea con lo dispuesto en la normativa de contratación del sector público.

Según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC)<sup>14</sup>, cuando los procedimientos de gestión patrimonial se desenvuelven en régimen de concurrencia deben inspirarse en los principios propios de la contratación pública, dada su funcional similitud, con el objetivo de preservar la rivalidad competitiva.

La decisión administrativa de asignación del dominio público y de aprovechamiento de los bienes y derechos patrimoniales tiene una incidencia clara y directa en la viabilidad de determinadas actividades económicas y, si no se efectúa debidamente puede dar lugar a distorsiones o desigualdades entre operadores que pretendan ejercer una misma actividad económica.

En consecuencia, resulta imprescindible garantizar un diseño procedimental que cumpla los siguientes parámetros:

- Que los procedimientos sean abiertos, transparentes y accesibles, de forma que se facilite la participación del mayor número posible de operadores.
- Que los requisitos de acceso y los criterios para el otorgamiento de los títulos habilitantes o criterios de adjudicación sean objetivos, no discriminatorios, necesarios y proporcionados, conforme a los principios de una buena regulación.
- Que se aprovechen los beneficios de la competencia en la asignación de los bienes públicos.

Con carácter general, los principios de concurrencia y libre competencia se encuentran salvaguardados cuando los procedimientos administrativos están diseñados para permitir la participación del mayor número posible de operadores económicos, asegurando así un entorno competitivo amplio (principio de concurrencia), y cuando los criterios de adjudicación o de valoración de las ofertas se fundamentan en los méritos objetivos de cada operador, maximizando con ello los efectos positivos derivados de la presión competitiva (principio de competencia).

Simultáneamente, la garantía efectiva de estos principios también requiere que las condiciones de acceso o de otorgamiento de los títulos habilitantes se establezcan conforme a criterios objetivos, no

---

<sup>14</sup> Vid. Informe IPN/CNMC/010/15 y Guía sobre Contratación Pública y Competencia (G-2009-02), ya citados.



discriminatorios, justificados por razones imperiosas de interés general, y adecuados y proporcionados al fin perseguido, en la línea con los parámetros de buena regulación, favorecedores de la eficiencia económica y de la libre competencia.

La integración de elementos procompetitivos en los procedimientos no solo permite optimizar la asignación y utilización del dominio público, sino que también refuerza valores esenciales de la actuación administrativa, tales como la transparencia, el buen gobierno, la igualdad de trato y la salvaguarda de la libre competencia, contribuyendo así a una gestión pública más eficiente y orientada al interés general.

El objetivo último de incorporar estos factores a los procedimientos administrativos de naturaleza patrimonial no es otro que aprovechar los beneficios que genera la competencia, incluso en las decisiones públicas sobre el uso y el aprovechamiento del dominio público<sup>15</sup>.

Como subrayan las autoridades de competencia, la falta de competencia puede tener los siguientes efectos adversos: una menor eficiencia económica en los procesos de aprovisionamiento público; la posible exclusión de operadores privados que aportarían soluciones más innovadoras o rentables; un desaprovechamiento innecesario de los recursos públicos disponibles; o una reducción de la presión competitiva que favorezca un mayor riesgo de colusión ante la menor presión competitiva entre los potenciales candidatos.

En el ámbito específico de la contratación pública, la CNMC ha advertido que confluyen circunstancias que la convierten, inherentemente, en un área relativamente más proclive a la existencia de prácticas irregulares desde el punto de vista de la competencia que perjudican, si no se corrigen, a la Administración pública, a los potenciales competidores y en último término, a los ciudadanos y contribuyentes<sup>16</sup>. Por ello, se recomienda que las Administraciones públicas opten, en la medida de lo posible, por procedimientos de contratación pública abiertos y competitivos y justifiquen el uso de mecanismos alternativos, como los encargos a medios propios, asegurando que no se distorsione la competencia en el mercado.

En este contexto, es preciso tener en cuenta que, aunque el borrador del APL no regula directamente actividades económicas, sí puede tener implicaciones relevantes en términos de competencia y de mejora regulatoria. En tal sentido, es necesario integrar los principios de concurrencia y salvaguarda de la libre competencia en los procedimientos de índole patrimonial regulados, con el fin de lograr una asignación del espacio público lo más eficiente y procompetitiva posible que contribuya al crecimiento y dinamismo de nuestra economía y se ajuste a los estándares de buena regulación económica.

---

<sup>15</sup> Objetivo que, indirectamente, también permitirá alinear la actuación administrativa en este ámbito con valores esenciales como la transparencia, el buen gobierno, la objetividad, la igualdad de trato y la no discriminación.

<sup>16</sup> Algunas de estas circunstancias son: (i) elevadas barreras de entrada (especialmente en el acceso a las concesiones); (ii) multiplicidad de órganos de contratación; (iii) heterogeneidad de procedimientos y complejas curvas de aprendizaje; (iv) información asimétrica; (v) escasez de operadores en ciertos sectores; (vi) ausencia de evaluación ex post y carencias de control; (vii) escasez de motivación del empleado público y (viii) problemas de gobernanza.



Desde esta óptica, y en aras de un adecuado análisis del impacto económico, es clave que la propuesta normativa considere desde su concepción inicial cuáles son los sectores, mercados o actividades económicos afectados en particular, e identifique sobre qué agentes impactará, en línea con lo establecido en el apartado 2.5.1.3.a) de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN. Esta información, que resulta clave para anticipar los efectos regulatorios y garantizar la consistencia y proporcionalidad de la intervención, habría de estar recogida de forma indicativa o aproximada en el apartado 4.1 de la propia MAIN.

Por otra parte, debe señalarse que en la MAIN<sup>17</sup> se afirma que, “dada la naturaleza de la materia regulada el Anteproyecto no tiene incidencia sobre las pequeñas y medianas empresas PYMES”, y en tal sentido, se constata que la documentación que acompaña a la norma no contempla un análisis específico del posible impacto diferenciado sobre las PYMES. Sin embargo, la regulación puede tener un impacto especialmente relevante sobre PYMES y trabajadores autónomos, que suelen ser los principales operadores beneficiarios del especial aprovechamiento y del uso privativo de los bienes de dominio público. Por ello, desde la perspectiva de la buena regulación y la promoción de la competencia, es crucial minimizar las cargas administrativas innecesarias y evitar obstáculos regulatorios que limiten su acceso en condiciones de igualdad, y es relevante que en el proceso de elaboración normativa se valore de forma diferenciada el impacto de las exigencias legales sobre las PYMES, dada su menor capacidad para absorber los costes regulatorios y administrativos derivados de la aplicación del nuevo marco normativo.

Este tipo de enfoque, coherente con el principio de proporcionalidad, constituye una buena práctica regulatoria reconocida a nivel nacional e internacional, que no solo mejora la calidad de la regulación, sino que también favorece un entorno económico más competitivo, equitativo y eficiente.

#### **5.1.4. Importancia de la evaluación *ex post***

A la vista del contenido de la MAIN, se constata que, si bien se menciona la posible realización de una evaluación *ex post* del anteproyecto legislativo<sup>18</sup>, los apartados correspondientes se encuentran sin cumplimentar. En este sentido, en la documentación examinada no figuran indicadores específicos de impacto, plazos para el desarrollo de la misma, criterios de seguimiento, ni se designa el órgano responsable de dicha evaluación. Únicamente se indica que, en el “momento procedimental oportuno”, se valorará la posible implementación de este mecanismo de mejora regulatoria.

La evaluación *ex post* constituye una herramienta fundamental al servicio de la buena regulación económica. Por ello, una de las recomendaciones para una intervención favorecedora de la

---

<sup>17</sup> En concreto, en su apartado 4.1, en el punto específicamente dedicado al análisis del impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

<sup>18</sup> En particular, se expresa que en el apartado 12 de la MAIN: “Para realizar una evaluación *ex post* del anteproyecto de Ley, será necesario analizar los efectos que tendrá su implementación, lo cual se realizará en el momento procedimental oportuno y se incorporará en la versión correspondiente de esta MAIN”.



competencia en los mercados —del ya citado documento G-2021-01 de la CNMC— es la de “analizar el impacto de las regulaciones ya adoptadas”. Ello, dado que las regulaciones, incluso las mejores planteadas y diseñadas, en ocasiones, pueden en la práctica resultar ineficaces o generar efectos indeseados.

La autoridad nacional de competencia señala, asimismo, que instituciones internacionales líderes en mejora regulatoria, como la OCDE, recomiendan “que los poderes públicos realicen evaluaciones sistemáticas *ex post* de las regulaciones relevantes para valorar su grado de efectividad en el cumplimiento de sus objetivos correspondientes y, también, para garantizar que las regulaciones estén actualizadas, y que sean eficientes, efectivas y consistentes”.

En el caso que nos ocupa, desde la perspectiva de la buena regulación y la promoción de la competencia, la falta de concreción de mecanismos que posibiliten la evaluación *ex post* priva al sistema normativo de un instrumento esencial para valorar, de manera objetiva y verificable, los efectos económicos reales derivados de la aplicación de la norma. La ausencia de parámetros claros para la evaluación dificulta el seguimiento de los objetivos perseguidos por la regulación y compromete la capacidad de detectar a tiempo potenciales cargas innecesarias o impactos negativos sobre el acceso y la permanencia de los operadores en el mercado.

Por ello, este CCA, en línea con la recomendación de la CNMC, aconseja no dejar de articular una detallada evaluación *ex post* de la norma, tal y como parece ser la intención de la Consejería proponente, habida cuenta de su importancia, que sirva como referente esencial para revisar y ajustar la normativa existente, a fin de elevar su eficiencia y efectividad, pero también para obtener información valiosa de cara a mejorar el diseño de futuras intervenciones.

En particular, y teniendo en cuenta que la norma incorpora algunas figuras novedosas en el régimen patrimonial autonómico, resultaría especialmente recomendable su evaluación específica tras la implementación, con el fin de analizar su impacto real en el funcionamiento del mercado y en la eficiencia de la gestión pública. A título ilustrativo, se identifican entre estas figuras: la regulación de la prestación de servicios automovilísticos (artículo 42); los proyectos públicos de aprovechamiento y explotación (artículo 69); las cesiones gratuitas (artículo 76); las consultas de interés del mercado (artículo 81); los pactos preliminares (artículo 83); la valoración por profesionales especializados de determinados bienes muebles y derechos inmateriales (artículo 86.2); el nuevo supuesto de adquisición directa de bienes inmuebles que hubieran estado arrendados por la Administración de la Junta de Andalucía o sus agencias durante más de cuatro años (artículo 90.3.f); el procedimiento negociado (artículo 110); los mecanismos de economía circular (Título V); o la aportación de bienes y derechos a consorcios (Disposición adicional segunda).



### 5.1.5. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos

La existencia de un marco normativo claro y coherente constituye un elemento fundamental para fomentar un entorno propicio a la actividad económica. En este sentido, la falta de claridad o previsibilidad en la regulación puede dificultar la entrada de nuevos operadores y generar efectos poco deseables sobre la competencia, el crecimiento económico y la eficiencia en los mercados.

Desde el enfoque de la mejora regulatoria y la promoción de la competencia, este Consejo considera oportuno señalar algunas cuestiones que podrían ser tenidas en cuenta por la Consejería proponente, con el objetivo de minimizar posibles escenarios de incertidumbre regulatoria para los operadores económicos destinatarios de la norma:

- Complejidad normativa. Aunque el borrador del APL evidencia un loable esfuerzo de sistematización y exhaustividad, no obstante, su extensión, estructura y elevado nivel de detalle podrían dificultar su interpretación y aplicación práctica. En efecto, frente a los 115 artículos y 4 títulos de la vigente Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el nuevo texto contempla 194 preceptos, distribuidos en diez títulos más un título preliminar, junto a más de una veintena de disposiciones que integran la parte final de la norma.

A ello se suma que muchos de los artículos presentan una longitud considerable y una subdivisión interna compleja en apartados y subapartados, lo que puede generar inseguridad o carga regulatoria adicional, especialmente para pequeños operadores. Un ejemplo ilustrativo se observa en el artículo 34, relativo a los servicios de suscripción de la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía.

- Uso de conceptos jurídicos indeterminados. El texto normativo contiene numerosas referencias a conceptos jurídicos indeterminados que, si bien resultan habituales en normas de naturaleza administrativa y patrimonial y que permiten la flexibilidad interpretativa para adaptar las decisiones administrativas al caso concreto, requieren de una mayor concreción técnica para garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos afectados.

A modo de ejemplo, pueden citarse expresiones como “mayor interés y utilidad pública” [artículos 48.2 y 3; 71.3, 108.4, Disposición transitoria sexta.3.a)]; “fines de utilidad pública o de interés social” [artículos 70.1, 71.1, 108.2, 130.1, Disposición adicional octava.3), Disposición transitoria sexta.1.b).5º, 3.a)]; “peculiaridades de la necesidad a satisfacer” o “especial idoneidad del bien” (artículos 90.3.a), 100.2.a), 121.5); “limitación del mercado” [artículos 90.3.a) y 100.2.a)], “limitación de la demanda” (artículo 121.5); “singularidad de la operación (artículo 121.5 o 125.2); “cuando se considere conveniente” o “valor de otra índole” (artículo 158); “conveniencia y oportunidad” [artículo 116.1.a)]; “urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles” (artículo 121.5); o “mejores condiciones económicas” (artículos 84.1.c), 110.3 y 121.2); entre otros.



- Potencial dispersión normativa derivada del contenido del texto proyectado. En particular, resulta llamativo que, en el marco de una norma de naturaleza patrimonial, se incorporen previsiones que inciden en materias propias de otras políticas públicas, tanto de carácter sectorial como transversal. Ejemplo de ello son los mecanismos de economía circular (título V y disposición transitoria sexta); las sociedades mercantiles del sector público andaluz (capítulo II del título VII y disposición transitoria cuarta); el régimen urbanístico y gestión de los bienes de la Comunidad Autónoma de Andalucía (capítulo II del título X); o el objeto y régimen patrimonial de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (disposición adicional octava).

Asimismo, y aunque no atribuible de forma directa al borrador del APL, sino al marco jurídico preexistente, se constata un entorno regulatorio fragmentado en lo que respecta a los procedimientos de aprovisionamiento, adjudicación y, en su caso, enajenación de bienes y derechos mediante fórmulas de concurrencia competitiva. En este ámbito coexisten distintos regímenes jurídicos, entre ellos la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, normativa sectorial específica —como la relativa al Patrimonio Cultural—, así como disposiciones de Derecho privado aplicables en determinados contextos contractuales o patrimoniales.

Esta coexistencia de marcos normativos diferenciados puede generar incertidumbre entre los operadores. Ello podría traducirse en problemas de solapamiento, inseguridad jurídica y falta de previsibilidad del marco jurídico.

- Importancia de la coherencia con el marco jurídico estatal y autonómico. Para garantizar la estabilidad y previsibilidad del marco normativo, resulta conveniente que el esfuerzo de modernización legislativa que se está operando con la iniciativa en tramitación se lleve a cabo de forma coordinada entre el Estado y las comunidades autónomas. En este sentido, se recomienda verificar la plena compatibilidad del texto proyectado con la legislación estatal básica en la materia —en particular, la Ley 33/2003 y su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1373/2009— con el fin de evitar posibles divergencias interpretativas, asimetrías normativas o complejidades innecesarias que puedan afectar a los operadores y al funcionamiento eficiente del sistema patrimonial.

En el seno de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios<sup>19</sup> se está trabajando para fomentar la buena regulación en los diferentes marcos normativos con incidencia en las actividades económicas, y avanzar en la consolidación de un mercado único e integrado en el conjunto del territorio nacional.

---

<sup>19</sup>[https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiaempresa/unidadmercado/mejoraregulacion/Paginas/03\\_conferencia\\_sectorial\\_para\\_la\\_mejora\\_regulatoria.aspx](https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiaempresa/unidadmercado/mejoraregulacion/Paginas/03_conferencia_sectorial_para_la_mejora_regulatoria.aspx).



En este contexto, resulta particularmente relevante evitar la generación de barreras injustificadas, solapamientos regulatorios o complejidades normativas que puedan comprometer la unidad de mercado, también en sectores como el patrimonial. Ello, en consonancia con las recomendaciones efectuadas a España, tanto desde la OCDE<sup>20</sup> como desde la Comisión Europea<sup>21</sup>, sobre la necesidad de reducir las disparidades regulatorias y de avanzar en la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado. Estas orientaciones han sido asimismo reforzadas recientemente por el denominado Informe Letta<sup>22</sup> y por el Informe Draghi sobre el futuro de la competitividad europea<sup>23</sup> (septiembre de 2024), los cuales subrayan la importancia de la armonización normativa y la eliminación de obstáculos internos como condición imprescindible para fortalecer la competitividad y la cohesión económica en Europa.

A nivel autonómico, resulta conveniente que la presente propuesta normativa se articule de forma coherente e integrada con el conjunto de normas preexistentes y con las iniciativas legislativas actualmente en tramitación dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En este sentido, ya se ha señalado que la norma contempla materias que se encuentran regulados en otras normas sectoriales (economía circular, régimen jurídico de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, gestión urbanística o patrimonio cultural, entre otras).

Por todo ello, sería aconsejable valorar la incorporación de criterios de articulación normativa que refuerce la coherencia del sistema patrimonial autonómico con el conjunto de políticas públicas sectoriales concurrentes.

En relación con la disposición adicional décima, en la que se hace referencia a las especialidades aplicables a los bienes y derechos integrantes del Patrimonio Histórico de Andalucía, se considera oportuno recordar que esta Agencia ha tenido la oportunidad de emitir informe sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Andalucía, actualmente en fase avanzada de tramitación. A la luz del contenido de dicho APL, se estima recomendable revisar las referencias terminológicas contenidas en el texto ahora analizado, a fin de adecuarlas —cuando proceda— a la nueva denominación de Patrimonio Cultural de Andalucía, en coherencia con la evolución del marco normativo proyectado.

---

<sup>20</sup> En las recomendaciones específicas que la OCDE dirige a España en su informe de carácter anual *Going for growth* y que reedita en 2023 aconseja seguir impulsando la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado, reducir las diferencias regulatorias entre regiones y las regulaciones que afectan a la iniciativa empresarial e incrementar la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

<sup>21</sup> El Programa Nacional de Reformas de 2023 señala los mismos retos, en cumplimiento de las Recomendaciones Específicas por País dirigidas a España por la Comisión Europea.

<sup>22</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

<sup>23</sup> [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059).



Al hilo de lo expuesto, cabe recordar que el Banco de España ha abordado la cuestión de la complejidad normativa y su impacto en los sectores económicos en España, en su Informe<sup>24</sup> Anual 2022 y en los documentos de trabajo *Los efectos económicos sectoriales de la complejidad normativa: datos de España*<sup>25</sup> (2022) y *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain*<sup>26</sup> (2023). Igualmente, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) se hace eco reiterado de la incertidumbre regulatoria en las ediciones del informe *Panorama Económico y Empresarial*<sup>27</sup>.

## 5.2. Observaciones particulares

En este apartado se recogen una serie de observaciones específicas al articulado del borrador del APL, derivadas del análisis de aquellas disposiciones que, por su contenido o alcance, podrían tener una incidencia significativa sobre el funcionamiento de los mercados y la competencia efectiva.

Se considera fundamental que la aplicación del texto proyectado se lleve a cabo desde una visión procompetitiva, que permita maximizar los beneficios económicos y sociales de la intervención pública, evitando restricciones injustificadas a la iniciativa privada o barreras de entrada innecesarias.

Este enfoque resulta coherente con el principio de mejora de la regulación económica consagrado en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, que no solo orienta la elaboración de normas con incidencia económica, sino también su interpretación y aplicación práctica por parte de los órganos competentes.

En consecuencia, las observaciones que se formulan a continuación tienen como objetivo identificar posibles riesgos para la competencia derivados de la regulación propuesta, al tiempo que se plantean recomendaciones dirigidas a favorecer una implementación más eficiente, transparente y abierta al mercado.

---

<sup>24</sup> Vid. Banco de España. (2023). *Informe Anual 2022*. Banco de España. Disponible en <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anales/informe-anual/informe-anual-2022.html>.

<sup>25</sup> Vid. Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2022). *Los efectos económicos sectoriales de la complejidad normativa: datos de España* (Banco de España, Documentos de Trabajo No. 2202). Banco de España. Disponible en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/29854>.

<sup>26</sup> Vid. Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2023). *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain* (Banco de España, Documentos de Trabajo No. 2312). Banco de España. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeridas/DocumentosTrabajo/23/Files/dt2312e.pdf>.

<sup>27</sup> Puede consultarse, por ejemplo, la última edición de este Informe. Confederación Española de Organizaciones Empresariales. (2025, enero). *Panorama económico y empresarial - Enero 2025*. CEOE ([https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2025/01/22/110/panorama\\_economico\\_empresarial\\_2025\\_01.pdf](https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2025/01/22/110/panorama_economico_empresarial_2025_01.pdf)). Aunque hay referencias similares en las ediciones anteriores.



### **5.2.1. Inclusión de los principios rectores de la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales (artículos 6 y 7)**

Los artículos 6 y 7 delimitan el régimen jurídico aplicable, respectivamente, a los bienes y derechos de dominio público o demaniales y a los de dominio privado o patrimoniales. Ambos preceptos incorporan remisiones expresas a la Ley 33/2003, en lo relativo a los principios que deben regir su gestión y administración. En particular:

- El artículo 6.3 dispone que la gestión de los bienes de dominio público se ajustará a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 33/2003.
- El artículo 7.4 dispone que la gestión de los bienes patrimoniales se regirá por los principios del artículo 8.1 de la Ley 33/2003.

Si bien la técnica de remisión expresa a la legislación estatal básica contribuye a garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico y a evitar duplicidades normativas innecesarias, la ausencia de una mención explícita a estos principios que rigen la gestión de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales puede comprometer la claridad de la norma, así como la función orientadora del propio texto legal, que debe servir también como referente claro de los criterios rectores de la actuación administrativa en materia patrimonial, de manera alienada con los principios de una buena regulación económica.

Por otra parte, conviene subrayar que el borrador del APL regula la gestión y disposición de bienes y derechos públicos, actividades que, aunque diferenciadas de la contratación pública, pueden incidir de forma significativa en el funcionamiento de los mercados. Desde esta perspectiva, la salvaguarda de la libre competencia debe ser considerada también como principio rector o informador en la aplicación de la norma, en consonancia con otros principios conexos, como los de libertad de acceso, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato, sin perjuicio de que puedan concurrir situaciones excepcionales que justifiquen su modulación.

Ello encuentra un sólido respaldo en el artículo 38 de la Constitución española, que consagra la libertad de empresa y obliga a los poderes públicos a su protección y promoción. Dicha obligación se ve reforzada por el marco normativo básico común que rige el funcionamiento de todas las Administraciones públicas y en materia de contratación administrativa.

De manera específica, el artículo 5 de la LGUM, establece que toda medida o actuación que pueda limitar el acceso o el ejercicio de actividades económicas —y, por tanto, restringir la libre competencia— deberá estar justificada, atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad, lo que implica que toda restricción deberá venir precedida de una ponderación entre los fines de interés público que se persiguen y los efectos que la medida pueda tener sobre el funcionamiento competitivo de los mercados.

En consecuencia, resulta aconsejable incorporar de manera expresa, en el articulado del borrador del APL —ya sea en los artículos 6 y 7 o mediante un precepto específico dedicado a tal fin— los principios



que rigen la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales. Esta inclusión permitiría reforzar la práctica administrativa con arreglo a criterios que, en buena medida, coinciden con los principios de una buena regulación económica.

Junto a los principios derivados de la legislación básica estatal, resulta esencial que, en su aplicación práctica, se observen también los principios de salvaguarda de la libre competencia, así como aquellos de buena regulación económica que promueven una competencia efectiva<sup>28</sup>.

Otro postulado relevante que ha de considerarse es el de neutralidad competitiva<sup>29</sup>, que supone que la regulación y la intervención pública no beneficien injustificadamente a ningún operador por causas subjetivas.

La incorporación y aplicación efectiva de todos estos principios permitirá adoptar un enfoque patrimonial más procompetitivo, asegurando un marco normativo que evite distorsiones injustificadas en los mercados y fomente condiciones equitativas entre los distintos operadores económicos.

### **5.2.2. Regulación del parque móvil y de la prestación de servicios automovilísticos (artículo 42)**

El artículo 42 regula el parque móvil de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableciendo que éste está integrado por la flota de vehículos que se encuentran a disposición de la Administración de la Junta de Andalucía, así como de sus agencias, instituciones y entidades con independencia funcional o especial autonomía, cualquiera que sea el título jurídico. Dichos vehículos deberán estar destinados exclusivamente al servicio público y sólo podrán utilizarse para la cobertura de funciones públicas encomendadas a la Comunidad Autónoma y sus entidades.

Asimismo, se prevé en su apartado segundo que, mediante desarrollo reglamentario, se determinará el régimen jurídico aplicable tanto al parque móvil como a los "servicios automovilísticos", incluyendo expresamente a los consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz.

Tal como se señala en la MAIN, esta previsión constituye una novedad, al tratarse de la primera vez que se contempla expresamente una disposición dedicada específicamente al parque móvil de la Junta de Andalucía. Esta disposición no solo formaliza la afectación de los vehículos al uso público, sino que también sienta las bases para una futura regulación reglamentaria que extenderá su alcance a la gestión y organización de los servicios automovilísticos, incluyendo a entidades del sector público instrumental.

La regulación de los citados servicios automovilísticos por vía reglamentaria puede plantear

---

<sup>28</sup> Recogidos, entre otras normas, en el artículo 4 de la Ley 40/2015, el artículo 129 de la Ley 39/2015 y el artículo 5 de la LGUM.

<sup>29</sup> A este respecto, ha de recordarse que el Reino de España se adhirió a la Recomendación del Consejo de la OCDE de 2021, sobre neutralidad competitiva, comprometiéndose a garantizar la neutralidad competitiva en la mayor medida posible y a menos que los objetivos de política pública obligatorios requieran otra cosa. En tal sentido, tal y como señala la OCDE, en la *Recomendación sobre neutralidad competitiva de 2021*, ha de garantizarse que unas mismas reglas del juego para todos los agentes de mercado.



implicaciones desde la perspectiva de la competencia y de los principios de una buena regulación económica.

En este sentido, sería conveniente definir con mayor precisión qué se entiende por “servicios automovilísticos”, ya que ni el citado artículo ni el resto del borrador del APL precisan su contenido. Atendiendo al contexto habitual de la gestión del parque móvil, puede interpretarse que dicho término abarcaría actividades como la gestión de flotas y logística; el mantenimiento de los vehículos (revisiones, reparaciones, ITV, entre otros); la contratación o asignación del personal conductor; los servicios de repostaje, limpieza, aparcamiento y asistencia técnica; la gestión de seguros, incidencias, siniestros y partes de accidente; la implantación y mantenimiento de sistemas de seguimiento, localización y control telemático; y la adquisición, renovación o baja de vehículos, ya sea en propiedad, *leasing* o *renting*.

Desde esta perspectiva, resultaría conveniente que el futuro reglamento garantizara que estos servicios se asignen con sujeción a procedimientos de licitación pública con el fin de preservar el funcionamiento competitivo del mercado y garantizar que la regulación se alinee con los principios de buena regulación económica, buena administración y neutralidad competitiva —favoreciendo con ello, el libre acceso, la igualdad de trato y la eficiencia en el uso de los recursos públicos—, evitando adjudicaciones directas o prácticas que limiten la entrada de nuevos operadores o generen distorsiones en el mercado.

### **5.2.3. Ocupación de espacios en edificios públicos (artículo 43)**

El artículo 43 regula la ocupación de espacios en edificios públicos pertenecientes al patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en línea con lo dispuesto en la normativa estatal (artículo 89 de la Ley 33/2003).

No obstante, la previsión podría complementarse con una mayor precisión en aspectos clave, especialmente en lo relativo a la determinación de los títulos habilitantes aplicables y la inclusión expresa de los principios de la contratación pública, cuando proceda su adjudicación a operadores económicos.

La incorporación de estas especificaciones permitiría reducir la incertidumbre regulatoria y limitar el margen de discrecionalidad en la asignación de espacios públicos, asegurando que las ocupaciones se tramiten a través de procedimientos que garanticen la publicidad, la concurrencia y la igualdad de trato. En ausencia de tales garantías, podrían derivarse barreras de acceso o ventajas que han de quedar justificadas.

Debe tenerse en cuenta que el acceso a determinados espacios —especialmente aquellos con una ubicación especialmente valorada—, puede representar una ventaja económica significativa. Por ello, en tales casos se requiere una motivación adecuada y un procedimiento de adjudicación alineado con los principios de una buena regulación económica, con el fin de evitar efectos distorsionadores de la



competencia.

En este sentido, sería aconsejable adoptar una técnica normativa análoga a la empleada en el artículo 89 de la Ley 33/2003, que distingue los títulos habilitantes en función de la naturaleza de la instalación: autorización, para ocupaciones con bienes muebles o desmontables; concesión, para instalaciones fijas; y contrato, cuando así lo requiera el objeto de la actividad.

En definitiva, esta diferenciación normativa puede contribuir a reforzar la seguridad jurídica, mejorar la coherencia del marco regulatorio y aportar mayor claridad en la gestión de las ocupaciones, además de facilitar su aplicación práctica por parte de las Administraciones públicas conforme a los principios de una regulación económica eficiente y salvaguarda de la neutralidad competitiva.

#### **5.2.4. Autorizaciones y concesiones demaniales (artículos 44 a 63)**

##### **5.2.4.1. Disposiciones comunes (artículos 44 a 54)**

El Capítulo IV del Título II, estructurado en tres Secciones disposiciones comunes, autorizaciones y concesiones, regula en detalle el régimen jurídico aplicable a las autorizaciones y concesiones demaniales.

Cabe destacar que la regulación propuesta presenta un desarrollo técnico y procedimental más completo que el de la vigente Ley 4/1986, de 5 de mayo, que aborda estas materias de manera más escueta en sus artículos 33 a 36. En concreto, los artículos 44 a 50 recogen aspectos esenciales como: las condiciones generales para el otorgamiento de los títulos habilitantes (artículo 44); la competencia para resolverlos (artículo 45); el régimen económico (artículo 46), el otorgamiento (artículo 47) y los distintos procedimientos de concurrencia competitiva (artículo 48); el otorgamiento directo (artículo 49), y el contenido mínimo del título (artículo 50).

Los artículos 47 a 53 del borrador del APL regulan de manera sistemática el procedimiento y condiciones para el otorgamiento, gestión y extinción de autorizaciones y concesiones demaniales sobre bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este bloque normativo abarca tanto el régimen general de adjudicación —incluyendo modalidades en concurrencia competitiva o mediante otorgamiento directo— como los criterios de valoración, el contenido mínimo de los títulos administrativos, los deberes del concesionario, las obligaciones de publicidad y control, así como las causas de extinción y el destino de las obras o instalaciones al finalizar la concesión.

En su conjunto, estos preceptos configuran el marco jurídico que regula el acceso de operadores económicos al uso privativo o especial de bienes públicos. Si bien, en términos generales, dicho régimen se alinea con la normativa estatal, resulta conveniente insistir en que su interpretación y aplicación se realicen desde una perspectiva procompetitiva, garantizando el cumplimiento de los principios de transparencia, concurrencia, seguridad jurídica y adecuada protección del dominio público. Además de ello, se efectúan algunas consideraciones desde la óptica de política de competencia:



- Condiciones generales para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones (artículo 44)

El artículo 44 permite que la persona titular de la Consejería competente apruebe condiciones generales para determinadas categorías de autorizaciones o concesiones sobre bienes públicos. En caso de no existir, las condiciones específicas requerirán informe previo favorable y vinculante de la Dirección General de Patrimonio.

Desde la perspectiva de la libre competencia, destaca positivamente la publicación obligatoria de estas condiciones en la Plataforma de Publicidad Patrimonial, lo que mejora la transparencia y previsibilidad para los operadores económicos.

No obstante, la posibilidad de que distintas Consejerías o agencias establezcan condiciones específicas de forma individualizada pone de manifiesto la conveniencia de reforzar la coordinación interadministrativa, a fin de evitar posibles criterios dispares que pudieran dificultar la igualdad de trato entre operadores. Asimismo, la amplitud de la cláusula que permite imponer obligaciones accesorias por razones de interés público (artículo 44.3) podría generar cierta incertidumbre regulatoria, si no se acompaña de criterios objetivos y acotados para su aplicación.

En línea con la doctrina de la CNMC, los principios de competencia, transparencia y no discriminación aplicables en el ámbito de la contratación pública deberían también orientar la regulación del acceso a bienes patrimoniales públicos.

A la luz de lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Fomentar la aprobación de condiciones generales que aporten claridad y previsibilidad, limitando el recurso a excepciones específicas y a supuestos justificados.
- Asegurar que las obligaciones accesorias se definan con carácter objetivo, motivado y proporcionado al interés público perseguido.
- Impulsar la coordinación entre Consejerías y agencias, con el fin de favorecer una aplicación coherente y no discriminatoria del régimen de autorizaciones y concesiones patrimoniales.

- Régimen económico (artículo 46)

El artículo 46 regula el régimen económico aplicable las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público, lo que conlleva una incidencia significativa sobre los operadores económicos y plantea consideraciones relevantes desde la perspectiva de la competencia, la unidad de mercado y la mejora regulatoria.

Según lo previsto en el apartado 1, las concesiones demaniales pueden ser gratuitas; estar sujetas a contraprestación o condiciones específicas o quedar sometidas a tasas por uso privativo o aprovechamiento especial conforme a la Ley 10/2021, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, o a las tasas previstas en normas especiales.



Esta flexibilidad favorece la adaptación a las diferentes situaciones, finalidades y modalidades del uso del dominio público, lo cual puede ser positivo. Sin embargo, la falta de criterios claros y precisos para aplicar uno u otro régimen (gratuito, oneroso, sujeto a tasa) introduce un cierto grado de incertidumbre regulatoria que puede generar un entorno poco predecible para la toma de decisiones empresariales.

El mismo apartado establece que no se aplicarán tasas cuando: i) el uso especial o privativo de los bienes demaniales no lleve aparejada una utilidad económica o; ii) aun existiendo dicha utilidad, las condiciones o contraprestaciones anulen o hagan irrelevante dicha utilidad. Estas situaciones deberán hacerse constar expresamente en los pliegos de condiciones o en el clausulado de la concesión.

Desde una perspectiva de competencia, esta previsión puede tener implicaciones si no se articulan criterios objetivos, claros y públicos para determinar cuándo una actividad es "económicamente útil" o si concurre una utilidad económica y esta queda anulada por las condiciones impuestas. En la práctica, esto podría derivar en tratamientos desiguales entre operadores que desarrollen actividades similares, lo que quebraría el principio de neutralidad competitiva y podría generar ventajas económicas indirectas si determinados operadores disfrutaran de acceso gratuito o ventajoso a bienes públicos sin justificación razonada.

Por otra parte, el apartado 2 del artículo 46 faculta a la Administración a exigir al solicitante garantías económicas por distintos conceptos: por el uso del bien; por su reposición, reparación y por la indemnización por daños en caso de alteración. Además, se establece la obligatoriedad de dicha garantía cuando existan razones justificadas.

Aunque la finalidad de proteger el dominio público resulta plenamente legítima, la exigencia de garantías prevista puede constituir una barrera de acceso al uso del bien para determinados operadores.

Para que sea compatible con los principios de buena regulación, dicha previsión debe evaluarse en términos de necesidad y proporcionalidad, asegurando que no se introducen cargas innecesarias o desproporcionadas que limiten la participación, se recomienda que:

- Su necesidad esté motivada en un análisis previo de riesgos reales.
- Ser proporcionada al tipo de uso previsto y al perfil del solicitante.
- Aplicarse con base en criterios objetivos y previamente definidos, vinculados al valor del bien o a la magnitud de la actividad desarrollada.
- Se prevean fórmulas alternativas de garantía (aval, seguro de caución, retención sobre ingresos, etc.), para facilitar el cumplimiento a distintos tipos de operadores.

En este sentido, la falta de precisión sobre lo que constituye una "razón justificada" deja un margen de discrecionalidad administrativa que puede traducirse en inseguridad jurídica, y podría desincentivar la participación de nuevos entrantes o de operadores de menor tamaño.



- Otorgamiento (artículo 47)

El artículo 47.2 permite otorgar nuevas autorizaciones o concesiones sobre un mismo bien ya afectado, siempre que no exista incompatibilidad con la vigente. Este precepto introduce una posibilidad positiva para la competencia, al evitar el cierre del acceso a terceros durante la vigencia de un título previo.

Sin embargo, la redacción actual del precepto presenta ciertos márgenes de amplitud o ambigüedad, al no delimitar con claridad qué debe entenderse por incompatibilidad, ni qué tipo de limitaciones pueden derivarse del título preexistente. Tampoco se establecen criterios objetivos para valorar la viabilidad del otorgamiento de un nuevo uso concurrente.

Esto puede afectar la seguridad jurídica de los operadores económicos interesados e introducir un cierto grado de discrecionalidad administrativa, que dificulte el acceso a nuevos agentes de mercado. Por lo que se recomienda acotar con mayor claridad los supuestos de incompatibilidad, y valorar la posibilidad de establecer criterios claros y objetivos para determinar cuándo puede autorizarse un nuevo uso compatible.

- Procedimientos para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones (artículos 48 y 49)

Los artículos 48 y 49 regulan los procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones demaniales sobre bienes de dominio público, distinguiendo entre dos regímenes posibles: el procedimiento en régimen de concurrencia (artículo 48) y el procedimiento de otorgamiento directo (artículo 49).

El artículo 48 establece las reglas para los procedimientos que permiten la participación de múltiples interesados, iniciados de oficio o a propuesta de particulares. El procedimiento incluye medidas de publicidad, posibilidad de presentación de propuestas alternativas y adjudicación con base en el “mayor interés y utilidad pública”, con posibilidad de sorteo público en determinados supuestos.

Un aspecto positivo del artículo 48 es que reconoce el derecho de los interesados a promover procedimientos de concesión, lo cual fomenta la actividad económica. Además, se impone la publicación obligatoria del anuncio en la Plataforma de Publicidad Patrimonial, con plazo para alternativas (mínimo 10 días para autorizaciones y 30 para concesiones). El proponente inicial puede mejorar su oferta durante el proceso, lo que introduce un mecanismo competitivo interno favorable. No obstante, el plazo mínimo previsto para la presentación de propuestas alternativas podría resultar ajustado en determinados casos, especialmente cuando se trate de solicitudes complejas o que requieran una inversión significativa, lo que podría dificultar una participación más amplia y equilibrada de otros posibles interesados.

Por su parte, el artículo 49 contempla el otorgamiento directo de autorizaciones o concesiones, permitiendo su adjudicación sin concurrencia cuando se justifique su necesidad para el cumplimiento de fines públicos. Este procedimiento requiere una motivación reforzada y está sujeto a informe previo y vinculante de la Dirección General de Patrimonio.



Ambos procedimientos establecen plazos máximos para resolver de seis meses y prevén la publicación de la resolución en la Plataforma de Publicidad Patrimonial. En conjunto, estos artículos configuran el régimen dual de acceso al uso privativo o especial del dominio público, con importantes implicaciones para la transparencia, la competencia y la seguridad jurídica en el acceso de los operadores económicos.

En términos de competencia y mejora regulatoria, estas previsiones revisten una especial relevancia para la competencia en el acceso al uso de bienes de dominio público por parte de los operadores económicos. Su interpretación y adecuada aplicación puede potenciar la eficiencia, la concurrencia, la igualdad de trato y la salvaguarda de la libre competencia, siempre que se acompañe de garantías suficientes<sup>30</sup>.

Sin perjuicio de las consideraciones generales efectuadas en el apartado 4.1.3 (págs. 13 y14) sobre los parámetros que deben tenerse en cuenta para el diseño procedimental de las decisiones administrativas en materia de dominio público y bienes patrimoniales, se incluyen a continuación recomendaciones específicas con el fin de reforzar su carácter procompetitivo:

- Regular el contenido mínimo de los criterios de “mayor interés y utilidad pública”, asegurando su objetividad y transparencia.
- Reforzar los plazos de concurrencia para propuestas alternativas, especialmente en concesiones complejas.
- Reconsiderar la duración del plazo máximo de resolución previsto en ambos preceptos (seis meses), con el fin de acortarlo y facilitar el acceso a los operadores económicos.
- Revisar el recurso al sorteo público, limitándolo a supuestos en los que no existan elementos valorables relevantes.
- Garantizar la motivación expresa y publicada de todas las resoluciones de adjudicación, con acceso a los criterios utilizados y puntuaciones otorgadas.

#### **5.2.4.2. Autorizaciones (artículos 55 y 56)**

Los artículos 55 y 56 regulan las reglas generales y la figura de la autorización simplificada para el uso de bienes de dominio público. Ambos artículos inciden directamente en la forma en que los operadores económicos pueden acceder a bienes públicos para desarrollar actividades económicas o sociales, y en las condiciones jurídicas que afectan a la seguridad, estabilidad y viabilidad económica de dichos usos.

---

<sup>30</sup> Téngase en cuenta que el artículo 12 de la Directiva de Servicios regula los principios y garantías que deben respetar las Administraciones Públicas cuando tramitan procedimientos para conceder autorizaciones entre varios aspirantes al ejercicio de actividades económicas que implican el uso de recursos naturales limitados. Cabe recordar, asimismo, que los apartados 1 y 2 del precitado artículo 12 fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico interno mediante el artículo 8 de la Ley 17/2009, disponiéndose que, en aquellos casos en los que el número de autorizaciones se vea restringido por la disponibilidad limitada de recursos naturales, el procedimiento correspondiente deberá asegurar la existencia de concurrencia competitiva.



Se considera oportuno reiterar la necesidad de que su interpretación y aplicación se orienten desde una perspectiva procompetitiva, asegurando el respeto a los principios de transparencia, concurrencia, seguridad jurídica y adecuada tutela del dominio público.

- Reglas generales (artículo 55)

El artículo 55 establece las reglas comunes, incluyendo la duración máxima, los supuestos de transmisión y las condiciones para su revocación unilateral por razones de interés público.

El régimen previsto introduce determinadas restricciones a la competencia que si bien cuentan con amparo en la legislación patrimonial del Estado —en particular en la Ley 33/2003—, pueden incidir negativamente en el desarrollo de las actividades económicas desarrolladas por parte de los operadores privados en el uso del dominio público.

En primer lugar, el plazo máximo de cuatro años para las autorizaciones —incluidas las prórrogas— establece un marco temporal reducido que, aunque coherente con la naturaleza jurídica de estos títulos, puede resultar insuficiente para ciertas actividades que requieran estabilidad y amortización de inversiones a medio plazo, como puede ocurrir en sectores de carácter cultural, turístico o de servicios, reduciendo así su atractivo para la iniciativa privada.

En segundo lugar, las limitaciones a la transmisibilidad de las autorizaciones, especialmente en los casos en que dependan de circunstancias personales o cuando el número esté limitado, restringen la capacidad de autoorganización de los titulares, dificultando la posibilidad de reorganizar sus estructuras o ceder derechos. La falta de definición clara de los supuestos excluidos de transmisión podría, además, generar asimetrías competitivas y situaciones de inseguridad jurídica.

Por último, la revocabilidad unilateral sin derecho a indemnización, tanto en el régimen general como en el simplificado, refleja lo establecido en la normativa básica estatal. Si bien, esta facultad puede conllevar un riesgo elevado para los operadores económicos. La posibilidad de extinción anticipada por razones de interés público, incluso cuando ya se hayan asumido costes relevantes, puede afectar a la seguridad jurídica y a la previsibilidad necesarias para planificar y ejecutar actividades económicas, especialmente aquellas que requieren preparación previa y compromisos contractuales.

- Régimen de autorización simplificada (artículo 56)

El artículo 56 introduce la figura de la autorización simplificada, que permite a la Consejería o Agencia que tuviera adscritos bienes demaniales, la autorización, mediante adjudicación directa, de su uso por persona física o jurídica, pública o privada, para el cumplimiento esporádico o temporal de fines o funciones públicas, o de interés general, y siempre que dicho uso no resulte contradictorio con la afectación del bien, por un plazo máximo de un año.

Tal y como se destaca en la MAIN, la inclusión de esta nueva autorización responde a la necesidad de agilizar la tramitación de las autorizaciones cuyo plazo de duración sea inferior al año, con el objetivo de reducir los trámites y convertir el procedimiento de concesión en uno más ágil. Se señala además que ello supondrá una serie de beneficios para los solicitantes de estas autorizaciones, que verán



reducido el tiempo invertido en los trámites, evitándose la necesidad de destinar tanto personal o recursos para gestionar estas autorizaciones y facilitar el inicio de sus proyectos o actividades de forma más ágil sin largos periodos de espera.

Esta medida permitiría adecuar la intensidad procedimental a la entidad real del uso solicitado, promoviendo así la simplificación y eficiencia administrativa, especialmente en determinados supuestos y de escasa duración. Ello contribuye también a una mejor gestión del dominio público, especialmente en contextos donde el uso puntual puede cumplir funciones de interés general.

No obstante, el otorgamiento mediante adjudicación directa plantea importantes implicaciones desde la óptica de la competencia, especialmente si no se acompañan de criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.

Asimismo, debe señalarse que la Ley 33/2003 no contempla una figura análoga bajo esta denominación, aunque sí que permite autorizaciones directas cuando no exista limitación de operadores (artículo 92). No obstante, a diferencia del borrador del APL, la Ley 33/2003 no define un régimen simplificado autónomo con criterios específicos para usos de corta duración, ni establece un umbral temporal como el del artículo 56. Además, el artículo 56 contiene conceptos jurídicos indeterminados —como “cumplimiento esporádico o temporal de fines o funciones públicas”, “interés general” o “uso no contradictorio con la afectación del bien”— cuyo contenido no se encuentra delimitado ni concretado. Esta indeterminación puede suponer un amplio margen de discrecionalidad por parte de los órganos gestores al permitirles determinar de forma autónoma cuándo procede acudir a la autorización simplificada, lo que puede afectar negativamente a la seguridad jurídica de los operadores económicos interesados en el acceso al dominio público.

Aunque este tipo de cláusulas son habituales en nuestro ordenamiento jurídico para dotar de flexibilidad y adaptabilidad a los cambios que se puedan producir, su uso en el marco de un procedimiento exento de concurrencia y publicidad —como es el caso de la autorización simplificada— exige prestar una especial cautela, ya que sin garantías adicionales, podría dar lugar a un tratamiento dispar entre operadores y posibles distorsiones a la neutralidad competitiva.

A este respecto, conviene recordar que, en el ámbito de la contratación pública, la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, al regular los procedimientos simplificados (artículos 159 y ss.), persigue objetivos similares de agilidad y reducción de cargas, pero lo hace delimitando de forma expresa y tasada los supuestos en los que pueden aplicarse. Para ello, se atiende a criterios como el valor estimado del contrato, su objeto o la ausencia de especial complejidad técnica o jurídica. Dicha técnica normativa permite compatibilizar la simplificación procedimental con la garantía de los principios de transparencia, igualdad de trato y salvaguarda de la libre competencia.

Por todo ello, se recomienda que se incorpore una delimitación clara de los supuestos habilitantes, siguiendo un esquema similar al previsto en la LCSP, con el fin de evitar que la autorización simplificada se convierta en una vía de aplicación discrecional, vaciando de contenido el principio de concurrencia competitiva en la gestión del dominio público.



#### 5.2.4.3. Concesiones (artículos 57 a 63)

Los artículos 57 a 63 regulan el régimen jurídico completo de las concesiones demaniales sobre bienes de dominio público, abordando aspectos esenciales como su duración, formalización, obligaciones de las partes, transmisibilidad, derechos accesorios, extinción, titulación financiera y derechos preferentes.

Este marco jurídico incide directamente en las condiciones en las que los operadores económicos pueden acceder, explotar, transmitir o financiar el uso del dominio público, y presenta implicaciones relevantes desde la óptica de la competencia y de la aplicación de los principios de una buena regulación económica.

Una vez más, resulta pertinente enfatizar que la interpretación y aplicación del régimen jurídico de las concesiones debe efectuarse desde una visión procompetitiva.

- Régimen general de concesiones (artículo 57)

El artículo 57 establece las reglas básicas de las concesiones, fijando una duración máxima de 75 años —salvo que normas especiales establezcan un plazo inferior— y exigiendo su formalización en documento administrativo. Este título, susceptible de inscripción en el Registro de la Propiedad, refuerza la seguridad jurídica y facilita el acceso a financiación.

Asimismo, se prohíbe que sean titulares de concesiones quienes se encuentren en causas de prohibición de contratar conforme a la legislación de contratos del sector público. En caso de que tales circunstancias sobrevengan tras la adjudicación, se prevé la extinción del título.

Se recomienda al órgano promotor sopesar una eventual reducción del plazo máximo previsto para la duración de las concesiones, a fin de que el régimen previsto no solo garantice la protección y el uso eficiente del dominio público, sino que también contribuya a la promoción de mercados abiertos y competitivos.

- Obligaciones de las partes (artículo 58)

Este precepto delimita las obligaciones del concedente y del concesionario. El concesionario debe asumir el pago de la contraprestación, conservar el bien, devolverlo en su estado original al finalizar el plazo, y revertir a la Administración determinados activos.

Si bien estas obligaciones están en línea con la doctrina general de los contratos demaniales, su aplicación debe asegurar el equilibrio económico-financiero del proyecto, evitando imponer cargas excesivas que limiten la viabilidad de operadores con menor capacidad financiera, o generen barreras de entrada que afecten a la competencia.

- Transmisibilidad del título y control societario (artículo 59)

El artículo 59 regula la transmisión *inter vivos* del título concesional, que requiere autorización administrativa previa. Se extiende la consideración de “transmisión” a supuestos de cambios de control en entidades jurídicas.



Esta regulación buscaría garantizar la continuidad del cumplimiento de condiciones esenciales por parte del nuevo titular (idoneidad y solvencia técnica, económica o jurídica del nuevo concesionario para el adecuado ejercicio de la actividad objeto de concesión), lo que se entiende razonable desde una perspectiva de interés público. No obstante, la exigencia de autorización previa podría, en determinados supuestos, tener efectos restrictivos sobre la competencia, ya que un podría suponer una barrera de acceso al mercado de futuros concesionarios y una traba al ejercicio de las actividades económicas, que han de estar fundamentadas en términos de necesidad y proporcionalidad.

- Derechos reales y garantías sobre obras (artículo 60)

Sendas figuras permiten que los operadores económicos utilicen los activos construidos como garantía para obtener financiación, lo que resulta especialmente útil en proyectos de cierta complejidad o intensidad inversora sobre dominio público. Sin embargo, la exigencia de autorización previa, pese a obedecer a una motivación legítima con base a un interés público, debe ser proporcionada conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

- Titulización de derechos de cobro: exigencia de Informe a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (artículo 61)

En este precepto se habilita la cesión y titulización de derechos de cobro garantizados hipotecariamente y de otros ingresos derivados de la explotación económica de la concesión, con autorización del Consejo de Gobierno e informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Cabe señalar que la referencia efectuada en el texto del artículo 61 a la CNMC resulta errónea, dado que la competencia para informar las operaciones de titulización de derechos de cobro corresponde a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)<sup>31 32</sup>.

Por tanto, se recomienda corregir la mención realizada a la CNMC, a fin de adecuarla al marco legal vigente y evitar confusiones competenciales que puedan afectar a la tramitación de este tipo de instrumentos financieros.

- Rescate por interés público (artículo 62)

El artículo contempla el rescate de la concesión por razones de interés público, con obligación de indemnizar los perjuicios materiales sufridos. Se reconoce además la protección de los derechos de acreedores hipotecarios válidamente inscritos.

Desde la óptica de competencia y de los principios de una buena regulación económica, se considera necesario indicar que, si bien este mecanismo constituye una potestad legalmente habilitada, particularmente en el marco de la legislación estatal de patrimonio, su ejercicio puede tener un

---

<sup>31</sup> Este órgano es el encargado de supervisar los fondos de titulización conforme a la Ley 19/1992, de 7 de julio sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Hipotecaria.

<sup>32</sup> Así se contempla, además, en el artículo 99.2 de la Ley 33/2003.



impacto significativo sobre el funcionamiento del mercado. En particular, una intervención injustificada podría comportar la expulsión de operadores económicos del mercado, afectando negativamente a la competencia efectiva y generando riesgos de desincentivación de la inversión privada.

En este sentido, cualquier rescate debe estar motivado en una razón de interés público que justifique la alteración del régimen concesional y, además, el rescate debe ser la medida más proporcionada para alcanzar el objetivo público perseguido, y no exista una alternativa menos restrictiva o distorsionadora del mercado que permita alcanzar el mismo objetivo con menor impacto en la libre iniciativa económica, en aplicación del artículo 5 de la LGUM. A tal efecto, sería necesario evaluar su impacto potencial en la estructura del mercado y en la competencia.

- Derecho de adquisición preferente (artículo 63)

Cuando se acuerda la enajenación onerosa de bienes patrimoniales previamente afectos a concesiones, se reconoce al concesionario un derecho preferente de adquisición. Esta previsión protege la continuidad de la actividad y evita la pérdida de valor para quien ha invertido en el bien.

Desde el punto de vista de la competencia, en la medida en que se limita la concurrencia, ha de asegurarse su aplicación limitada y proporcionada.

#### **5.2.5. Explotación y aprovechamiento de bienes y derechos patrimoniales: uso esporádico (artículos 67)**

El artículo 67 regula el uso esporádico o temporal de bienes y derechos patrimoniales adscritos a una consejería o agencia pública. La norma establece que se podrá autorizar dicho uso por parte de personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, siempre que tenga por objeto el cumplimiento de fines públicos o de interés general, y no interfiera con la explotación principal del bien. Esta autorización tendrá una duración máxima de un año y podrá ser revocada libremente en cualquier momento, sin derecho a indemnización.

Cuando se trate de bienes inmuebles o derechos reales sobre ellos, será preceptivo un Informe favorable de la Dirección General de Patrimonio, salvo en supuestos expresamente exceptuados (autorizaciones por menos de tres meses, para eventos como conferencias o seminarios, o cuando la entidad solicitante sea una agencia de la propia consejería titular del bien).

En su apartado 3 dispone que el órgano competente fijará en el acto de autorización tanto las condiciones como la contraprestación a satisfacer, en su caso, por el uso autorizado. Se podrá autorizar a título gratuito si se visibiliza la colaboración de la Junta de Andalucía. Además, impone al usuario la asunción de gastos adicionales derivados del uso: limpieza, seguridad, mantenimiento, suministros, entre otros.



Presumiblemente, esta previsión puede estar orientada a facilitar el acceso puntual de los operadores económicos a infraestructuras públicas (edificios, terrenos, equipamientos, entre otros) para actividades con interés público o social. Sin embargo, desde la óptica de la competencia, para evitar que se pueda favorecer a determinados operadores privados en detrimento de otros, es fundamental que dicha medida se sujete a criterios objetivos, públicos y no discriminatorios que garanticen un procedimiento competitivo. Ello para no dañar la neutralidad competitiva, dado que cabe la posibilidad de que estos usos o aprovechamientos esporádicos o temporales se produzcan mediante cesiones gratuitas o contraprestaciones económicas reducidas, ya que puede generar ventajas competitivas frente a competidores que no acceden al uso del bien o lo hacen en condiciones distintas.

#### **5.2.6. Proyectos públicos de aprovechamiento y explotación (artículo 69)**

El artículo 69 prevé que las Administraciones y entidades del sector público del ámbito territorial de Andalucía podrán instar la mejora del aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales de la Comunidad Autónoma radicados en su territorio mediante la presentación de proyectos que afecten a estos bienes y derechos.

Esta figura que se introduce como novedad en la norma, pretende constituir una herramienta útil para la dinamización del patrimonio público y la activación de determinados bienes y derechos patrimoniales.

Desde el punto de vista de la competencia y la mejora regulatoria, resulta conveniente que, dado que estos proyectos pueden implicar la cesión del aprovechamiento y explotación de bienes y derechos patrimoniales a terceros, su tramitación se realice mediante procedimientos competitivos o concursales, basados en criterios necesarios, objetivos, públicos y no discriminatorios. Ello en línea con los principios de la contratación pública cuando resulten aplicables (en adelante, LCSP). De este modo, se contribuye a prevenir posibles situaciones de trato preferente a operadores que pudieran generar ventajas competitivas no justificadas y una alteración del funcionamiento eficiente del mercado.

En esta misma línea, se considera recomendable que la aprobación de cada proyecto venga precedida de una evaluación objetiva del interés público que representa frente a otras alternativas de aprovechamiento.

Asimismo, sería aconsejable establecer una limitación temporal razonable en las explotaciones que se derivan de estos proyectos, con el fin de evitar efectos de cierre de mercado, ajustándolos a duraciones proporcionadas en atención, por ejemplo, a la inversión prevista y prever, en su caso, mecanismos de revisión o licitación periódica, de modo se garantice una apertura regular del acceso a estos bienes y derechos públicos y se fomente la competencia efectiva en el mercado.

Por último, debe indicarse que la posibilidad de autorizar el uso gratuito puede equivaler a una ventaja competitiva, que puede beneficiar a unos operadores frente a otros que acceden al mismo tipo de



bienes o derechos en el mercado en condiciones normales de competencia. Por ello, su otorgamiento debe estar justificado en términos de necesidad y proporcionalidad.

### **5.2.7. Cesión de uso a favor de entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública (artículo 71.2)**

El artículo 71 regula la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía ceda gratuitamente el uso de bienes y derechos de dominio privado a favor de entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública, siempre que dichos bienes no se consideren necesarios ni previsiblemente explotables por la propia Administración y que se destinen al cumplimiento de fines de utilidad pública o interés social.

La cesión podrá realizarse por un plazo máximo de diez años, incluidas las prórrogas, y no podrá solicitarse el cambio de uso una vez otorgada. El procedimiento podrá iniciarse de oficio, a propuesta de otros órganos o de entidad interesada, debiendo justificarse los fines de utilidad pública o interés social. En este último supuesto, se prevé un mecanismo de publicidad a través de la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, abriéndose un plazo mínimo de diez días para que otras entidades puedan presentar solicitudes alternativas.

Si no se formulan peticiones alternativas se otorgará el uso directamente al solicitante. En otro supuesto, cuando concurren varias solicitudes, la adjudicación se decidirá atendiendo al “mayor interés y utilidad pública”, conforme a los criterios establecidos. En caso de no ser procedente aplicar criterios de selección, se prevé la posibilidad de recurrir a un sorteo público, siempre que esta opción haya sido indicada expresamente en el anuncio.

Si el procedimiento se inicia de oficio o a propuesta de otro órgano, se aprobará un pliego de condiciones en el que se especifiquen los requisitos que deben reunir los potenciales aspirantes, así como los criterios para la valoración de las solicitudes presentadas. El procedimiento deberá resolverse en un plazo máximo de seis meses desde el acuerdo de inicio, entendiéndose desestimada la solicitud si no se notifica resolución en dicho plazo. La resolución se publicará igualmente en la Plataforma de Publicidad Patrimonial, sin perjuicio de otros medios adicionales de difusión.

Según recoge la MAIN, se configura este nuevo régimen jurídico de cesiones gratuitas de bienes y derechos patrimoniales, en virtud del cual únicamente podrá cederse su uso —no la propiedad—, por un plazo limitado, y sin posibilidad de cambio de destino.

Esta previsión se aplica de forma específica a las cesiones a entidades sin ánimo de lucro, diferenciándose del régimen aplicable a otras administraciones públicas, entidades instrumentales, fundaciones del sector público e instituciones de la Unión Europea, a las que sí se permite la cesión de



propiedad o de uso sin limitación de plazo, mediante otorgamiento directo, y con posibilidad de solicitar un cambio de destino en caso de cesión de uso<sup>33</sup>.

Se valoran positivamente los elementos de publicidad y concurrencia en el procedimiento, como la apertura a solicitudes alternativas, la valoración según el interés público y el uso del sorteo en caso de empate. Asimismo, se destaca la utilidad de los pliegos de condiciones para reforzar la seguridad jurídica y la igualdad entre participantes. Estas medidas, si se implementan adecuadamente, se enmarcarían en las directrices de las autoridades de competencia, orientadas a maximizar la participación del mayor número de operadores y a prevenir distorsiones en el funcionamiento del mercado<sup>34 35</sup>.

Si bien, en términos de competencia y de regulación económica eficiente, limitar las cesiones gratuitas de bienes y derechos patrimoniales exclusivamente a entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública podría afectar al principio de neutralidad competitiva, que exige que todas las empresas, independientemente de su naturaleza o forma jurídica (públicas o privadas, nacionales o extranjeras, grandes o pequeñas), puedan competir en el mercado en igualdad de condiciones, sin recibir un trato diferenciado injustificado. Ello, dado que se está otorgando un tratamiento diferenciado a dichas entidades frente a otros operadores —incluidos los que tienen ánimo de lucro— que podrían estar en condiciones de cumplir satisfactoriamente los fines de interés público<sup>36</sup>.

Además, la ausencia de una estimación del valor económico de los bienes cedidos, de un análisis de proporcionalidad, de una evaluación de impacto o de una revisión posterior del uso efectivo de la cesión, dificulta la detección de posibles ventajas selectivas que alteren el funcionamiento del mercado.

---

<sup>33</sup> El artículo 145.1 de la Ley 33/2003, que contempla la cesión gratuita de bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado, cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, a comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública, para la realización de fines de utilidad pública o interés social. Este precepto no tiene carácter básico, por lo que su aplicación en el ámbito autonómico queda supeditada a la legislación patrimonial propia.

<sup>34</sup> En este contexto, conviene señalar que la ACREA desarrolló el documento “Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el ámbito de la contratación pública andaluza”, en el año 2010. Disponible en el siguiente enlace: <https://acrea.junta-andalucia.es/defensacompetencia/export/sites/acrea/promocion-de-la-competencia-y-mejora-de-la-regulacion/estudios-guias-y-otras-publicaciones/.galleries/Estudios-guias-otras-publicaciones/RecomendacionesContratacionPublica.pdf>

<sup>35</sup> Dentro de estas recomendaciones, se hace especial énfasis en la importancia del contenido de los pliegos, ya que regulan el acceso de los operadores económicos a las licitaciones públicas. Por tanto, ha de evitarse la inclusión de cláusulas que generen barreras, obstáculos o cargas al acceso de operadores económicos a las actividades económicas objeto de la contratación.

<sup>36</sup> Cabe recordar que, en el ámbito de la contratación pública, la CNMC en su *Guía sobre Contratación Pública y Competencia* (2011), declara que no es admisible supeditar el acceso a contratos o beneficios públicos a una forma jurídica determinada, como es el caso de exigir la condición de asociación sin ánimo de lucro o de entidad de utilidad pública. Este tipo de restricciones puede limitar injustificadamente la concurrencia, al excluir de forma automática a otros operadores —incluidos aquellos con ánimo de lucro— que, en igualdad de condiciones, estarían en disposición de cumplir satisfactoriamente los fines de interés público perseguidos mediante la cesión.



Por todo lo expuesto, se recomienda justificar, y en su caso, reconsiderar la limitación subjetiva prevista en el artículo 71.2, que restringe el acceso a las cesiones gratuitas del uso de bienes y derechos patrimoniales exclusivamente a entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública, en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM. En particular, resulta necesario razonar en qué medida dicha restricción necesaria, idónea y proporcionada para alcanzar el objetivo de interés general que se persigue.

Asimismo, se aconseja evaluar alternativas menos restrictivas y más acordes con los principios de igualdad, no discriminación y neutralidad competitiva, como la posibilidad de ampliar el alcance de esta medida a otras entidades que, aun teniendo naturaleza jurídica distinta, puedan acreditar el cumplimiento de fines de utilidad pública, mediante condiciones objetivas, verificables y transparentes, y salvo que existan razones fundadas para mantener el régimen actual.

Finalmente, se sugiere establecer criterios competitivos y objetivos para la adjudicación de estas cesiones, especialmente en aquellos supuestos en los que la selección deba resolverse conforme al criterio del “mayor interés o utilidad pública”, dado que la falta de concreción de estos parámetros podría generar cierta incertidumbre para los potenciales beneficiarios, afectando a la seguridad jurídica del procedimiento.

## **5.2.8. Negocios jurídicos patrimoniales (artículos 81, 82, 84, 86,90 y 100.2)**

### **5.2.8.1. Disposiciones generales (artículos 81, 82, 84 y 86)**

De las reglas generales contempladas en el Capítulo I del Título IV, aplicables a los negocios jurídicos patrimoniales (tales como adquisiciones a título oneroso, adquisiciones a título gratuito o arrendamientos, enajenación y gravamen u otros actos dispositivos o los contratos de explotación), interesa detenernos en el análisis de la regulación dispuesta con respecto a las consultas de interés del mercado, el expediente patrimonial, los pactos preliminares, los procedimientos de adjudicación y las valoraciones y tasaciones:

- Consultas de interés del mercado (artículo 81)

El artículo 81 regula la figura de las consultas de interés del mercado, concebida como un mecanismo de consulta pública abierta y no vinculante, destinada a 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. Su finalidad es 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 (artículo 81.1).

En su apartado 2, este precepto atribuye al órgano competente para celebrar el negocio jurídico la facultad de realizar las consultas de interés del mercado con carácter previo al inicio del procedimiento patrimonial, pudiendo valerse para ello del asesoramiento de terceros, que podrán ser expertos o autoridades independientes, colegios profesionales, u operadores económicos. Resulta positivo que se



contemple la posibilidad de mantener dicho asesoramiento externo durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, siempre que ello “no tenga el efecto de falsear la competencia”, lo que actúa como una cláusula de salvaguarda de libre competencia y neutralidad del procedimiento.

Por su parte, en el apartado 3 se dispone su publicación en la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de la utilización de otros medios complementarios de difusión.

Finalmente, el apartado 4 del citado artículo dispone que la participación en estas consultas no impide la posterior intervención en el procedimiento de adjudicación que en su caso se tramite.

Este mecanismo, que se incorpora como una de las principales novedades en el ámbito de los negocios jurídicos patrimoniales, carece de regulación específica en la legislación estatal de patrimonio (Ley 33/2003). Si bien, guarda cierta analogía con las consultas preliminares al mercado reguladas en el artículo 115 de la LCSP. En ambos casos se perseguiría el objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia de las decisiones administrativas, favoreciendo así una planificación más informada y alineada con la realidad económica.

No obstante, este tipo de consultas también pueden entrañar riesgos relevantes desde la perspectiva de la política de competencia. Tal como advirtió la CNMC en el IPN/CNMC/010/15, emitido con motivo del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, estas consultas pueden derivar en un alto riesgo de captura del órgano gestor, así como afectar a los principios de igualdad de acceso a licitaciones, no discriminación y no falseamiento de la competencia, si no se aplican las debidas medidas preventivas correctoras.

En consonancia con las recomendaciones formuladas por la CNMC en el referido Informe, resulta oportuno contemplar la adopción de las siguientes medidas:

- Evitar la celebración de reuniones bilaterales o multilaterales con todos los posibles operadores del mercado, para minimizar el riesgo de colusión entre ellos.
- Suprimir la posibilidad de consulta directa a operadores concretos, salvo que se trate de expertos o autoridades independientes.
- Prohibir expresamente la posibilidad de consulta a organizaciones empresariales representativas del sector, debido a los siguientes riesgos: (i) captura del órgano contratante de modo que la licitación diseñada se acomode a una información del mercado sesgada en beneficio de los operadores (por ejemplo, a través de estimaciones sobrevaloradas de los costes de provisión que determinarían el presupuesto del negocio jurídico patrimonial); y (ii) aumenta las posibilidades de coordinación y colusión entre operadores al ponerles en contacto y centralizar su interlocución en una organización representativa.

Resulta necesario prestar una especial atención a la participación de colegios profesionales en este tipo de consultas, dado que —aunque formalmente no tienen ánimo de lucro ni representan intereses empresariales directos— actúan como corporaciones de derecho público que agrupan, ordenan y representan a colectivos profesionales que sí intervienen en el



mercado. Esta circunstancia puede facilitar una coordinación y favorecer una transmisión de información agregada y sesgada que distorsione el diseño del procedimiento patrimonial en beneficio de ciertos intereses corporativos. Además, su intervención puede facilitar indirectamente la homogeneización de las ofertas, limitar la diversidad de propuestas o incluso favorecer comportamientos colusorios, especialmente en mercados de reducido número de operadores. Por ello, su exclusión como sujetos directamente consultables en esta fase preliminar constituye una garantía esencial para preservar los principios de igualdad de trato, transparencia y libre competencia.

- Establecer un trámite de consulta pública formalizado, análogo al existente en el ámbito de la elaboración de los proyectos normativos.
  - Asegurar la máxima difusión y publicidad de las consultas a través de la web institucional para que tengan acceso y posibilidad de realizar aportaciones todos los posibles interesados lo que se valora positivamente en tanto que el artículo 81.3 ya prevé su publicación en la Plataforma de Publicidad Patrimonial.
- Expediente patrimonial (artículo 82)

El artículo 82 regula el expediente que debe instruirse para la formalización de negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales de la Junta de Andalucía.

Este tipo de negocios jurídicos pueden representar oportunidades económicas relevantes para operadores privados que acceden al uso, gestión o explotación de los elementos no demaniales del patrimonio autonómico, tales como locales, instalaciones, u otros bienes o derechos previamente desafectados del uso público.

En consecuencia, el referido precepto tiene una incidencia directa sobre las condiciones de competencia, en la medida en que impone la obligación de incorporar un pliego de condiciones con un contenido mínimo, en el que se detallen el objeto del contrato, su régimen jurídico, los derechos y obligaciones de las partes, y, en su caso, los criterios de adjudicación cuando exista concurrencia.

Desde la óptica de la competencia, el contenido este artículo es susceptible de incidir en los siguientes aspectos clave:

- Regulación del acceso de operadores privados al uso y explotación del patrimonio público.
- Condicionamiento de la libertad de empresa, el principio de igualdad de trato y la concurrencia efectiva, en función del diseño de los pliegos, las modalidades de adjudicación y la publicidad del procedimiento.
- Posibilidad de estimular o restringir la participación empresarial, dependiendo del grado de apertura, transparencia y proporcionalidad en la tramitación de estos negocios.

En concreto, el artículo 82.1 contempla la posibilidad de tramitar los negocios jurídicos patrimoniales mediante procedimientos abiertos con concurrencia o mediante adjudicación directa, en función de



las características del negocio jurídico concreto. En los supuestos en que se opte por la concurrencia, el pliego de condiciones debe incorporar expresamente las reglas de adjudicación, lo que resulta esencial para garantizar la igualdad de oportunidades entre los operadores económicos interesados y prevenir posibles prácticas discrecionales.

La decisión en relación con el tipo de procedimiento es igualmente de trascendencia muy relevante para la competencia efectiva, debiendo justificarse con precisión la decisión tomada. En este sentido, la discrecionalidad con la que cuenta es amplia, si bien teniendo siempre presente las limitaciones establecidas por los principios rectores de la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales.

Un uso excesivo o insuficientemente justificado de adjudicaciones directas podría comprometer la eficiencia en la gestión del patrimonio público, reducir los incentivos a la participación de operadores y provocar distorsiones en el funcionamiento competitivo de los mercados vinculados al aprovechamiento de bienes patrimoniales.

En consecuencia, la elección entre un procedimiento competitivo o una adjudicación directa debe fundamentarse conforme a los principios de necesidad, proporcionalidad y transparencia. También se requiere justificar los criterios de adjudicación que se tendrán en consideración cuando exista concurrencia.

El apartado 2 habilita a la Consejería competente en materia de patrimonio para aprobar pliegos generales o modelos tipo, que serán utilizados en categorías concretas de negocios jurídicos patrimoniales. Esta posibilidad puede aportar seguridad jurídica, estandarizar criterios y agilizar la tramitación administrativa.

No obstante, desde la perspectiva de la competencia, esta herramienta también presenta riesgos potenciales, especialmente en lo que respecta a la homogeneización de condiciones de acceso al mercado.

Si dichos modelos no se diseñan atendiendo a criterios procompetitivos y de mejora regulatoria y no se revisan periódicamente podrían llegar a consolidar cláusulas que limiten injustificadamente el acceso de ciertos operadores o que no reflejen la diversidad de realidades sectoriales o territoriales.

Asimismo, su aplicación rígida y uniforme podría dificultar la necesaria flexibilidad para adaptar los procedimientos a circunstancias específicas, lo que podría reducir el atractivo de los procedimientos o desincentivar la participación de determinados agentes económicos, afectando así a la eficacia del proceso y a su apertura competitiva.

El apartado 3 permite iniciar el procedimiento aun cuando el bien esté afectado a un uso público, siempre que se desafecte antes de formalizar el negocio jurídico.

Esta flexibilidad procedimental es positiva desde el punto de vista de la actividad económica, ya que evita demoras innecesarias en la tramitación. No obstante, puede requerir una mayor coordinación entre la planificación de la gestión del patrimonio público y la política económica.



Con el fin de asegurar que el régimen de los negocios jurídicos patrimoniales se alinee con los principios de buena regulación y favorezca un entorno competitivo, se recomienda lo siguiente:

- Realizar una evaluación del impacto sobre la competencia efectiva en cada categoría de negocio jurídico patrimonial, especialmente en relación con el acceso de operadores económicos al patrimonio público.
- Justificar:
  - La necesidad del contrato para la consecución del interés público.
  - La idoneidad del negocio jurídico seleccionado para alcanzar esa finalidad, así como el objeto del contrato y cualquier otra condición que pueda afectar al acceso o ejercicio de actividades económicas.
  - En particular, en los procedimientos sujetos a concurrencia, deben motivarse los criterios de adjudicación empleados, atendiendo a los principios de regulación económica eficiente.
- Motivar la elección del procedimiento de tramitación, en especial cuando se opte por la adjudicación directa, asegurando que dicha opción esté justificada conforme a los principios de buena regulación económica.
- Priorizar los procedimientos competitivos, salvo en aquellos casos en que se acredite suficientemente la procedencia de una modalidad distinta.
- Elaborar los pliegos de condiciones y modelos tipo con criterios objetivos, proporcionados y no discriminatorios, y someterlos a procesos de revisión periódica que garanticen su actualización y adaptación a las condiciones del mercado y a las buenas prácticas regulatorias. Dicha actualización de los pliegos y de los modelos tipos también puede servir como medida preventiva para evitar que la predictibilidad sobre las condiciones pueda propiciar un incremento de comportamientos anticompetitivos por parte de los operadores económicos.
- Pactos preliminares (artículo 83)

El artículo 83.1 prevé la posibilidad de suscribir acuerdos preliminares con carácter previo, a la formalización del negocio jurídico, en aquellos supuestos en los que proceda realizar una adjudicación directa. Estos acuerdos establecerán las líneas directrices o criterios básicos del futuro negocio jurídico, tales como el objeto, el precio, las condiciones esenciales o análogas.

De acuerdo con el artículo 83.2, los acuerdos estarán condicionados a que se tramite adecuadamente el procedimiento patrimonial correspondiente. En caso de que dicho procedimiento no se complete, o lo haga de forma sustancialmente distinta a lo previsto en el acuerdo preliminar, este quedará sin efecto. Además, esta ineficacia no generará derecho alguno ni dará lugar a indemnización para ninguna de las partes.



Este mecanismo constituye otra de las principales novedades del borrador del APL en materia de negocios jurídicos patrimoniales<sup>37</sup>.

Si bien la adopción de este tipo de acuerdos puede contribuir a dotar de una mayor agilidad y previsibilidad a determinados negocios jurídicos patrimoniales, especialmente en contextos donde sea necesario asegurar cierta coordinación previa entre las partes. Sin embargo, también puede presentar riesgos desde la perspectiva de la competencia y de los principios de buena regulación económica, especialmente en cuanto a la transparencia, la concurrencia, la igualdad de trato y la salvaguarda de la libre competencia.

La Exposición de motivos no ofrece una justificación ni tampoco la MAIN<sup>38</sup>, por lo que se recomendaría que de introducirse este instrumento, se adecue al test de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva.

Por esta razón, en caso de que se opte por estos pactos, su aplicación debería acompañarse de criterios restrictivos y garantías adicionales tales como:

- Limitación de su uso a supuestos excepcionales justificados, evitando su aplicación generalizada.
- Prohibición expresa de que el contenido del acuerdo otorgue ventajas competitivas o genere efectos anticipados que distorsionen la igualdad de oportunidades entre operadores.
- Publicidad de los acuerdos suscritos, garantizando su transparencia y la posibilidad de control público.

Todo ello, en aras de preservar la neutralidad competitiva del procedimiento patrimonial, especialmente en mercados con un número reducido de oferentes o donde existan relaciones previas entre los operadores y la Administración.

- Procedimientos de adjudicación (artículo 84)

En el artículo 84 se prevén las distintas modalidades de procedimientos de adjudicación de los negocios patrimoniales que deben observar los principios generales de publicidad, concurrencia, transparencia y eficiencia económica.

Con carácter general, los negocios jurídicos patrimoniales de la Junta de Andalucía se regirán por los principios de publicidad y concurrencia, empleando los siguientes procedimientos según proceda:

- Subasta pública.
- Concurso.

---

<sup>37</sup> Cabe indicar que la Ley 33/2003 no contempla un régimen específico para acuerdos preliminares o instrumentos equivalentes.

<sup>38</sup> Se indica lo siguiente al respecto: “se añade la facultad del órgano competente para celebrar un negocio patrimonial de alcanzar acuerdos preliminares, cuya eficacia queda supeditada a que se tramite el correspondiente procedimiento patrimonial”.



- Procedimiento negociado.
- Oferta pública permanente

No obstante, se admite la adjudicación directa en determinados supuestos, como la especial idoneidad del bien o el arrendamiento previo por más de cuatro años con adjudicación competitiva.

El diseño normativo refuerza positivamente los principios de acceso no discriminatorio y libre competencia, al establecer como norma general el uso de procedimientos que permiten concurrencia efectiva. Se valora especialmente la apertura a oferta pública permanente y la posibilidad de participar en subastas de terceros, dado que resulta particularmente positiva para promover el dinamismo del mercado secundario de bienes públicos.

En la Exposición de motivos y en la MAIN se indica como aspecto novedoso la inclusión de este nuevo supuesto de adquisición directa en el artículo 90.3. f), “[c]uando el bien inmueble adquirido hubiese estado arrendado por la Administración de la Junta de Andalucía o sus agencias por un plazo superior a cuatro años, siempre que el contrato de arrendamiento se hubiere adjudicado por cualquier procedimiento con concurrencia y publicidad”.

Sin embargo, el nuevo supuesto del artículo 90.3.f), si bien limitado a bienes inmuebles arrendados durante más de cuatro años, puede suponer un riesgo para la competencia si se convierte en una vía de adquisición recurrente sin la apertura a la competencia. Esto podría distorsionar el principio de libre concurrencia y favorecer a un único operador por lo que ha de quedar debidamente justificado. Por ello, debe aplicarse de forma cautelosa, para evitar la instrumentalización del arrendamiento como vía indirecta de adquisición sin competencia.

La adquisición centralizada prevista para ciertos bienes muebles es coherente con los objetivos de racionalización del gasto público, al permitir economías de escala. Sin embargo, debe evitarse que esta centralización restrinja la diversidad de proveedores o limite injustificadamente el acceso de pequeños operadores.

El requisito de incluir una memoria justificativa del procedimiento y de la idoneidad del bien constituye una salvaguarda esencial frente a prácticas anticompetitivas o ineficientes. Se aconseja, por último, valorar, reforzar dicha exigencia con mecanismos de control *ex post* por parte de órganos de fiscalización y control interno.

- Valoraciones (artículo 86)

El artículo 86 regula el régimen jurídico aplicable a las valoraciones y tasaciones en el ámbito de los negocios jurídicos patrimoniales. Esta previsión resulta especialmente relevante en aquellos supuestos en los que el valor del bien o del derecho constituya un elemento determinante para la celebración del negocio jurídico —como ocurre, en particular, en los casos de adquisiciones onerosas, enajenaciones o permutas. En tales supuestos, el procedimiento deberá incorporar el informe de valoración o tasación correspondiente, mientras que en el resto de los negocios patrimoniales podrán utilizarse valoraciones contenidas en el expediente, en el Inventario General o en registros oficiales, como los catastros.



Las valoraciones deberán tomar como valor de referencia el de mercado, ajustado en su caso por las cargas y gravámenes existentes, y fundarse en parámetros técnicos explícitos. Podrán ser realizadas por personal técnico de la administración promotora del negocio, de la Consejería competente en materia de patrimonio, de otras unidades administrativas que se estimen más apropiados en función del bien o derecho a valorar, o por personal técnico de la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A. (en adelante, EPGASA), en los términos establecidos en la Disposición adicional sexta.

También se prevé la posibilidad de que estas actuaciones sean encargadas a sociedades de tasación debidamente inscritas en el Registro de Sociedades de Tasación del Banco de España y empresas legalmente habilitadas, con sujeción a lo establecido en la legislación de contratación pública. En el caso de bienes muebles y bienes o derechos inmateriales podrán ser realizados por profesionales especializados en la materia.

En el caso de inmuebles, las tasaciones deberán ajustarse a los principios de la normativa de suelo o a los estándares técnicos propios de las valoraciones para finalidades financieras. Cuando ello no sea posible, se permitirá el uso de criterios contables, catastrales, tributarios, urbanísticos o expropiatorios, y podrán ponderarse elementos como la utilidad del bien, el coste alternativo de provisión o las limitaciones inherentes a su uso. Este enfoque también será aplicable cuando no se requiera una actualización al valor de mercado.

Los informes deberán ser aprobados por la Dirección General de Patrimonio, salvo en el caso de bienes muebles u otros supuestos en los que la competencia corresponda a órganos distintos, de acuerdo con lo previsto en el borrador del APL. Si concurren valoraciones discrepantes, deberá aprobarse aquella que se considere más ajustada al valor del bien o derecho.

Se contempla, asimismo, la posibilidad de modificar el contenido económico del negocio jurídico, de forma motivada, cuando la valoración no justifique de forma suficiente determinados elementos, concurren razones de especial idoneidad del bien, o se aprecien circunstancias sobrevenidas no contempladas en la tasación inicial. Las valoraciones aprobadas tendrán un plazo de validez de un año desde su aprobación.

Conviene señalar en el apartado dedicado al estudio del régimen jurídico de EPGASA, previsto en la disposición adicional sexta, se abordará el análisis de los riesgos que presentan para la competencia los encargos a medios propios, al cual nos remitimos.

Adicionalmente, cabe indicar que el artículo 86.2 permite la valoración por profesionales especializados en determinados supuestos de bienes muebles y bienes y derechos inmateriales, lo que constituye una novedad respecto a la legislación estatal<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> El artículo 114 de la Ley 33/2003, establece un régimen general similar en cuanto a los principios técnicos, la validez temporal de las valoraciones y su posible revisión. No obstante, dicha norma estatal no contempla expresamente la posibilidad de acudir a profesionales especializados para valorar bienes muebles o derechos inmateriales. Las actuaciones periciales o técnicas pueden ser realizadas por personal técnico de los órganos promotores o del Ministerio de Hacienda, o por



Si bien esta posibilidad confiere un mayor grado de especialización técnica en la valoración de bienes o derechos que requieran conocimientos específicos, puede generar ciertas limitaciones desde la perspectiva de la competencia y de la unidad de mercado, especialmente si los requisitos de acceso a estas funciones no se establecen de forma necesaria y proporcionada. En particular, la indeterminación del concepto "profesional especializado", podría dar lugar al establecimiento de una barrera de acceso y ejercicio de la actividad no plenamente justificada, como la exigencia de unas titulaciones concretas o una formación específica, niveles de experiencia excesivos o la pertenencia a determinadas asociaciones o colegios profesionales, entre otras posibilidades, reduciendo el número y la variedad de los profesionales que pueden ofrecer sus servicios. En otras palabras, representaría una reserva de actividad que ha de valorarse conforme al principio de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM<sup>40</sup>.

En cumplimiento de este precepto implica que cualquier restricción al acceso o ejercicio de una actividad económica, incluidas las reservas de actividad, debe estar justificada por una RIIG, de entre las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Además, debe existir un nexo causal claro, directo y coherente entre la medida restrictiva y el objetivo de interés general perseguido, y dicha medida ha de ser idónea, necesaria y proporcional, en el sentido de no existir una alternativa menos restrictiva o distorsionadora para el desarrollo de la actividad económica.

Así, en términos de proporcionalidad, para la determinación del profesional se debería tener en cuenta la inclusión de todos los profesionales capacitados para la realización de este tipo de trabajos, según sus conocimientos técnicos y experiencia, así como en función de las características intrínsecas del servicio de que se trate.

Asimismo, deben evaluarse las diferentes opciones regulatorias y optarse por aquella que resulte menos restrictiva para la elección del proceso de selección del profesional, debiendo ajustarse a los principios recogidos en la legislación de contratos del sector público: concurrencia, publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación, así como a la salvaguarda de la libre competencia. Esta orientación se alinearía con los criterios de una buena regulación, orientada a la eficiencia y a la promoción de la competencia. En este sentido, sería adecuado aplicar el mismo criterio que establece el artículo 86.2 para la selección de sociedades de tasación o empresas legalmente habilitadas para la valoración de bienes.

---

sociedades de tasación, inscritas y empresas legalmente habilitadas, también con sujeción a la normativa de contratos del sector público.

<sup>40</sup> Cabe recordar además que conforme a la Ley 17/2009 prevé que el establecimiento y el mantenimiento de reservas de actividad a ciertos profesionales ha de justificarse a partir de una RIIG, a la luz de los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.



### **5.2.8.2. Adquisiciones a título oneroso (artículo 90)**

El artículo 90 regula el procedimiento aplicable para que la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias adquieran bienes o derechos a título oneroso. Como regla general, estas adquisiciones deben realizarse mediante concurso o procedimiento negociado, lo cual favorece la concurrencia competitiva.

Además, se prevé la posibilidad de adquirir bienes o derechos participando en subastas u otros procedimientos organizados por terceros, siempre que dicha participación cuente con la autorización del órgano competente, incluyendo la fijación de un precio máximo y demás condiciones para el representante que intervenga.

El precepto también contempla varios supuestos en los que se permite la adquisición directa, es decir, sin recurrir a procedimientos competitivos. Estas excepciones incluyen: necesidades específicas o urgentes, limitaciones del mercado, adquisiciones a otras administraciones públicas, cuando el procedimiento previo haya quedado desierto, en casos de copropiedad, derecho de adquisición preferente o arrendamientos prolongados previamente adjudicados mediante procedimientos con publicidad.

Por último, se establece la obligación de incorporar al expediente de adquisición una memoria justificativa detallando la necesidad, el destino del bien y el procedimiento utilizado, así como una tasación debidamente aprobada. La resolución que aprueba la adquisición debe publicarse en la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía.

Como ya se ha venido señalando en apartados anteriores de este Informe, resulta esencial que la aplicación del artículo 90 se lleve a cabo con pleno respeto a los principios de buena regulación económica. Estos principios no solo deben guiar la elección del procedimiento de adquisición, sino también informar la interpretación restrictiva de las excepciones que habilitan la adquisición directa. Su observancia efectiva permitirá garantizar que las decisiones de gasto público respondan a criterios objetivos y competitivos, evitando prácticas discrecionales y promoviendo un entorno de contratación más abierto, equitativo y orientado al interés general.

### **5.2.8.3. Adjudicación directa de arrendamientos (artículo 100.2)**

El artículo 100.2 establece que los arrendamientos se podrán concertar de forma directa en determinados supuestos específicos, lo que representa una excepción al principio general de contratación mediante concurso o procedimiento negociado recogido en el apartado primero.

Esta posibilidad de adjudicación directa implica apartarse de los mecanismos habituales de concurrencia competitiva, que garantizan la participación de operadores en igualdad de condiciones y permiten obtener mejores condiciones económicas y técnicas para la Administración.



Los supuestos que habilitan la adjudicación directa incluyen situaciones como la existencia de peculiaridades en la necesidad a satisfacer, la especial idoneidad del bien, limitaciones del mercado o supuestos de urgencia. También se contempla cuando el arrendador es otra Administración Pública o una entidad del sector público, cuando el inmueble se encuentre en el extranjero, o cuando haya resultado desierto un procedimiento previo, siempre que no se alteren las condiciones sustanciales del contrato y no haya transcurrido más de un año desde la resolución correspondiente.

Se valora positivamente que este precepto requiera en todos los casos la motivación de la resolución y su publicación en la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, dado que contribuye a introducir una mayor transparencia.

Sin embargo, desde la óptica de la promoción de la competencia, el uso de la adjudicación directa constituye una excepción al principio de libre concurrencia, por lo que su establecimiento debe estar suficientemente justificado y limitado. En particular, la amplitud del primer supuesto —basado en las “peculiaridades de la necesidad a satisfacer, la “especial idoneidad” o en las “limitaciones del mercado” o “supuestos de urgencia”— puede generar un elevado grado de discrecionalidad, con decisiones no siempre objetivables, y que, de no estar fundamentadas, podrían favorecer adjudicaciones orientadas a determinados arrendadores en perjuicio de la competencia efectiva.

Asimismo, el recurso preferente a inmuebles del sector público, si bien puede tener justificación organizativa, en el caso de que se generalice este criterio, puede restringir estructuralmente el acceso de operadores privados al mercado de arrendamientos administrativos, afectando negativamente a la oferta disponible y desincentivando inversiones en inmuebles adaptados a usos públicos. En ausencia de procedimientos competitivos, también puede reducir el estímulo para obtener las condiciones más eficientes en términos de coste y calidad, lo que puede impactar sobre la eficiencia del gasto público. A medio plazo, una aplicación sistemática de la adjudicación directa podría debilitar el dinamismo del mercado, reduciendo la variedad y calidad de las alternativas disponibles para la propia Administración.

Por todo ello, se recomienda al órgano proponente que, sin perjuicio de mantener los supuestos excepcionales de adjudicación directa, refuerce el diseño de garantías procompetitivas en el desarrollo normativo. En particular, resultaría conveniente acotar con mayor precisión los conceptos jurídicos indeterminados como “especial idoneidad” o “limitación del mercado”, exigiendo siempre informes técnicos previos que justifiquen de forma expresa la inviabilidad de acudir a procedimientos competitivos.

#### **5.2.8.4. Procedimiento negociado (artículo 110)**

El artículo 110 introduce como novedad el procedimiento negociado para la enajenación de bienes y derechos patrimoniales, aplicable únicamente cuando la tercera subasta haya quedado desierta, y siempre que no hayan transcurrido más de veinticuatro meses desde su celebración.



Este procedimiento se inicia con la publicación de una convocatoria en la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, abierta a la presentación de propuestas económicas vinculantes. Una vez recibidas las ofertas, el órgano competente podrá iniciar negociaciones individualizadas sobre las condiciones contractuales con los interesados, y finalmente adjudicar el bien a la oferta que, justificadamente, ofrezca mayor rentabilidad y mejores condiciones económicas.

Desde la óptica de la competencia, este procedimiento introduce un mayor margen de discrecionalidad, al permitir una negociación directa con los interesados sin un procedimiento competitivo abierto en sentido estricto. Aunque puede contribuir positivamente a la realización de determinadas operaciones patrimoniales, debe aplicarse con cautela, dado que este procedimiento puede implicar participación más limitada de operadores y asimetría en el acceso a la información.

En consecuencia, se recomienda hacer un uso moderado de este procedimiento, limitándolo a supuestos excepcionales, y reforzando su aplicación con garantías adicionales que fomente una mayor concurrencia y que el procedimiento sea lo más competitivo posible. Así, entre otras actuaciones recomendables desde la perspectiva de la promoción de la competencia, en línea con lo sostenido por la ACCO<sup>41</sup>: la remisión de invitaciones al mayor número posible de operadores económicos, con el fin de ampliar la concurrencia y fomentar la participación; la aceptación de solicitudes de participación de empresas no invitadas, siempre que cumplan los requisitos establecidos, garantizando así un procedimiento más abierto e inclusivo; o la elaboración de protocolos o mecanismos internos de preselección que aseguren la igualdad de trato y la objetividad en la elección de candidato.

### **5.2.9. Duración de las autorizaciones, concesiones y contratos de explotación de bienes patrimoniales (artículos 55.1, 57.1 y 122.1)**

La norma limita la duración de estos títulos a cuatro años (autorizaciones), 75 años (concesiones) y 20 años (contratos de explotación), incluidas las prórrogas. Aunque estos plazos están dentro de los márgenes previstos en la legislación estatal sobre patrimonio<sup>42</sup>, su aplicación práctica debe ir acompañada de una justificación proporcional y objetiva, en función del interés público y de las características de cada operación, para evitar cierres artificiales del mercado. Esto es, la aplicación práctica de los artículos 55.1, 57.3 y 122.1 debe guiarse por los principios de una buena regulación económica y favorecedora de la competencia efectiva.

Las autoridades de competencia —tanto a nivel nacional, es decir la CNMC, como autonómico (entre otras, este CCA)— han señalado reiteradamente que una duración excesiva, así como la aplicación

---

<sup>41</sup>Vid. *Contribución de la ACCO a la Estrategia catalana de mejora de la compra pública (ATI 50/2020)*, disponible en el siguiente enlace: [https://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/20221110-atc-52-2020-contribucio-acco-esp.pdf](https://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20221110-atc-52-2020-contribucio-acco-esp.pdf)

<sup>42</sup> Estos límites temporales resultan plenamente coherentes con lo dispuesto en los artículos 92.3 y 93.3 de la Ley 33/2003, que fijan, respectivamente, un plazo máximo de cuatro años para las autorizaciones y de setenta y cinco para las concesiones, en ambos casos incluyendo las posibles prórrogas. Esta previsión también se alinea con lo establecido en el artículo 106.3 de la Ley 33/2003, que fija este límite temporal como regla general.



sistemática o automática de las prórrogas, puede tener efectos restrictivos sobre la competencia, especialmente en aquellos supuestos en los que se compite "por el mercado", como ocurre en el caso de las concesiones de transporte público de viajeros, la gestión de espacios o instalaciones públicas, o las licencias para el desarrollo de actividades económicas en el dominio público.

Este riesgo se manifiesta porque el establecimiento de plazos excesivamente largos o duración desproporcionada, aunque se encuentre dentro de los límites legales, puede consolidar situaciones de cierre de mercado, dificultando el acceso de nuevos operadores durante todo el periodo de vigencia de la concesión y reduciendo los beneficios de la presión competitiva. En consecuencia, la duración total del título otorgado debe responder de forma proporcionada al cumplimiento del fin perseguido por la Administración concedente.

Ya en 2010, esta Agencia lo puso de manifiesto en el documento *Recomendaciones sobre contratación pública*, donde se advirtió que “[l]a decisión del órgano de contratación relativa a la duración del contrato y su posible extensión [...] puede tener efectos restrictivos sobre la competencia [...]. La aplicación automática del período máximo de prórroga puede conducir a un cierre del mercado más prolongado del estrictamente necesario, reduciendo así los beneficios de la presión competitiva”<sup>43</sup>.

En la misma línea, este Consejo manifestó en su Informe I-10/2023 relativo a la concesión de servicios mortuorios en hospitales públicos<sup>44</sup>, que la duración del contrato constituye una cláusula con potencial efecto restrictivo en la competencia, así como un límite al acceso al mercado, especialmente si no se justifica conforme a criterios objetivos (como es el plazo de amortización previsto de las inversiones necesarias) y de proporcionalidad, destacando la ausencia de una motivación suficiente respecto a la duración prevista en términos de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 de la LGUM) y que tampoco resultaría acorde con el principio de neutralidad competitiva.

Más recientemente, la ACCO en su estudio *Gestión procompetitiva del espacio público* (julio 2024), ha dedicado una sección específica a la “Delimitación adecuada y justificada de la duración de los títulos administrativos”, en la que insta a las administraciones a evitar la prórroga de los títulos administrativos si esta resulta injustificada según los principios básicos de una regulación económica eficiente y procompetitiva.

Igualmente, cabe recordar que esta cuestión ha sido examinada desde la perspectiva de unidad de mercado, en concreto a la luz de los principios recogidos en la LGUM. En este contexto, la CNMC ha reiterado estas consideraciones en diversos informes sobre licencias y concesiones (UM/129/16, UM/11/14), en los que ha señalado expresamente que “[l]os plazos de duración de los contratos deberán ser breves, a fin de promover la competencia entre operadores”<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> ACREA, “Recomendaciones sobre contratación pública”, 2010. Disponible en: <https://acrea.junta-andalucia.es>.

<sup>44</sup> Informe I-10/2023 de este CCA, procedimiento PA 82/2022, servicios funerarios en hospitales públicos de Sevilla.

<sup>45</sup> CNMC, Informe UM/129/16 sobre servicios de autobuses turísticos, 7 de noviembre de 2016.



A nivel comunitario, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha reforzado este enfoque en sentencias clave. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de julio de 2016, asuntos acumulados C-458/14 y C-67/15, *Promoimpresa S.r.l. y otros / Comune di Manduria y Mario Melis y otros / Comune di Quartu Sant'Elena*, en la que el Tribunal resolvió una cuestión prejudicial sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una norma italiana que preveía la prórroga automática de las concesiones administrativas para la ocupación del dominio público marítimo con fines turístico-recreativos.

En dicha Resolución, el TJUE declaró que la normativa italiana vulneraba la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), en tanto que permitía la extensión de las concesiones sin evaluar el interés de otros operadores potencialmente interesados y sin aplicar un procedimiento competitivo. En consecuencia, el Tribunal consideró que esta prórroga automática era contraria a los principios de libertad de establecimiento, no discriminación y protección de la competencia, pilares fundamentales del mercado interior.

En un sentido concordante, la Sentencia del TJUE (Sala Tercera), de 20 de abril de 2023, asunto C 348/22, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato contra Comune di Ginosa*, reitera y profundiza esta doctrina. En este caso, el litigio se inició a instancias de la Autoridad Italiana de Competencia frente a una decisión del Ayuntamiento de Ginosa por la que se prorrogaban automáticamente las concesiones de ocupación del litoral sin someterlas a licitación pública<sup>46</sup>.

A la luz de lo expuesto, y con el fin de que la regulación planteada contribuya a la promoción de mercados abiertos y competitivos, se recomienda al órgano promotor sopesar una eventual reducción del plazo máximo previsto para la duración de las concesiones y de los contratos de explotación de bienes patrimoniales.

Del mismo modo, en la interpretación y aplicación práctica de los artículos 55.1, 57.3 y 122.1, debe adoptarse de forma sistemática un enfoque procompetitivo, delimitando en cada caso la duración de las autorizaciones, concesiones y contratos de explotación mediante una justificación técnica y económica específica, que garantice la proporcionalidad y adecuación a la naturaleza y características del proyecto o inversión o las condiciones específicas del servicio o actividad objeto del título habilitante. A tal efecto, la duración de los no debe ser excesivamente larga, para evitar efectos de cierre del mercado ni tan breve que desincentive la participación de operadores económicos, al impedir la recuperación razonable de las inversiones acometidas.

---

<sup>46</sup> El TJUE afirmó con rotundidad que el artículo 12, apartados 1 y 2, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de aplicar un procedimiento de selección imparcial y transparente entre los posibles candidatos cuando se trate de la autorización de actividades económicas en bienes de dominio público cuya disponibilidad sea limitada. Además, el Tribunal subrayó que la prohibición de renovar automáticamente estas autorizaciones está formulada de modo incondicional y suficientemente preciso como para reconocerle efecto directo, lo que significa que puede ser invocada directamente por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales.



Siempre que sea viable, se recomienda valorar la fijación de duraciones inferiores a los plazos máximos legales previstos, atendiendo a criterios de buena regulación, presión competitiva y apertura del mercado a nuevos entrantes.

Asimismo, debe evitarse la aplicación automática o generalizada de prórrogas, en consonancia con la doctrina establecida por las autoridades de competencia y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

### **5.2.10. Mecanismos de economía circular (Título V y Disposición transitoria sexta)**

El Título V (artículos 123 a 130) regula los mecanismos de economía circular aplicables a los bienes muebles de titularidad pública que se encuentren obsoletos, deteriorados, en desuso o considerados antieconómicos, introduciendo un régimen innovador y pionero en la legislación patrimonial autonómica. Asimismo, la Disposición transitoria sexta establece el marco transitorio que regirá la aplicación de estos mecanismos hasta la aprobación del desarrollo reglamentario correspondiente.

Este nuevo sistema de gestión patrimonial, según se expone en la Exposición de motivos y en la MAIN, responde a un modelo basado en la economía circular, que persigue el fomento de un uso eficiente de los bienes muebles, la prolongación de su vida útil y la reducción de la generación de residuos, aplicando el principio de jerarquía de residuos. Desde esta perspectiva, puede valorarse positivamente en términos de eficiencia económica y sostenibilidad medioambiental, al facilitar la reutilización de bienes muebles públicos conforme a dichos principios.

No obstante, el borrador del APL incorpora ciertos elementos que pueden tener ciertas implicaciones en términos de competencia, que se exponen a continuación:

- Valoración económica (artículo 125)

El artículo 125 se introduce una serie de mecanismos técnicos de estimación de bienes muebles obsoletos, deteriorados, en desuso o antieconómicos, que pueden tener efectos relevantes en términos de competencia. En particular, el apartado 1.a) permite utilizar las tarifas aprobadas por el órgano competente por razón de la materia para determinados grupos o categorías de bienes.

No obstante, desde la perspectiva de la competencia, esta previsión plantea riesgos potenciales cuando dichas tarifas sean públicas o de aplicación generalizada, ya que podrían operar como precios de referencia o mínimos. Se recomienda que el uso de estas tarifas se limite estrictamente al ámbito interno o doméstico de la Administración, evitando su difusión como valor de mercado. Asimismo, debería acompañarse siempre de una evaluación individualizada, caso a caso, a fin de preservar la libre competencia, evitar distorsiones y garantizar la eficiencia.

- Procedimientos (artículos 126 a 129)

El nuevo sistema contempla diversos procedimientos:

- Reutilización interna entre unidades administrativas (artículo 126).



- Reacondicionamiento o reparación para restablecer su funcionalidad (artículo 127).
- Oferta pública permanente (artículo 128).
- Adjudicación directa de equipos electrónicos (artículo 129).
- Cesión gratuita de la titularidad a otras administraciones públicas, organismos o instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro o entrega a gestores de residuos para su tratamiento o eliminación, cuando los procedimientos anteriores no sean viables o los bienes lleven más de seis meses disponibles sin adjudicación (artículo 130).

La implementación de estos procedimientos se remite a una posterior regulación reglamentaria, que deberá incorporar las garantías necesarias para asegurar el respeto a los principios de contratación pública —libre acceso, publicidad, igualdad y no discriminación— así como a los principios de buena regulación económica. Conviene evitar que estos mecanismos puedan limitar la concurrencia o favorezcan injustificadamente a determinados operadores.

- Enajenación mediante oferta pública permanente (artículo 128 y Disposición transitoria sexta)

Este procedimiento debe ajustarse a los principios de concurrencia, igualdad de trato y no discriminación. La eventual preferencia otorgada a entidades gestoras de residuos debidamente autorizadas en perjuicio de otros operadores, puede suponer una ventaja competitiva no justificada si no se fundamenta en términos de necesidad y proporcionalidad, conforme al artículo 5 de la LGUM.

- Adjudicación directa de equipos electrónicos (artículo 129)

Este mecanismo presenta riesgos desde la óptica de la competencia y debe reservarse a supuestos excepcionales y suficientemente justificados. La adjudicación directa, al excluir la concurrencia competitiva, solo debería admitirse en casos motivados, no solo por la antigüedad, sino, por ejemplo, cuando las características técnicas del bien lo hagan inviable para un procedimiento abierto.

- Cesión gratuita (artículo 130 y Disposición transitoria sexta)

La cesión gratuita a otras administraciones públicas o a entidades sin ánimo de lucro, así como la entrega a gestores de residuos, se configura como un instrumento de última instancia, aplicable solo tras el fracaso de los mecanismos anteriores o tras un periodo de inactividad del bien. Si bien responde a objetivos de sostenibilidad y utilidad social, debe asegurarse que su aplicación esté sujeta a criterios objetivos y transparentes, y que no se convierta en una vía para eludir procesos competitivos.

Asimismo, sería conveniente que las medidas que se adopten en este ámbito se apliquen con base en criterios objetivos, evitando que puedan generar beneficios desproporcionados o no justificados para determinados operadores, en línea con el principio de neutralidad competitiva.

En particular, merece especial atención la previsión de cesión gratuita a entidades sin ánimo de lucro para su reutilización con fines de utilidad pública o interés social. En estos casos, la decisión debería fundamentarse en una valoración del mayor interés y utilidad pública de la propuesta, teniendo en



cuenta de forma específica el destino o uso previsto y su adecuación a los principios de economía circular recogidos en el artículo 124 de la Ley.

Téngase en cuenta que la cesión gratuita a favor de entidades gestoras de residuos podría afectar negativamente al mantenimiento de la neutralidad competitiva, al otorgar una ventaja competitiva en el mercado de la gestión de residuos, por lo que ha de quedar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.

Por último, cabe mencionar que este régimen se complementa transitoriamente con la creación de "bolsas de segunda oportunidad" prevista en la Disposición transitoria sexta, que permitirá aplicar estas medidas de forma inmediata hasta la aprobación del reglamento correspondiente, las cuales actuarán como un sistema de gestión abierto y permanente, destinados a la reutilización de bienes muebles obsoletos, deteriorados, en desuso o antieconómicos dentro del sector público andaluz.

#### **5.2.11. Arrendamiento de inmuebles destinados a edificios administrativos (artículo 135.2)**

El artículo 135 contempla la posibilidad de que la Administración formalice contratos de arrendamientos sobre inmuebles con objeto de destinarlo a edificio administrativo. En su apartado 2, se exige informe favorable de la Dirección General de Patrimonio, salvo cuando el procedimiento se tramite con concurrencia y el contrato se ajuste al pliego tipo y a los rangos de precios de arrendamientos aprobados por la Dirección General de Patrimonio.

Respecto a estos rangos de precios de arrendamiento, se estima oportuno que tengan carácter exclusivamente interno y no sean objeto de publicación. Su difusión podría generar distorsiones en el funcionamiento competitivo del mercado, al convertirse en una referencia de precios que, aunque concebida para procedimientos administrativos específicos, podría extrapolarse al mercado libre del arrendamiento de inmuebles. Esta utilización indirecta como umbral orientativo podría limitar la autonomía de la oferta y condicionar la libre formación de precios en dicho mercado, incluso cuando este no se halle sometido formalmente a los citados límites.

A la vista de lo anterior, se recomienda que la utilización de estos rangos predefinidos se sujete a un análisis individualizado de cada caso, garantizando que su empleo no incida negativamente en las condiciones de competencia efectiva, especialmente mediante su confidencialidad y uso restringido en el ámbito administrativo.

#### **5.2.12. Operaciones societarias (artículos 150 a 154)**

Los artículos 150 a 154 regulan el régimen jurídico aplicable a las operaciones societarias de la Junta de Andalucía y sus agencias, tanto en lo relativo a la adquisición (artículos 150 y 151) como a la enajenación (artículos 152 y 153) de acciones, participaciones y demás valores representativos del capital social en sociedades mercantiles. Se determina la competencia para acordar dichas



operaciones (artículos 150.1 y 152.1), los supuestos en que se requiere autorización previa del Consejo de Gobierno, especialmente cuando se adquiere o pierde la condición de partícipe mayoritario o cuando se trata de operaciones de gran valor económico (artículos 150.2 y 3, y 152.2 y 3), así como los procedimientos de formalización (artículos 150.5 y 152.4).

Asimismo, se establecen las reglas generales de valoración aplicables a estas operaciones, estableciendo referencia a precios de mercado, el empleo de métodos de valoración comúnmente aceptados, y la posibilidad de utilizar fórmulas alternativas, en función de la liquidez del valor o la finalidad del negocio jurídico (artículos 151 y 153). También se regulan las condiciones en que pueden realizarse adquisiciones mediante aportación de bienes del patrimonio (artículo 151.1) y enajenaciones directas sin concurrencia en supuestos excepcionales (artículo 153.1, párrafo final). Finalmente, se prevé la aplicación extensiva del régimen a otros títulos, valores y derechos análogos, como obligaciones, convertibles, futuros, opciones, derechos de suscripción o créditos participativos (artículo 154).

Desde la perspectiva de competencia, este régimen puede implicar potenciales efectos sobre el mercado. En particular, respecto a la regulación de las operaciones exentas de publicidad o concurrencia, como las enajenaciones directas reguladas en el artículo 153.1, párrafo final, y previstas para supuestos excepcionales, su aplicación debe interpretarse de forma estrictamente restrictiva, a fin de evitar prácticas como la venta sin concurrencia competitiva o la selección directa de adquirentes sin publicidad suficiente, que podría desincentivar la participación de operadores privados, y generar efectos distorsionadores sobre la libre competencia.

En cuanto al régimen de valoración de las operaciones, los artículos 151.2 y 153.1 parten de una regla general de valoración objetiva, según la cual el precio debe determinarse atendiendo al valor de mercado (cuando los títulos o participaciones coticen en mercados secundarios organizados) o bien mediante métodos de valoración “comúnmente aceptados” en el tráfico mercantil. Si bien esta fórmula aporta al proceso de valoración flexibilidad y adecuación económica, la referencia a métodos “comúnmente aceptados”, puede resultar imprecisa, generando un cierto margen de interpretación entre los órganos responsables.

Ambos preceptos permiten también, con motivación técnica, recurrir a métodos alternativos de valoración cuando los servicios técnicos competentes estimen que el volumen de negociación habitual de los títulos no garantiza una adecuada formación de un precio de mercado. Esta posibilidad resulta razonable en determinados contextos como las operaciones con finalidades específicas, como la obtención de inmuebles (artículo 151.3). Ante la falta de concreción de estos supuestos se recomienda la definición de unos criterios técnicos que aseguren la neutralidad competitiva y prevenga situaciones de ventaja no justificada.



### 5.2.13. Exigencia de seguros (artículo 158)

El artículo 158 dispone, en su apartado primero, que los bienes y derechos del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía estarán cubiertos por una póliza de aseguramiento cuando así venga establecido legalmente, así como cuando se considere conveniente por su valor histórico-artístico, económico o de otra índole. En su segundo apartado, se prevé que las personas concesionarias, cesionarias, usufructuarias y, en general, quienes ostenten derechos de uso o aprovechamiento sobre dichos bienes o derechos, podrán ser obligadas a asegurar los mismos conforme a lo que se establezca en el correspondiente título habilitante.

Aunque el precepto no regula directamente una actividad económica, su contenido incide en las condiciones de acceso y ejercicio de actividades económicas que puedan desarrollarse sobre bienes o derechos de titularidad pública (concesiones, cesiones de uso, aprovechamientos, entre otros). Por tanto, es plenamente aplicable el marco normativo derivado de la LGUM y de la Ley 17/2009, en la medida en que la exigencia de aseguramiento afecta a operadores económicos que utilizan dichos bienes como soporte o instrumento para desarrollar actividades productivas, culturales, recreativas, sociales o de servicios.

Desde la óptica de competencia y mejora regulatoria, la posibilidad de imponer la contratación de seguros como condición para el uso o aprovechamiento de bienes o derechos patrimoniales puede suponer una barrera de entrada, al incrementar el coste de acceso y el ejercicio de su actividad, especialmente cuando la exigencia no está justificada en función del riesgo real asociado. Ello podría desincentivar la participación de operadores de menor tamaño o de naturaleza no lucrativa (como entidades culturales, sociales o microempresas), reduciendo la libre concurrencia en el acceso al patrimonio público y favoreciendo a operadores con mayor capacidad económica o incumbentes.

Además, la indeterminación normativa al remitirse la exigencia del seguro a lo que disponga cada “título habilitante”, sin el establecimiento de unos criterios objetivos y transparentes sobre cuándo y cómo se impone esta obligación, introduce un grado elevado de discrecionalidad administrativa, que dificulta la predictibilidad regulatoria para los operadores y la seguridad jurídica. Ello puede derivar en diferencias de trato injustificadas entre operadores en situaciones sustancialmente equivalentes, afectando negativamente a la competencia efectiva.

La exigencia de seguros debe someterse al principio de necesidad y proporcionalidad, recogido en el artículo 5 de la LGUM<sup>47</sup>, que exige que cualquier medida que limite el acceso o ejercicio de una actividad económica responda a una RIIG, sea adecuada al fin que persigue y que sea proporcionada en sentido estricto, no imponiendo distorsiones a las actividades económicas.

---

<sup>47</sup> Es preciso recordar que el artículo 21 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre relativo a los seguros y garantías de responsabilidad profesional establece que «[s]e podrá exigir a los prestadores de servicios, en norma con rango de ley, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio en aquellos casos en que los servicios que presten presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario. La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto».



En este contexto, la imposición de un seguro solo sería admisible si se justifica por una RIIG de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, como por ejemplo la protección del consumidor, la seguridad jurídica en las transacciones o la prevención del fraude.

Por tanto, no bastaría con una previsión genérica basada en la “conveniencia” por el valor del bien. La existencia de un riesgo directo y concreto debe ser identificada y valorada técnicamente, y la cobertura exigida ha de ser proporcionada al riesgo real asumido.

En aplicación del principio de proporcionalidad, la cuantía asegurada deberá ser proporcionada a la luz de la finalidad y objetivo pretendido, de manera que no se establezcan unas sumas aseguradas que resulten excesivas respecto al riesgo asegurado, dado que ello supondría una carga administrativa injustificada para los operadores económicos.

Por ello, resulta preciso que se justifique su proporcionalidad y en atención a qué criterios se establecerá su cuantía, introduciendo los cálculos objetivos utilizados para fijar la necesidad del seguro y su cuantía, de forma que posibilite valorar si esta exigencia es objetiva y, por tanto, necesaria, idónea y proporcionada en cada supuesto y respecto a los riesgos asumidos.

#### **5.2.14. Convenios patrimoniales y urbanísticos (artículos 189 a 191)**

Los artículos 189 a 191 regulan la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias celebren protocolos generales de actuación, convenios o instrumentos similares con otras administraciones públicas o con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con el fin de ordenar las relaciones patrimoniales y urbanísticas o realizar actuaciones previstas en la Ley.

Estos instrumentos podrán contener tanto declaraciones de intención como compromisos jurídicamente vinculantes, siendo en este último caso inmediatamente ejecutivos y constituyendo un negocio jurídico complejo, título suficiente para su inscripción registral. Se reconoce una amplia libertad de estipulaciones, siempre que no contravengan el interés público, el ordenamiento jurídico o los principios de buena administración. La competencia para su celebración corresponde, según el caso, a la persona titular de la consejería competente en patrimonio o a los órganos de las agencias, previa autorización o informe de la Dirección General de Patrimonio cuando proceda, y se exige en todos los casos informe previo del Gabinete Jurídico.

Si bien es cierto que los poderes públicos tienen reconocido un margen de libertad para decidir la mejor forma de gestionar y realizar sus funciones, tal libertad de elección no es ilimitada y debe ejercerse respetando lo dispuesto en el ordenamiento jurídico europeo e interno<sup>48</sup>. Desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación eficiente, merece recordar que los convenios o

---

<sup>48</sup> Han de considerarse, así, las normas y exigencias derivadas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: la libre circulación de mercancías; la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Así como los principios que se derivan de estas, como la igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia del mercado interior.



instrumentos similares no deben utilizarse para eludir la normativa de contratación pública ni la competencia que esta implica.

Cabe significar que la autoridad nacional de competencia, en el documento G-2021-01 ya citado, recomienda “restringir la utilización de alternativas a la contratación pública, como convenios y encargos, a los casos en que sean más eficientes”.

Como ya se ha indicado por esta autoridad de competencia, entre otros, en los recientes Informes N 8/2025, sobre el APL para el Avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para Andalucía y N 4/2025, relativo al APL de Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía, la utilización de los convenios supone que no se aplican normas de contratación pública inspiradas en los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad, no discriminación y salvaguarda de la libre competencia. Por tanto, se renuncia a la concurrencia competitiva (competencia por el mercado) y a eficiencias derivadas de la tensión competitiva entre operadores<sup>49</sup>.

No en vano, el recurso a los convenios conlleva la prestación de servicios y la satisfacción de intereses generales que se sustraen a procedimientos de concurrencia competitiva. Quedan fuera, por lo tanto, de las reglas generales de la contratación pública, por lo que debe ponderarse cuidadosamente su afectación al mantenimiento de la neutralidad competitiva.

Por ello, antes de optar por la fórmula del convenio las Administraciones públicas deben evaluar las distintas alternativas y priorizar aquellos mecanismos que minimicen cargas a los ciudadanos y fomenten la libre competencia. Así, se debe elegir el instrumento que tenga en cuenta las implicaciones para la competencia efectiva derivadas de su adopción, en aras de incorporar un modelo regulatorio alineado con los principios de transparencia, concurrencia, no discriminación y de salvaguarda de la libre competencia. En consecuencia, el uso de los convenios de colaboración debe estar justificado, ser proporcionado y garantizar la libre competencia.

Asimismo, resulta recomendable procurar que estos convenios no se formalicen exclusivamente con una única entidad o con un número muy limitado de ellas, salvo que concurran razones justificadas. En este sentido, sería deseable que su contenido se diseñe de manera que permita la participación del mayor número posible de entidades, evitando así posibles ventajas no justificadas y favoreciendo la igualdad de oportunidades entre operadores con funciones similares.

Finalmente, los convenios deberían incluir cláusulas de adhesión simples y no discriminatorias, permitiendo la incorporación de nuevas entidades en el futuro para fomentar un entorno competitivo.

---

<sup>49</sup> Se reproducen por su interés algunas consideraciones efectuadas por el Consejo de la CNMC sobre la figura de los convenios en su informe IPN 88/13, donde aboga por un uso restrictivo y excepcional por: “[e]n primer lugar, por la ausencia de tensiones competitivas de este instrumento, al no existir posibilidades de ofertas alternativas, junto a su insuficiente publicidad. En segundo lugar, debido a los problemas de información asimétrica existentes que favorecen al operador privado mejor situado o con mayor capacidad de capturar al decisor, en posible detrimento de los intereses de la entidad local y, aún en mayor medida, de los consumidores y usuarios. En tercer lugar, su excesiva discrecionalidad tampoco es favorecedora de la competencia”.



### **5.2.15. Disposiciones adicionales**

#### **5.2.15.1. Aportación de bienes y derechos a fundaciones del sector público andaluz y consorcios (Disposiciones adicionales primera y segunda)**

La disposición adicional primera faculta al Consejo de Gobierno para acordar la aportación de bienes y derechos del patrimonio autonómico a fundaciones del sector público<sup>50</sup>, sustituyendo el informe de expertos independientes previsto en la legislación fundacional por un informe de tasación según el artículo 86.

Por su parte, con carácter novedoso, la Disposición final primera permite que la Administración autonómica o sus agencias aporten bienes o derechos a consorcios existentes o en proceso de constitución, previa valoración conforme al artículo 86. Dicha aportación determina la participación proporcional en el consorcio.

Estas previsiones introducen mecanismos que podrían tener como objetivo favorecer una gestión más ágil y orientada al interés general, al permitir la movilización de recursos infrautilizados hacia entidades especializadas o fórmulas de cooperación interadministrativa, facilitando la ejecución de ciertas políticas públicas y contribuir a la racionalización del gasto y la eficiencia.

No obstante, desde la óptica de la competencia, el acceso preferente por parte de estas entidades a bienes públicos puede generar ventajas competitivas respecto a otros operadores privados, afectando a la neutralidad competitiva, especialmente si no se aplican condiciones de mercado ni se valoran fórmulas de asignación mediante procedimientos abiertos y concursionales. Del mismo modo, la constitución de consorcios como estructuras cerradas de gestión puede limitar la entrada de nuevos operadores o restringir la posible adopción de fórmulas de colaboración público-privada más abiertas.

Aunque ambas Disposiciones incorporan salvaguardas como la tasación previa y el reconocimiento proporcional en los consorcios, ello no eximiría de la necesidad de valorar si la fórmula elegida es la más adecuada y eficiente desde la perspectiva del interés general. En particular, la sustitución del informe de expertos por una tasación puede agilizar trámites, pero también reducir el grado de control técnico y económico sobre las operaciones.

En atención a lo expuesto, se recomienda reflejar en el expediente el análisis específico de las disposiciones adicionales primera y segunda desde la perspectiva de los principios de buena regulación (en especial, el de necesidad y proporcionalidad), sopesando otras alternativas regulatorias menos restrictivas o distorsionadoras para alcanzar los fines perseguidos. Del mismo modo, se sugiere valorar la inclusión expresa en el propio texto normativo de una cláusula que exija que las decisiones concretas relativas a aportaciones directas a fundaciones o consorcios se motiven, en términos de necesidad, proporcionalidad y eficiencia.

---

<sup>50</sup> Una medida ya prevista en la disposición adicional decimosegunda de la vigente Ley 4/1986.



### **5.2.15.2. Bienes incorporeales y derechos sobre los mismos (Disposición adicional quinta)**

La Disposición adicional quinta establece que los bienes incorporeales y los derechos sobre ellos se registrarán, salvo incompatibilidad, por el mismo régimen jurídico que los bienes muebles. Asimismo, permite que los órganos o agencias de la Administración constituyan y registren directamente estos derechos, conforme a la normativa de propiedad intelectual o industrial.

Esta previsión parece estar orientada a facilitar una gestión más ágil y autónoma de activos intangibles públicos —como *software*, bases de datos, patentes o marcas—, lo que puede favorecer su valorización, protección jurídica temprana y posible cesión o explotación conjunta con el sector privado. Ello reduce cargas administrativas y acelera procesos de transferencia de conocimiento e innovación.

No obstante, si estos activos intangibles son objeto de explotación directa o indirecta en el mercado (por ejemplo, licencias, *software* público comercializable, marcas institucionales, entre otros), su gestión debería ajustarse a criterios de transparencia, concurrencia y valoración de mercado, para evitar ventajas competitivas injustificadas y preservar la neutralidad competitiva, especialmente en sectores donde concurren operadores privados.

Por todo ello, resultaría recomendable que la Consejería proponente establezca criterios claros para la cesión, licencia o explotación económica de estos derechos, asegurando el cumplimiento de los principios de concurrencia y transparencia. También sería conveniente valorar la incorporación de mecanismos de valoración económica previa en los casos en que los derechos se cedan o exploten por terceros.

### **5.2.15.3. Régimen jurídico de la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A. (Disposición adicional sexta)**

La Disposición adicional sexta del borrador del APL configura a EPGASA como medio propio instrumental de la Junta de Andalucía, con funciones de gestión, administración y disposición del patrimonio autonómico.

Desde la perspectiva de la competencia y la mejora regulatoria, conviene recordar que los encargos a medios propios constituyen una vía excepcional de aprovisionamiento, cuya utilización sustrae directamente recursos del mercado competitivo. Aunque pueden estar justificados por razones de interés general —como agilidad o especialización—, su uso inadecuado o sistemático puede generar efectos restrictivos sobre la competencia, reducir la eficiencia en la asignación de recursos públicos y favorecer la consolidación de operadores institucionales frente a la iniciativa privada.

Tal y como ha señalado reiteradamente la CNMC en documentos como la Guía sobre encargos a medios propios y convenios (G-2020-01) y el Informe IPN/CNMC/031/24, los encargos deben cumplir no solo los requisitos legales específicos, sino también los principios de buena regulación y administración, es decir, necesidad, proporcionalidad, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.



En el caso concreto de EPGASA, el amplio alcance funcional atribuido por el borrador del APL, junto con la posibilidad de subcontratar, la determinación administrativa de tarifas sin sujeción a mecanismos competitivos, y la eventual reserva de ámbitos de gestión integral, plantea riesgos significativos de reducción del espacio para la competencia efectiva, en especial en sectores donde existen operadores privados con capacidad técnica (tasación, gestión inmobiliaria, construcción, entre otros).

Además, su posible designación como ejecutor en casos de ausencia de licitadores podría disuadir la participación del mercado, generando un efecto de cierre anticipado.

En esta línea, autores como el profesor Carrillo Donaire han advertido sobre los riesgos asociados al uso extensivo y no suficientemente justificado de la figura del encargo, especialmente cuando se convierte en la vía ordinaria de actuación frente a mecanismos competitivos<sup>51</sup>.

Para garantizar un uso adecuado de los encargos a EPGASA y preservar un entorno favorable a la competencia, se proponen las siguientes cautelas:

- Evitar el uso sistemático de encargos como respuesta automática ante situaciones de urgencia o licitaciones fallidas; en su lugar, explorar nuevas convocatorias o ajustes en los pliegos.
- Justificar de forma motivada y comparada cada encargo, valorando su idoneidad frente a otras alternativas de aprovisionamiento.
- Ajustar los precios a valores de mercado, evitando retribuciones que puedan implicar ventajas económicas o ayudas estatales no justificadas.
- Reforzar la transparencia, mediante la publicación ágil de los encargos, memorias justificativas y documentación asociada.
- Limitar la subcontratación a supuestos excepcionales y sometidos a publicidad.
- Sujetar las tarifas aplicadas a mecanismos de revisión periódica y contrastes de eficiencia.

Estas medidas permitirían alinear la actuación de EPGASA con los principios de buena regulación económica y neutralidad competitiva, sin renunciar a las ventajas que puede ofrecer su carácter instrumental en determinados supuestos.

---

<sup>51</sup> Vid. Carrillo Donaire, J. A. (2025, 9 de abril). *La estatalización del mercado a raíz del crecimiento de los encargos a los llamados medios propios* [Conferencia]. Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla.



#### **5.2.15.4. Régimen económico de los arrendamientos entre la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A. y la Administración de la Junta de Andalucía o sus agencias (Disposición adicional séptima)**

La Disposición adicional séptima del texto en análisis establece el régimen económico aplicable a los arrendamientos de inmuebles formalizados entre EPGASA y la Administración de la Junta de Andalucía o sus agencias.

Dicha Disposición —en línea con el régimen lo dispuesto en la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 4/1986— prevé que la compensación derivada de estos arrendamientos se determine conforme a unas tarifas fijadas por la Dirección General de Patrimonio, calculadas en función de los costes directos e indirectos de cada operación, así como de un eventual margen adicional para contingencias.

Sin perjuicio de las ventajas organizativas que pueda representar el uso de un operador público como EPGASA, en términos de competencia, resulta relevante considerar que dicha empresa pública opera en un sector donde existen otros operadores económicos que pueden ofrecer soluciones similares en el mercado inmobiliario, especialmente en el arrendamiento de oficinas, espacios administrativos o infraestructuras logísticas.

Adicionalmente, el modelo previsto de fijación de tarifas internas, al no estar necesariamente vinculado a una confrontación directa con precios de mercado, puede generar desajustes económicos si no se articulan mecanismos eficaces de revisión periódica, utilización de indicadores de referencia externos u obligaciones de contraste con valores ofertados por operadores privados. Tal circunstancia podría dar lugar a decisiones ineficientes en aspectos como la localización de servicios administrativos, el coste de oportunidad asociado al uso de determinados espacios o la correcta asignación de los recursos presupuestarios disponibles.

#### **5.2.15.5. Objeto y régimen patrimonial de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (Disposición adicional octava)**

La Disposición adicional octava, referida a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (en adelante, AVRA), la configura como un operador público con competencias amplias y multisectoriales, que abarcan, además de la promoción de vivienda pública, la gestión urbanística, desarrollo de suelo, rehabilitación, eficiencia energética, fomento del alquiler, gestión del parque público y conservación de espacios públicos. Asimismo, se le atribuyen potestades administrativas en materia sancionadora, de ayudas y subvenciones.

Desde la perspectiva de la competencia y los principios a regulación eficiente, este modelo de intervención pública en el mercado, a través de un operador público de carácter polivalente plantea una serie de implicaciones para la competencia que deben ser valoradas.

En primer lugar, la actuación de AVRA en mercados donde también concurren operadores privados — como la promoción inmobiliaria, el desarrollo de suelo, la rehabilitación o la eficiencia energética—



puede afectar al funcionamiento competitivo de dichos sectores. En particular, su acceso a determinados recursos públicos, infraestructuras o capacidades organizativas podría generar ventajas operativas que no estarían al alcance de sus competidores privados.

Este riesgo a la competencia se vería acentuado si la entidad pública que actúa en el mercado como operador económico ejerce, al mismo tiempo, funciones regulatorias en virtud de sus potestades públicas de ordenación y control<sup>52</sup>. En el caso que nos ocupa, el ejercicio conjunto de potestades públicas y de actividades de naturaleza económica por parte de una misma entidad exige una especial cautela regulatoria, con el fin de evitar conflictos de interés y preservar la neutralidad institucional. En este sentido, resulta necesario garantizar el respeto a los principios de no discriminación, proporcionalidad, igualdad de trato a los operadores económicos, transparencia, libre competencia y neutralidad competitiva.

Además, siendo AVRA<sup>53</sup> una agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, dispone de importantes funciones para el ejercicio de las actividades que tiene legalmente atribuidas, operando también en el mercado como agente institucional con capacidades reforzadas. Esta posición se vería intensificada con la nueva norma, en la que se le otorga un régimen patrimonial específico que, tal y como se ha señalado, le permite operar, en actos clave como la enajenación o gravamen de bienes, sin necesidad de autorización previa, lo que puede reforzar aún más su posición como operador privilegiado.

Por ello, ha de garantizarse una separación clara y efectiva entre el ejercicio de funciones públicas (como las potestades sancionadoras o de gestión de ayudas) y las actividades de carácter económico. La ausencia de una contabilidad segregada o de mecanismos de transparencia que diferencien ambos planos puede generar distorsiones en el mercado, alterar las condiciones de competencia y desincentivar la inversión privada en sectores estratégicos para el desarrollo urbano y residencial.

Adicionalmente, la habilitación para que AVRA pueda enajenar, gravar o explotar bienes patrimoniales de su titularidad sin necesidad de autorización previa —siempre que dichas actuaciones se alineen con sus fines—, si bien contribuye a dotar de mayor agilidad a su gestión y a reforzar su autonomía operativa, podría reducir los controles previos sobre el uso de los recursos públicos, especialmente en ausencia de mecanismos equivalentes de supervisión.

Por otra parte, la posibilidad de cesión gratuita y temporal de inmuebles a otras administraciones, aunque potencialmente valiosa para favorecer la colaboración interadministrativa y el aprovechamiento eficiente del patrimonio público, también puede generar efectos indirectos sobre el mercado si se generaliza su aplicación, al limitar el acceso de operadores privados a la gestión de determinados equipamientos o servicios de interés público.

---

<sup>52</sup> Véase el apartado 1.f) de la disposición adicional octava. Esta doble posición puede generar situaciones de asimetría competitiva, donde concurren ambos roles.

<sup>53</sup> Además, AVRA, según su normativa reguladora, tiene la consideración de medio propio y servicio técnico de la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de vivienda.



A este respecto, resulta de interés recordar que una problemática similar fue objeto de análisis por parte de la autoridad andaluza de competencia en el *Informe sobre el papel de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía en el mercado de los puertos deportivos de competencia autonómica*, publicado en septiembre de 2012. En dicho informe se formularon una serie de recomendaciones que podrían considerarse extrapolables al caso de AVRA. Entre ellas destacan:

- Diseñar una estructura organizativa diferenciada, de modo que las funciones de regulación y supervisión se ejerzan por órganos distintos a los que asumen tareas de gestión o prestación directa de servicios.
- En cuanto al ejercicio de potestades administrativas, se recomendó que su ejercicio se lleve a cabo de forma objetiva, neutral y motivada, garantizando la equidad y la competencia efectiva.
- En relación con las funciones de control administrativo, se sugirió que, a fin de evitar el acceso a información empresarial sensible por parte de la entidad pública, la memoria anual exigida a los concesionarios se elabore sobre la base de documentación de carácter público. Sólo cuando resulte estrictamente necesario, y previa justificación motivada, podrá solicitarse información adicional.

Además, el informe indicaba que, cuando la actuación de la agencia andaluza de puertos se desarrollara como operador económico en competencia directa con el sector privado, debía someterse a las mismas reglas de libre competencia que rigen en el mercado, conforme a lo establecido tanto por el ordenamiento jurídico interno como por el Derecho de la Unión Europea. En particular, no debía gozar de ventajas o prerrogativas que alterasen el nivel de competencia, y debía orientarse a la autosuficiencia económica y cobertura de costes, al igual que el resto de los operadores.

Teniendo en cuenta el paralelismo funcional y organizativo con el caso de AVRA, sería oportuno sopesar la adopción de mecanismos específicos que refuercen la neutralidad competitiva y reduzcan los riesgos de distorsión en el mercado.

#### **5.2.16. Planificación de la gestión patrimonial**

Al igual que el borrador del APL contempla un Plan de Sedes Administrativas como instrumento de organización y racionalización del uso de inmuebles —y junto a otras figuras que igualmente se valoran positivamente, como la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía y la oferta pública permanente—, desde la óptica de la competencia se considera que podría resultar oportuno extender esta cultura de planificación a otros ámbitos de la gestión del patrimonio público, especialmente aquellos con incidencia directa en el aprovechamiento o explotación de bienes y derechos demaniales o patrimoniales por parte de operadores económicos, así como en los negocios



jurídicos patrimoniales que se puedan celebrar por parte de la Administración autonómica<sup>54</sup>.

Una mayor previsibilidad en la gestión de los activos públicos fortalece la confianza de los agentes económicos, reduce la incertidumbre en el entorno institucional y permite anticipar con mayor claridad las oportunidades de participación, en condiciones más equitativas y abiertas.

En esta línea, resulta ilustrativo el contenido del documento elaborado por la ACCO, ya citado, sobre la gestión del espacio público municipal. Si bien sus recomendaciones se centran en el ámbito local y demanial, resultan plenamente extrapolables al contexto autonómico, incluso con un alcance más amplio que incluya expresamente a los bienes patrimoniales. El referido trabajo subraya el papel central de la planificación como herramienta clave para mejorar la eficiencia y abrir el uso de bienes y derechos públicos a una competencia efectiva.

Por todo ello, se sugiere a la Consejería proponente que, de forma análoga al Plan de Sedes Administrativas ya previsto en el texto, valore la incorporación de una previsión normativa específica sobre planificación general de la gestión patrimonial autonómica. Esta previsión podría orientarse a optimizar el uso de los bienes públicos, reforzar la transparencia y favorecer la concurrencia en los procedimientos de cesión, utilización o enajenación de los activos patrimoniales de la Junta de Andalucía.

### **5.2.17. Remisiones reglamentarias**

El borrador normativo objeto de informe analizado remite a un posterior desarrollo reglamentario ciertos aspectos que podrían ser susceptibles de afectar a la competencia.

A continuación, se señalan a título ejemplificativo y sin ánimo de exhaustividad algunas de las materias que se dejan a desarrollo reglamentario:

- Régimen de funcionamiento de la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía (artículo 33.7).
- Regulación del parque móvil autonómico y de los servicios automovilísticos, incluidos los del sector público instrumental (artículo 42.2).
- Mecanismos de reutilización interna (artículo 126.4).
- Procedimiento de oferta pública permanente, con especial referencia al tratamiento reglamentario de la trazabilidad de bienes (artículo 128.3).

---

<sup>54</sup> Siguiendo el planteamiento recogido en la Guía sobre la planificación de la contratación pública (G-2019-02), elaborada por la CNMC, se considera oportuno diferenciar entre una planificación estratégica, de carácter medio-largo plazo, y una planificación operativa, vinculada al ejercicio anual en curso. Sendos tipos de planificación deben contar con un grado adecuado de flexibilidad, que permita su revisión y adaptación, por lo que ha de completarse con actuaciones sistemáticas de seguimiento y control durante la ejecución, así como con evaluaciones *ex post*, basadas en indicadores de gestión y de cumplimiento.



- Cesión gratuita de bienes a entidades gestoras de residuos (artículo 130.2).
- Determinación de los medios de actualización de la ocupación real en edificios administrativos (artículo 137.3.h).
- Composición de la comisión coordinadora del edificio de uso compartido o múltiple (artículo 138.4).
- Estatuto de los administradores públicos designados en órganos societarios (artículo 141.8).
- Regulación de los procedimientos de investigación y deslinde, recuperación y desahucio, respectivamente (artículos 172.7, 175.6, 178.7 y 181.6).
- Régimen jurídico del patrimonio de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (disposición adicional octava, punto 2).
- Normas transitorias aplicables a los mecanismos de economía circular (disposición transitoria sexta).
- Normas provisionales aplicables a los mecanismos de economía circular, hasta la aprobación del desarrollo reglamentario del Título V (disposición transitoria sexta).
- Normas provisionales para los edificios administrativos, en tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario del Título VI (disposición transitoria séptima).
- Plazo para resolver procedimientos sancionadores, en ausencia de desarrollo reglamentario del Título IX (disposición transitoria octava).
- Habilitación reglamentaria general al Consejo de Gobierno y a las Consejerías competentes para desarrollar la Ley y aplicar medios electrónicos en la gestión patrimonial (disposición final segunda (puntos 1 y 2)).

El desarrollo normativo posterior que se efectúe será de gran importancia para determinar la incidencia real de estas materias sobre las condiciones de competencia en el mercado. En este sentido, en las actuaciones regulatorias ulteriores el órgano proponente deberá considerar los principios de buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva a que obligan distintas normas, entre ellas, la LGUM. Además, es clave garantizar el mantenimiento de la necesaria neutralidad competitiva, evitando que se concedan privilegios, se prioricen o sitúen en una posición más ventajosa a determinados operadores con respecto a otros, en atención a circunstancias subjetivas.

Por todo ello, y al objeto de evitar el posible impacto sobre la competencia en los mercados, se recuerda que, en la elaboración de las referidas normas reglamentarias, resultará de aplicación el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por lo que habrán de someterse a informe preceptivo de este Consejo.



**En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,**

### **DICTAMEN**

**PRIMERO.-** Se aconseja incorporar de manera expresa los principios que rigen la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales, regulados en los artículos 6 y 7 del borrador del APL, pues esta inclusión permitiría reforzar la práctica administrativa con arreglo a criterios que, en buena medida, coinciden con los principios de una buena regulación económica y el de neutralidad competitiva, que supone que la regulación y la intervención pública no beneficien injustificadamente a ningún operador por causas subjetivas.

**SEGUNDO.-** Con respecto a la regulación del parque móvil y de la prestación de servicios automovilísticos establecida en el artículo 42, ésta constituye una novedad, al tratarse de la primera vez que se contempla expresamente una disposición dedicada específicamente al parque móvil de la Junta de Andalucía.

En este sentido, este Consejo recomienda definir con mayor precisión qué se entiende por “servicios automovilísticos”, ya que ni el citado artículo ni el resto del borrador del APL precisan su contenido. Además, resultaría conveniente que el futuro reglamento garantizara que estos servicios se asignasen con sujeción a procedimientos de licitación pública con el fin de preservar el funcionamiento competitivo del mercado y garantizar que la regulación se alinee con los principios de buena regulación económica, buena administración y neutralidad competitiva —favoreciendo con ello, el libre acceso, la igualdad de trato y la eficiencia en el uso de los recursos públicos—, evitando adjudicaciones directas o prácticas que limiten la entrada de nuevos operadores o generen distorsiones en el mercado.

**TERCERO.-** Sobre la ocupación de espacios en edificios públicos recogida en el artículo 43, este Consejo quiere manifestar que dicha previsión podría complementarse con una mayor precisión en aspectos clave, especialmente en lo relativo a la determinación de los títulos habilitantes aplicables y la inclusión expresa de los principios de la contratación pública, cuando proceda su adjudicación a operadores económicos.

La incorporación de estas especificaciones permitiría reducir la incertidumbre regulatoria y limitar el margen de discrecionalidad en la asignación de espacios públicos, asegurando que las ocupaciones se tramiten a través de procedimientos que garanticen la publicidad, la concurrencia y la igualdad de



trato. En ausencia de tales garantías, podrían derivarse barreras de acceso o ventajas que han de quedar justificadas.

**CUARTO.-** En relación con las autorizaciones y concesiones demaniales reguladas en los artículos 44 a 63, este Consejo quiere manifestar lo siguiente en los aspectos que se detallan a continuación:

- Disposiciones comunes (artículos 44 a 54)

Las condiciones generales para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones se regulan en el artículo 44. Este Consejo destaca positivamente la publicación obligatoria de estas condiciones en la Plataforma de Publicidad Patrimonial, lo que mejora la transparencia y previsibilidad para los operadores económicos. No obstante, la posibilidad de que distintas Consejerías o agencias establezcan condiciones específicas de forma individualizada pone de manifiesto la conveniencia de reforzar la coordinación interadministrativa, a fin de evitar posibles criterios dispares que pudieran dificultar la igualdad de trato entre operadores. Asimismo, este Consejo destaca que la amplitud de la cláusula que permite imponer obligaciones accesorias por razones de interés público (artículo 44.3) podría generar cierta incertidumbre regulatoria si no se acompaña de criterios objetivos y acotados para su aplicación.

Sobre el artículo 46, que regula el régimen económico aplicable las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público, este Consejo llama la atención sobre la falta de criterios claros y precisos para aplicar uno u otro régimen (gratuito, oneroso, sujeto a tasa).

El artículo 47.2, que permite otorgar nuevas autorizaciones o concesiones sobre un mismo bien ya afectado, introduce una posibilidad positiva para la competencia, al evitar el cierre del acceso a terceros durante la vigencia de un título previo. Sin embargo, para este Consejo la redacción actual del precepto presenta ciertos márgenes de amplitud o ambigüedad, como se ha apuntado. Tampoco se establecen criterios objetivos para valorar la viabilidad del otorgamiento de un nuevo uso concurrente.

Los artículos 48 y 49 regulan los procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones demaniales sobre bienes de dominio público, en régimen de concurrencia (artículo 48) y el procedimiento de otorgamiento directo (artículo 49). Este Consejo recomienda con el fin de reforzar su carácter procompetitivo, regular el contenido mínimo de los criterios de “mayor interés y utilidad pública”, asegurando su objetividad y transparencia, reforzar los plazos de concurrencia para propuestas alternativas, especialmente en concesiones complejas, reconsiderar a la baja la duración del plazo máximo de resolución previsto en ambos preceptos (seis meses), revisar el recurso al sorteo público, limitándolo a supuestos en los que no existan elementos valorables relevantes y garantizar la motivación expresa y publicada de todas las resoluciones de adjudicación, con acceso a los criterios utilizados y puntuaciones otorgadas.



#### - Autorizaciones (artículos 55 y 56)

Los artículos 55 y 56 regulan las reglas generales y la figura de la autorización simplificada para el uso de bienes de dominio público. Este Consejo considera oportuno reiterar la necesidad de que su interpretación y aplicación se orienten desde una perspectiva procompetitiva, asegurando el respeto a los principios de transparencia, concurrencia, seguridad jurídica y adecuada tutela del dominio público.

Para este Consejo el régimen previsto en el artículo 55 introduce determinadas restricciones a la competencia que si bien cuentan con amparo en la legislación patrimonial del Estado —en particular en la Ley 33/2003—, pueden incidir negativamente en el desarrollo de las actividades económicas desarrolladas por parte de los operadores privados en el uso del dominio público.

El artículo 56, que introduce la figura de la autorización simplificada para uso esporádico o temporal de bienes demaniales, no define un régimen simplificado autónomo con criterios específicos para usos de corta duración, ni establece un umbral temporal. Además, contiene conceptos jurídicos indeterminados —como “cumplimiento esporádico o temporal de fines o funciones públicas”, “interés general” o “uso no contradictorio con la afectación del bien”— cuyo contenido no se encuentra delimitado ni concretado.

Por todo ello, este Consejo recomienda que se incorpore una delimitación clara de los supuestos habilitantes, siguiendo un esquema similar al previsto en la LCSP, con el fin de evitar que la autorización simplificada se convierta en una vía de aplicación discrecional, vaciando de contenido el principio de concurrencia competitiva en la gestión del dominio público.

#### - Concesiones (artículos 57 a 63)

Respecto al artículo 57, que establece las reglas básicas de las concesiones, fijando una duración máxima de 75 años, este Consejo recomienda sopesar una eventual reducción del plazo máximo previsto para la duración de las mismas, a fin de que el régimen previsto no solo garantice la protección y el uso eficiente del dominio público, sino que también contribuya a la promoción de mercados abiertos y competitivos.

Según este Consejo, las exigencias de autorización previa de los artículos 59 y 60, aunque puedan obedecer a una motivación legítima con base a un interés público, deben ser proporcionadas conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

En el artículo 61 se recomienda corregir la mención realizada a la CNMC, a fin de adecuarla al marco legal vigente y evitar confusiones competenciales que puedan afectar a la tramitación de este tipo de instrumentos financieros.

Respecto al artículo 62, este Consejo considera que cualquier rescate debe estar motivado en una razón de interés público que justifique la alteración del régimen concesional y, además, el rescate debe



ser la medida más proporcionada para alcanzar el objetivo público perseguido, y no exista una alternativa menos restrictiva o distorsionadora del mercado que permita alcanzar el mismo objetivo con menor impacto en la libre iniciativa económica, en aplicación del artículo 5 de la LGUM. A tal efecto, sería necesario evaluar su impacto potencial en la estructura del mercado y en la competencia.

Cuando se acuerda la enajenación onerosa de bienes patrimoniales previamente afectos a concesiones, se reconoce al concesionario un derecho preferente de adquisición establecido en el artículo 63. Desde el punto de vista de la competencia, en la medida en que se limita la concurrencia, ha de asegurarse su aplicación limitada y proporcionada.

**QUINTO.-** El artículo 67 regula, mediante autorización, el uso esporádico o temporal de bienes y derechos patrimoniales adscritos a una consejería o agencia pública. Desde la óptica de la competencia, para evitar que se pueda favorecer a determinados operadores privados en detrimento de otros, este Consejo considera fundamental que dicha medida se sujete a criterios objetivos, públicos y no discriminatorios que garanticen un procedimiento competitivo. Ello para no dañar la neutralidad competitiva, dado que cabe la posibilidad de que estos usos o aprovechamientos esporádicos o temporales se produzcan mediante cesiones gratuitas o contraprestaciones económicas reducidas, ya que puede generar ventajas competitivas frente a competidores que no acceden al uso del bien o lo hacen en condiciones distintas.

**SEXTO.-** El artículo 69 prevé que las Administraciones y entidades del sector público del ámbito territorial de Andalucía podrán instar la mejora del aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales de la Comunidad Autónoma radicados en su territorio mediante la presentación de proyectos que afecten a estos bienes y derechos.

Este Consejo considera que la tramitación de estos proyectos debe realizarse mediante procedimientos competitivos o concurrenciales, basados en criterios necesarios, objetivos, públicos y no discriminatorios. Ello en línea con los principios de la contratación pública cuando resulten aplicables (LCSP). De este modo, se contribuye a prevenir posibles situaciones de trato preferente a operadores que pudieran generar ventajas competitivas no justificadas y una alteración del funcionamiento eficiente del mercado.

En esta misma línea, este Consejo considera recomendable que la aprobación de cada proyecto venga precedida de una evaluación objetiva del interés público que representa frente a otras alternativas de aprovechamiento. Asimismo, sería aconsejable establecer una limitación temporal razonable en las explotaciones que se derivan de estos proyectos, con el fin de evitar efectos de cierre de mercado.

Por último, debe indicarse que la posibilidad de autorizar el uso gratuito puede equivaler a una ventaja competitiva, que puede beneficiar a unos operadores frente a otros que acceden al mismo tipo de



bienes o derechos en el mercado en condiciones normales de competencia. Por ello, su otorgamiento debe estar justificado en términos de necesidad y proporcionalidad.

**SÉPTIMO.-** El artículo 71 regula la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía ceda gratuitamente el uso de bienes y derechos de dominio privado a favor de entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública, siempre que dichos bienes no se consideren necesarios ni previsiblemente explotables por la propia Administración y que se destinen al cumplimiento de fines de utilidad pública o interés social.

Este Consejo valora positivamente los elementos de publicidad y concurrencia en el procedimiento, como la apertura a solicitudes alternativas, la valoración según el interés público y el uso del sorteo en caso de empate. Asimismo, se destaca la utilidad de los pliegos de condiciones para reforzar la seguridad jurídica y la igualdad entre participantes. Estas medidas, si se implementan adecuadamente, se enmarcarían en las directrices de las autoridades de competencia, orientadas a maximizar la participación del mayor número de operadores y a prevenir distorsiones en el funcionamiento del mercado.

Sin embargo, este Consejo recomienda justificar, y en su caso, reconsiderar la limitación subjetiva prevista en el artículo 71.2, que restringe el acceso a las cesiones gratuitas del uso de bienes y derechos patrimoniales exclusivamente a entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública, en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM. En particular, resulta necesario razonar en qué medida dicha restricción necesaria, idónea y proporcionada para alcanzar el objetivo de interés general que se persigue.

Asimismo, se aconseja evaluar la posibilidad de ampliar el alcance de esta medida a otras entidades que, aun teniendo naturaleza jurídica distinta, puedan acreditar el cumplimiento de fines de utilidad pública.

Finalmente, este Consejo sugiere establecer criterios competitivos y objetivos para la adjudicación de estas cesiones, especialmente en aquellos supuestos en los que la selección deba resolverse conforme al criterio del “mayor interés o utilidad pública”, dado que la falta de concreción de estos parámetros podría generar cierta incertidumbre para los potenciales beneficiarios, afectando a la seguridad jurídica del procedimiento.

**OCTAVO.-** En cuanto los negocios jurídicos patrimoniales regulados en los artículos 81, 82, 84, 86,90, 100.2 y 110, este Consejo quiere manifestar lo siguiente:



- Disposiciones generales (artículos 81, 82, 84 y 86)

El artículo 81 regula la figura de las consultas de interés del mercado. En este asunto, este Consejo se remite a lo ya advertido por la CNMC en el IPN/CNMC/010/15, emitido con motivo del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, puesto que estas consultas pueden derivar en un alto riesgo de captura del órgano gestor, así como afectar a los principios de igualdad de acceso a licitaciones, no discriminación y no falseamiento de la competencia, si no se aplican las debidas medidas preventivas correctoras.

El artículo 82 regula el expediente que debe instruirse para la formalización de negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales de la Junta de Andalucía. Este Consejo recomienda realizar una evaluación del impacto sobre la competencia efectiva en cada categoría de negocio jurídico patrimonial, especialmente en relación con el acceso de operadores económicos al patrimonio público, justificar determinados aspectos del contrato, motivar la elección del procedimiento de tramitación, en especial cuando se opte por la adjudicación directa, asegurando que dicha opción esté justificada conforme a los principios de buena regulación económica, priorizar los procedimientos competitivos, salvo en aquellos casos en que se acredite suficientemente la procedencia de una modalidad distinta y elaborar los pliegos de condiciones y modelos tipo con criterios objetivos, proporcionados y no discriminatorios, y someterlos a procesos de revisión periódica que garanticen su actualización y adaptación a las condiciones del mercado y a las buenas prácticas regulatorias. Dicha actualización de los pliegos y de los modelos tipos también puede servir como medida preventiva para evitar que la predictibilidad sobre las condiciones pueda propiciar un incremento de comportamientos anticompetitivos por parte de los operadores económicos.

El artículo 83.1 prevé la posibilidad de suscribir acuerdos preliminares con carácter previo, a la formalización del negocio jurídico, en aquellos supuestos en los que proceda realizar una adjudicación directa.

Para su aplicación debería acompañarse de criterios restrictivos y garantías adicionales tales como la limitación de su uso a supuestos excepcionales justificados, evitando su aplicación generalizada, la prohibición expresa de que el contenido del acuerdo otorgue ventajas competitivas o genere efectos anticipados que distorsionen la igualdad de oportunidades entre operadores y la publicidad de los acuerdos suscritos, garantizando su transparencia y la posibilidad de control público.

Todo ello, en aras de preservar la neutralidad competitiva del procedimiento patrimonial, especialmente en mercados con un número reducido de oferentes o donde existan relaciones previas entre los operadores y la Administración.

En el artículo 84 se prevén las distintas modalidades de procedimientos de adjudicación de los negocios patrimoniales que deben observar los principios generales de publicidad, concurrencia, transparencia y eficiencia económica. La adquisición centralizada prevista para ciertos bienes muebles es coherente con los objetivos de racionalización del gasto público, al permitir economías de escala.



Sin embargo, este Consejo considera que debe evitarse que esta centralización restrinja la diversidad de proveedores o limite injustificadamente el acceso de pequeños operadores.

Este Consejo valora positivamente el requisito de incluir una memoria justificativa del procedimiento y de la idoneidad del bien constituye una salvaguarda esencial frente a prácticas anticompetitivas o ineficientes. Se aconseja, por último, valorar, reforzar dicha exigencia con mecanismos de control *ex post* por parte de órganos de fiscalización y control interno.

El artículo 86 regula el régimen jurídico aplicable a las valoraciones y tasaciones en el ámbito de los negocios jurídicos patrimoniales. En este sentido, este Consejo considera que deben evaluarse las diferentes opciones regulatorias y optarse por aquella que resulte menos restrictiva para la elección del proceso de selección del profesional.

- **Adquisiciones a título oneroso (artículo 90)**

El artículo 90 regula el procedimiento aplicable para que la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias adquieran bienes o derechos a título oneroso. Este Consejo valora positivamente que, como regla general, estas adquisiciones deben realizarse mediante concurso o procedimiento negociado, lo cual favorece la concurrencia competitiva.

- **Adjudicación directa de arrendamientos (artículo 100.2)**

El artículo 100.2 establece que los arrendamientos se podrán concertar de forma directa en determinados supuestos específicos, lo que representa una excepción al principio general de contratación mediante concurso o procedimiento negociado recogido en el apartado primero.

Este Consejo valora positivamente que este precepto requiera en todos los casos la motivación de la resolución y su publicación en la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, dado que contribuye a introducir una mayor transparencia.

Este Consejo considera que resultaría conveniente acotar con mayor precisión los conceptos jurídicos indeterminados como “especial idoneidad” o “limitación del mercado”, exigiendo siempre informes técnicos previos que justifiquen de forma expresa la inviabilidad de acudir a procedimientos competitivos.

- **Procedimiento negociado (artículo 110)**

El artículo 110 introduce como novedad el procedimiento negociado para la enajenación de bienes y derechos patrimoniales, aplicable únicamente cuando la tercera subasta haya quedado desierta, y siempre que no hayan transcurrido más de veinticuatro meses desde su celebración.



En consecuencia, este Consejo recomienda hacer un uso moderado de este procedimiento, y reforzando su aplicación para que el procedimiento sea lo más competitivo posible, para lo que se recomienda, en línea con lo sostenido por la ACCO: la remisión de invitaciones al mayor número posible de operadores económicos, con el fin de ampliar la concurrencia y fomentar la participación; la aceptación de solicitudes de participación de empresas no invitadas, siempre que cumplan los requisitos establecidos, garantizando así un procedimiento más abierto e inclusivo; o la elaboración de protocolos o mecanismos internos de preselección que aseguren la igualdad de trato y la objetividad en la elección de candidato.

**NOVENO.-** En cuanto a la duración de las autorizaciones, concesiones y contratos de explotación de bienes patrimoniales regulada en los artículos 55.1, 57.1 y 122.1, este Consejo recomienda al órgano promotor sopesar una eventual reducción del plazo máximo previsto para la duración de las concesiones y de los contratos de explotación de bienes patrimoniales.

Del mismo modo, en la interpretación y aplicación práctica de los artículos 55.1, 57.3 y 122.1, este Consejo considera debería adoptarse de forma sistemática un enfoque procompetitivo, delimitando en cada caso la duración de las autorizaciones, concesiones y contratos de explotación mediante una justificación técnica y económica específica. A tal efecto, la duración no debe ser excesivamente larga, para evitar efectos de cierre del mercado, ni tan breve que desincentive la participación de operadores económicos, al impedir la recuperación razonable de las inversiones acometidas.

Siempre que sea viable, se recomienda valorar la fijación de duraciones inferiores a los plazos máximos legales previstos y evitar la aplicación automática o generalizada de prórrogas, en consonancia con la doctrina establecida por las autoridades de competencia y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

**DÉCIMO.-** El Título V (artículos 123 a 130) regula los mecanismos de economía circular aplicables a los bienes muebles de titularidad pública que se encuentren obsoletos, deteriorados, en desuso o considerados antieconómicos. En este sentido, el borrador del APL incorpora ciertos elementos que pueden tener ciertas implicaciones en términos de competencia:

- **Valoración económica regulada en el artículo 125**

Respecto a la valoración económica, regulada en el artículo 125, este Consejo recomienda que el uso de las tarifas que se estimen para los bienes muebles obsoletos, deteriorados, en desuso o antieconómicos se limite estrictamente al ámbito interno o doméstico de la Administración, evitando su difusión como valor de mercado. Asimismo, debería acompañarse siempre de una evaluación individualizada, caso a caso, a fin de preservar la libre competencia, evitar distorsiones y garantizar la eficiencia.



- Enajenación mediante oferta pública permanente regulada en el artículo 128 y Disposición transitoria sexta

Este Consejo considera que este procedimiento debe ajustarse a los principios de concurrencia, igualdad de trato y no discriminación. La eventual preferencia otorgada a entidades gestoras de residuos debidamente autorizadas en perjuicio de otros operadores puede suponer una ventaja competitiva no justificada si no se fundamenta en términos de necesidad y proporcionalidad, conforme al artículo 5 de la LGUM.

- Adjudicación directa de equipos electrónicos (artículo 129)

Este mecanismo presenta riesgos desde la óptica de la competencia y debe reservarse a supuestos excepcionales y suficientemente justificados, cuando las características técnicas del bien lo hagan inviable para un procedimiento abierto.

- Cesión gratuita (artículo 130 y Disposición transitoria sexta)

El órgano tramitador de la norma debe tener en cuenta que la cesión gratuita a favor de entidades gestoras de residuos podría afectar negativamente al mantenimiento de la neutralidad competitiva, al otorgar una ventaja competitiva en el mercado de la gestión de residuos, por lo que ha de quedar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.

**DÉCIMO PRIMERO.-** El artículo 135 contempla la posibilidad de que la Administración formalice contratos de arrendamientos sobre inmuebles con objeto de destinarlo a edificio administrativo. En su apartado 2, se exige informe favorable de la Dirección General de Patrimonio, salvo cuando el procedimiento se tramite con concurrencia y el contrato se ajuste al pliego tipo y a los rangos de precios de arrendamientos aprobados por la Dirección General de Patrimonio.

Respecto a estos rangos de precios de arrendamiento, este Consejo estima oportuno que tengan carácter exclusivamente interno y no sean objeto de publicación. Su difusión podría generar distorsiones en el funcionamiento competitivo del mercado, al convertirse en una referencia de precios que, aunque concebida para procedimientos administrativos específicos, podría extrapolarse al mercado libre del arrendamiento de inmuebles.



**DÉCIMO SEGUNDO.-** Los artículos 150 a 154 regulan el régimen jurídico aplicable a las operaciones societarias de la Junta de Andalucía y sus agencias. Estos preceptos permiten, con motivación técnica, recurrir a métodos alternativos de valoración cuando los servicios técnicos competentes estimen que el volumen de negociación habitual de los títulos no garantiza una adecuada formación de un precio de mercado. Este Consejo recomienda la definición de unos criterios técnicos que aseguren la neutralidad competitiva y prevenga situaciones de ventaja no justificada.

**DÉCIMO TERCERO.-** El artículo 158 aborda el aseguramiento de los bienes y derechos del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Desde la óptica de competencia y mejora regulatoria, la posibilidad de imponer la contratación de seguros como condición para el uso o aprovechamiento de bienes o derechos patrimoniales puede suponer una barrera de entrada, al incrementar el coste de acceso y el ejercicio de su actividad, especialmente cuando la exigencia no está justificada en función del riesgo real asociado. Ello podría desincentivar la participación de operadores de menor tamaño o de naturaleza no lucrativa (como entidades culturales, sociales o microempresas), reduciendo la libre competencia en el acceso al patrimonio público y favoreciendo a operadores con mayor capacidad económica.

Por ello, este Consejo considera necesario que se justifique su proporcionalidad y en atención a qué criterios se establecerá su cuantía, introduciendo los cálculos objetivos utilizados para fijar la necesidad del seguro y su cuantía, de forma que posibilite valorar si esta exigencia es objetiva y, por tanto, necesaria, idónea y proporcionada en cada supuesto y respecto a los riesgos asumidos.

**DÉCIMO CUARTO.-** Los artículos 189 a 191 regulan la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias celebren protocolos generales de actuación, convenios o instrumentos similares con otras administraciones públicas o con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con el fin de ordenar las relaciones patrimoniales y urbanísticas o realizar actuaciones previstas en la Ley.

Este Consejo quiere manifestar que antes de optar por la fórmula del convenio las Administraciones públicas deben evaluar las distintas alternativas y priorizar aquellos mecanismos que minimicen cargas a los ciudadanos y fomenten la libre competencia. Así, se debe elegir el instrumento que tenga en cuenta las implicaciones para la competencia efectiva derivadas de su adopción, en aras de incorporar un modelo regulatorio alineado con los principios de transparencia, competencia, no discriminación y de salvaguarda de la libre competencia. En consecuencia, el uso de los convenios de colaboración debe estar justificado, ser proporcionado y garantizar la libre competencia.

Asimismo, resulta recomendable procurar que estos convenios no se formalicen exclusivamente con una única entidad o con un número muy limitado de ellas, salvo que concurran razones justificadas. En este sentido, sería deseable que su contenido se diseñe de manera que permita la participación del



mayor número posible de entidades, evitando así posibles ventajas no justificadas y favoreciendo la igualdad de oportunidades entre operadores con funciones similares.

Finalmente, Este Consejo considera que los convenios deberían incluir cláusulas de adhesión simples y no discriminatorias, permitiendo la incorporación de nuevas entidades en el futuro para fomentar un entorno competitivo.

**DÉCIMO QUINTO.-** Sobre la regulación contemplada en las Disposiciones adicionales, este Consejo quiere manifestar lo siguiente:

- Se recomienda reflejar en el expediente el análisis específico de las disposiciones adicionales primera y segunda desde la perspectiva de los principios de buena regulación (en especial, el de necesidad y proporcionalidad), sopesando otras alternativas regulatorias menos restrictivas o distorsionadoras para alcanzar los fines perseguidos. Del mismo modo, se sugiere valorar la inclusión expresa en el propio texto normativo de una cláusula que exija que las decisiones concretas relativas a aportaciones directas a fundaciones o consorcios se motiven, en términos de necesidad, proporcionalidad y eficiencia.
- Se recomienda que la Consejería proponente establezca criterios claros para la cesión, licencia o explotación económica de los derechos sobre los bienes incorporeales, asegurando el cumplimiento de los principios de concurrencia y transparencia. También sería conveniente valorar la incorporación de mecanismos de valoración económica previa en los casos en que los derechos se cedan o exploten por terceros.
- La Disposición adicional sexta configura EPGASA como medio propio instrumental de la Junta de Andalucía, con funciones de gestión, administración y disposición del patrimonio autonómico. Su amplio alcance funcional plantea riesgos significativos de reducción del espacio para la competencia efectiva, en especial en sectores donde existen operadores privados con capacidad técnica (tasación, gestión inmobiliaria, construcción, entre otros).

Por ello, este Consejo propone evitar el uso sistemático de encargos como respuesta automática ante situaciones de urgencia o licitaciones fallidas; en su lugar, explorar nuevas convocatorias o ajustes en los pliegos, justificar de forma motivada y comparada cada encargo, valorando su idoneidad frente a otras alternativas de aprovisionamiento, ajustar los precios a valores de mercado, evitando retribuciones que puedan implicar ventajas económicas o ayudas estatales no justificadas, reforzar la transparencia, mediante la publicación ágil de los encargos, memorias justificativas y documentación asociada, limitar la subcontratación a supuestos excepcionales y sometidos a publicidad y sujetar las tarifas aplicadas a mecanismos de revisión periódica y contrastes de eficiencia.

- La Disposición adicional séptima establece el régimen económico aplicable a los arrendamientos de inmuebles formalizados entre EPGASA y la Administración de la Junta de Andalucía o sus agencias. Este Consejo considera que se deben articular mecanismos



eficaces de revisión periódica, utilización de indicadores de referencia externos u obligaciones de contraste con valores ofertados por operadores privados.

- Respecto a la Disposición adicional octava, referida a la AVRA, este Consejo considera que ha de garantizarse una separación clara y efectiva entre el ejercicio de funciones públicas (como las potestades sancionadoras o de gestión de ayudas) y las actividades de carácter económico. La ausencia de una contabilidad segregada o de mecanismos de transparencia que diferencien ambos planos puede generar distorsiones en el mercado, alterar las condiciones de competencia y desincentivar la inversión privada en sectores estratégicos para el desarrollo urbano y residencial.

Adicionalmente, la habilitación para que AVRA pueda enajenar, gravar o explotar bienes patrimoniales de su titularidad sin necesidad de autorización previa —siempre que dichas actuaciones se alineen con sus fines—, si bien contribuye a dotar de mayor agilidad a su gestión y a reforzar su autonomía operativa, podría reducir los controles previos sobre el uso de los recursos públicos, especialmente en ausencia de mecanismos equivalentes de supervisión.

Además, se podría diseñar una estructura organizativa diferenciada, de modo que las funciones de regulación y supervisión se ejerzan por órganos distintos a los que asumen tareas de gestión o prestación directa de servicios, llevando el ejercicio de potestades administrativas de forma objetiva, neutral y motivada, garantizando la equidad y la competencia efectiva y en relación con las funciones de control administrativo. Por ello, este Consejo sugiere que, a fin de evitar el acceso a información empresarial sensible por parte de la entidad pública, la memoria anual exigida a los concesionarios se elabore sobre la base de documentación de carácter público.

**DÉCIMO SEXTO.-** Este Consejo valora positivamente que se contemple un Plan de Sedes Administrativas como instrumento de organización y racionalización del uso de inmuebles —y junto a otras figuras que igualmente se valoran positivamente, como la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía y la oferta pública permanente—. Desde la óptica de la competencia, este Consejo considera que resulta oportuno extender esta cultura de planificación a otros ámbitos de la gestión del patrimonio público.

Por todo ello, se recomienda a la Consejería proponente que, de forma análoga al Plan de Sedes Administrativas ya previsto en el texto, valore la incorporación de una previsión normativa específica sobre planificación general de la gestión patrimonial autonómica.



**DÉCIMO SEXTO.-** El borrador del proyecto normativo remite a un posterior desarrollo reglamentario en ciertos aspectos que podrían ser susceptibles de afectar a la competencia, tal y como se menciona en el punto 5.2.17 del presente Informe.

Por ello, este Consejo quiere manifestar que en las actuaciones regulatorias ulteriores el órgano proponente deberá considerar los principios de buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva a que obligan distintas normas, entre ellas, la LGUM. Además, recuerda que, en la elaboración de las referidas normas reglamentarias, resultará de aplicación el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por lo que habrán de someterse a informe preceptivo de este Consejo.

**DÉCIMO SÉPTIMO.-** Hay que recordar que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica procompetitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

**Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.**

José Ignacio Castillo Manzano  
VOCAL PRIMERO  
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres  
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero  
SECRETARIO