

2025-0035

## INFORME DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Se informa el anteproyecto de ley arriba referenciado, a petición de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos.

### I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8.1 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 8.2.r) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

### II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

#### Primera.- Sobre el anteproyecto de ley, y la solicitud de informe.

Mediante oficio de 31 de marzo de 2025 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, se ha solicitado informe del anteproyecto de ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, acompañando:

- El anteproyecto de ley, que está compuesto por 194 artículos, diez disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una derogatoria, y cuatro disposiciones finales.
- La Memoria de análisis de impacto normativo, suscrita el 25 de marzo de 2025 por el Director General de Patrimonio de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos.

#### Segunda.- Sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Hemos de analizar el contenido de la MAIN de 25 de marzo de 2025, en relación con los diversos extremos que el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, exige a las memorias de los anteproyectos de ley.

Se trata, fundamentalmente, de aspectos relativos al diseño de los procedimientos administrativos regulados por el anteproyecto; al análisis y justificación de los plazos establecidos en el mismo; a la identificación y valoración de las cargas administrativas que se derivarán de su aplicación, así como a la creación de órganos.

En este sentido, la *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo*, aprobada mediante Acuerdo de 14 de mayo de 2024 del Consejo de Gobierno, trata el contenido de la MAIN dentro de su epígrafe 2.3.2.1., y dispone en su letra d) lo siguiente:

*“d) Cuando la propuesta normativa regule o modifique procedimientos administrativos, se incluirá en la MAIN un análisis, para cada uno de los procedimientos, con el siguiente contenido mínimo:*

- 1. Un diseño funcional de carácter jurídico.*





*El diseño funcional esquematiza el flujo del procedimiento, con sus distintas fases, trámites o actuaciones que conforman cada fase y órganos o unidades competentes en cada fase o trámite. Se realizará conforme al anexo IV, con las adaptaciones necesarias al procedimiento concreto.*

*2. Una valoración de simplificación procedimental y evaluación de cargas administrativas.*

*La propia existencia del procedimiento, así como las cargas que conlleva deben ser objeto de identificación y valoración.*

*Para la valoración en materia de simplificación procedimental se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el artículo 6.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.*

*Para la evaluación de las cargas administrativas, se llevará a cabo una identificación de cargas y se aplicarán los criterios de reducción del artículo 6.3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.*

*(...)*

*3. El análisis del procedimiento incluirá en todo caso:*

*- Plazo máximo de duración y su justificación.*

*- Justificación de la imposición de cargas o de la imposibilidad de su eliminación.*

*(...)*

Estas determinaciones de la Guía Metodológica traen causa en lo establecido en el artículo 7.bis.1.b).4.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, que dispone que “cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión. El análisis del procedimiento administrativo deberá contener los criterios empleados en el diseño funcional del mismo, a fin de someterlos a un cribado de técnicas de simplificación, evaluación de cargas administrativas, de (...)”.

A continuación trataremos estos extremos, analizando lo establecido en el anteproyecto de ley, y el contenido de la MAIN sobre los mismos:

**a) Diseño funcional de los procedimientos administrativos regulados por el anteproyecto de ley; análisis y justificación de los plazos máximos establecidos por el mismo (exposición de los factores tenidos en cuenta para establecer tales plazos).**

En la MAIN no figura el ‘diseño funcional’ de ninguno de los numerosos procedimientos administrativos regulados por el anteproyecto de ley.

La Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo dispone que “cuando la propuesta regule o modifique procedimientos administrativos, se incluirá en la MAIN un análisis, para cada uno de los procedimientos, con los siguientes aspectos:

*1. Un diseño funcional de carácter jurídico.*

*El diseño funcional esquematiza el flujo del procedimiento, con sus distintas fases, trámites o actuaciones que conforman cada fase y órganos o unidades competentes en cada fase o trámite. Se realizará conforme al anexo IV, con las adaptaciones necesarias al procedimiento concreto (...)”*

La no existencia de este contenido en la MAIN podría estar justificada en algunos casos; nos referimos a los procedimientos administrativos *no regulados plenamente* en el anteproyecto de ley (de manera que su diseño funcional, y regulación, sería objeto del correspondiente reglamento de desarrollo). Sin embargo, respecto de varios de estos procedimientos, el anteproyecto de ley llega a establecer el *plazo má-*



ximo para adoptar y notificar la resolución, lo que implicaría que se habrían tenido en cuenta la totalidad de los trámites y actuaciones a realizar en el procedimiento administrativo en cuestión.

A título de ejemplo, podemos referir el *procedimiento de investigación de bienes y derechos* (artículo 172); este precepto contiene diversas previsiones, como son el modo en que se iniciará el procedimiento, así como diversas actuaciones a realizar (entre las que figura algún informe preceptivo), y finaliza disponiendo que “reglamentariamente se desarrollará este procedimiento”. Respecto del mismo, la MAIN reitera estas previsiones, también lo referente al necesario desarrollo reglamentario. Como hemos apuntado anteriormente, en este tipo de casos podría resultar incoherente que, figurando explícitamente la necesidad de un desarrollo reglamentario, -y no figurando en la MAIN el análisis y diseño funcional de este procedimiento administrativo-, el anteproyecto de ley sin embargo sí establezca en el apartado sexto del artículo 172 que el plazo máximo para adoptar y notificar la resolución será de “**dos años**”.

La MAIN omite toda referencia a este plazo de dos años; de hecho, aunque respecto de otros procedimientos administrativos sí alude al plazo máximo establecido en el anteproyecto (limitándose la MAIN a expresar que tal plazo “se considera proporcional y adecuado” -sin descender a desglosar ni referir los *factores tenidos en cuenta para establecer tal plazo*-), lo cierto es que sobre el plazo máximo de dos años que se pretende establecer para el ‘procedimiento de investigación’, no existe análisis ni justificación alguna en la MAIN (se trata, por cierto, del mismo plazo -dos años- establecido en 1986, figurando así en el artículo 23 de la vigente Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

En definitiva, ha de tenerse en cuenta que la legislación andaluza -artículo 7.bis del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre- exige que cuando un anteproyecto de ley vaya a establecer el plazo máximo para adoptar y notificar la resolución que ponga fin a un procedimiento, su MAIN ha de contener el *análisis y diseño funcional* del mismo, y ha de recoger expresamente los *factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración*.

A continuación destacamos otros preceptos del anteproyecto que, al regular diferentes procedimientos administrativos, establecen plazos máximos para adoptar y notificar su resolución:

- Artículo 48. Procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en régimen de concurrencia: seis meses.
- Artículo 49. Procedimiento para el otorgamiento directo de autorizaciones y concesiones: seis meses.
- Artículo 71. Procedimiento de cesión de uso a entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública: seis meses.
- Artículo 175. Procedimiento de deslinde: 18 meses.
- Artículo 178. Procedimiento de recuperación de la posesión de bienes y derechos: 12 meses.
- Artículo 181. Procedimiento de desahucio administrativo: 12 meses.
- Disposición transitoria octava. Procedimiento sancionador: seis meses.

## **b) Identificación y evaluación de las cargas administrativas.**

Respecto de las cargas administrativas, advertimos que la MAIN:



- En su 'resumen ejecutivo' parecen existir apartados que convendría revisar. Entre otros, el que expresa que el anteproyecto de ley *no afecta* a cargas administrativas, cuando su texto articulado contiene diversos preceptos que sí contienen cargas administrativas. En este sentido, y a título de mero ejemplo, nos referimos a los preceptos reguladores de las autorizaciones y concesiones administrativas, así como los relativos a las cesiones de uso (entre otros, el artículo 74.3º).

- No contiene una *identificación* ni *evaluación* de las concretas cargas administrativas derivadas de la aplicación de la futura Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino que la MAIN contiene genéricas afirmaciones como *“el presente texto normativo cumple con el principio de eficiencia, ya que con esta iniciativa se contribuye a la racionalización en la gestión de los recursos públicos en materia de gestión patrimonial, considerándose que la aplicación de la presente Ley no implica el establecimiento de cargas administrativas innecesarias a las personas y entidades destinatarias. En el nuevo anteproyecto no se añaden nuevas cargas administrativas”* (último epígrafe, “eficiencia”, del apartado 2.3º de la MAIN).

En definitiva, la MAIN carece del contenido mínimo exigido por el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre sobre las cargas administrativas que se deriven de la aplicación de la futura norma. En el presente informe haremos observaciones a concretas cargas administrativas.

### **c) Sentido del silencio administrativo en determinados procedimientos regulados por el anteproyecto de ley.**

El artículo 7.bis.1.b).5º.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, establece respecto del contenido de la MAIN de los anteproyectos de ley, que:

*“5.º Cuando mediante anteproyecto de ley o proyecto de decreto legislativo se establezca que el silencio tendrá efecto desestimatorio, se expondrá específicamente la razón de interés general que lo justifica, en los supuestos en los que el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio.”*

Al respecto, en la MAIN se expresa lo siguiente:

*“Este Anteproyecto de Ley establece que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los siguientes procedimientos:*

- *Procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en régimen de concurrencia.*
- *Procedimiento para el otorgamiento directo de autorizaciones y concesiones.*
- *Cesión de uso de bienes y derechos de dominio privado a otras Administraciones.*

*En estos casos se ha establecido efecto desestimatorio del silencio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceras facultades relativas al dominio público o al servicio público”.*

**d)** En lo relativo a la **“creación de nuevos órganos”**, y la acreditación de la no coincidencia de funciones y atribuciones con las de otros órganos existentes, en la MAIN se expresa que *“no se regula la creación de nuevos órganos, pues la Comisión Coordinadora del edificio de usos múltiples o compartidos ya se regulaba en el 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)”*.



En efecto, el capítulo II del Decreto Ley 16/2020, de 16 de junio -integrado por los artículos 27 a 35-, dedica su artículo 34 a la *Comisión coordinadora del edificio de uso compartido o múltiple* (capítulo II que será expresa e íntegramente derogado por la futura Ley).

### III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

A la vista del texto, se plantean las siguientes consideraciones:

#### **Artículo 9. Adquisiciones derivadas del ejercicio de la potestad expropiatoria.**

Su apartado segundo establece que:

*“Cuando la Administración de la Junta de Andalucía pretenda realizar actuaciones que impliquen el ejercicio de la potestad expropiatoria y figure en la relación de bienes y derechos afectados alguno que fuese de su titularidad o de sus agencias, la Consejería que tramite el procedimiento se lo notificará a la Dirección General de Patrimonio, que, previa audiencia de la Consejería o agencia que tuviese adscrito el bien o derecho, determinará la viabilidad del cambio de destino. Si fuera procedente, el cambio se tramitará mediante un procedimiento de afectación, adscripción, mutación o incorporación por innecesariedad, a favor de la beneficiaria de la expropiación”.*

Son dos las consideraciones a expresar al respecto:

a) En orden a homogeneizar la terminología empleada a lo largo del texto articulado de la futura ley, proponemos que en lugar de “lo *notificará* a la Dirección General de Patrimonio”, diga “lo *comunicará* a la Dirección General de Patrimonio” (como se realiza, entre otros, en los artículos 12.2º, 15.5º, 30.1), dejando el verbo *notificar* para cuando el destinatario sea una persona o entidad ajena a la Administración de la Junta de Andalucía, no otro órgano de dicha Administración.

b) En otros preceptos del anteproyecto que regulan actuaciones entre dos Consejerías u órganos de la Administración autonómica, se especifica un *plazo o antelación mínima* (cuando no se precisa el plazo, en ocasiones se indica “pondrán inmediatamente en conocimiento”) en la que han de tener lugar las actuaciones, motivo por el que podría valorarse incluir en el artículo 9.2º la previsión temporal que corresponda.

#### **Artículo 21. Mutación demanial externa.**

Su apartado segundo determina que la mutación demanial a favor de otras Administraciones Públicas se acordará por la persona titular de la Consejería competente en materia de patrimonio, tras lo que añade que “el *procedimiento se tramitará de oficio*”, a petición del órgano competente de la Administración interesada, y previa propuesta y remisión de la documentación necesaria por parte de la Consejería o agencia que tuviera adscritos los bienes o derechos.

Quizá lo pretendido sea aludir a que el procedimiento “se iniciará” de oficio, debiendo revisarse el texto.

#### **Artículo 48. Procedimiento para el otorgamiento en régimen de concurrencia.**

El precepto regula el procedimiento para otorgar autorizaciones y concesiones *en régimen de concurrencia*, y tras disponer que este procedimiento se incoa de oficio, prescribe que tanto si se incoa por iniciativa propia, como si se incoa a propuesta de persona interesada, se realizará una *publicación* en la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, otorgando un plazo -que no podrá ser inferior a diez días cuando se trate de autorizaciones, ni de treinta cuando se trate de concesiones- para que las personas y entidades interesadas puedan presentar propuestas.



El objeto de nuestro análisis es el contenido del apartado cuarto, el cual dispone que:

*“El plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento será de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio. Podrá considerarse desestimada la propuesta en caso de no notificarse resolución dentro de ese plazo. La Resolución de adjudicación será publicada en la Plataforma de Publicidad Patrimonial de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión”.*

Por su parte, el apartado quinto del artículo 33 prescribe que *“los plazos establecidos en esta Ley vinculados a la publicación en la Plataforma de Publicidad Patrimonial se computarán desde dicha publicación”* y que, a tal efecto, la Plataforma deberá contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluya en la misma.

Tratándose de un procedimiento de concurrencia, en el que puede existir una pluralidad de interesados, puede resultar confusa la actual redacción del apartado cuarto, por cuanto que no solo prevé su publicación en la referida Plataforma, sino también la *notificación* (ésta parece más apropiada para los procedimientos en los que únicamente existe un interesado, lo que no sucede con el procedimiento regulado en este artículo 48).

Por este motivo, instamos a que se revise su redacción, estableciendo la mayor claridad posible al respecto. De este modo, se reforzará el principio de seguridad jurídica, generando un marco normativo predecible, claro y de certidumbre, lo que facilitará a los destinatarios su conocimiento y comprensión (artículo 129.4º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), lo que es especialmente relevante en un aspecto como la determinación del momento en el que la resolución de este procedimiento surtirá *efectos jurídicos* para todos los interesados.

Esta consideración la extendemos al resto de preceptos que establecen que la resolución será tanto *notificada* al interesado (o interesados), como *publicada* en la Plataforma (como, por ejemplo, sucede en los artículos 49 y 71).

#### **Artículo 51. Constancia y comunicación de los títulos otorgados.**

A lo largo del texto articulado son varios los preceptos que establecen que determinadas personas, entidades u órganos han de remitir anualmente información a la Dirección General de Patrimonio respecto de distintos extremos (entre otros, el artículo 21, 22 y 74.3º).

Son tres las observaciones a emitir al respecto:

- En alguna ocasión se concreta un periodo en el que ha de tener lugar dicha remisión, pero en otras muchas no (como sucede en el apartado tercero de este artículo 51).

- No se contempla que la remisión de esta información o documentación haya de tener lugar utilizando un formulario preestablecido por la Consejería competente en materia de patrimonio, lo que facilitaría a las personas, entidades u órganos obligados, el cumplimiento de estas cargas administrativas.

- Por otra parte, en la MAIN no encontramos el análisis, la justificación ni la evaluación de las cargas administrativas que se derivan para las entidades (en ocasiones se trata de entidades privadas, como sucede en el artículo 74 respecto de los cesionarios de bienes y derechos de dominio privado, a los que se les obliga a presentar anualmente un informe de seguimiento sobre los usos a los que destinan y el bien o derecho, y el cumplimiento de las condiciones recogidas en el acuerdo de cesión).



### **Artículo 56. Autorización simplificada.**

El precepto dispone que la Consejería que tuviera adscritos bienes demaniales, podrá autorizar mediante adjudicación directa 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.

El apartado segundo relaciona varios supuestos en los que no se exigirá el previo informe de la Dirección General de Patrimonio (p.e. autorizaciones de uso por plazo inferior a tres meses).

La MAIN se refiere a la figura de la ‘autorización simplificada’, expresando que “*se pretende agilizar la tramitación de aquellas autorizaciones cuyo plazo de duración sea inferior al año, reduciendo trámites y convirtiendo el procedimiento de concesión en un procedimiento ágil*”.

Sin embargo, el precepto no establece el plazo máximo en el que se ha de adoptar y notificar la resolución de este procedimiento de autorización *simplificada*; no se contempla ni para el supuesto general, ni tampoco respecto de los supuestos en los que no será exigible el referido informe. En este sentido, traemos a colación que cuando la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula la ‘tramitación *simplificada* del procedimiento administrativo común’, su artículo 96 sí especifica que este procedimiento ha de ser resuelto en el plazo de 30 días.

### **Artículo 95. Órganos competentes.**

1. El último párrafo del apartado primero determina que si la donación, herencia o legado tuvieran por objeto dinero o saldos en cuentas corrientes o libretas de ahorro, y se hubiera señalado su destino a un fin determinado, corresponderá acordar la aceptación “a la persona titular de la Consejería competente por razón de la materia y, *en su defecto*, a la persona titular de la Consejería competente en materia de patrimonio”.

Dado el contexto en la que se encuentra, surgen dudas sobre el sentido que haya de otorgarse a la expresión “en su defecto”, motivos por el que instamos a que se modifique, o sustituya por otra que evite equívocos y disfunciones en su aplicación (deberían revisarse otros preceptos que, en contextos similares, contienen esta misma expresión; uno de ellos es el 98.3º).

2. En otro orden de cosas, advertimos de la existencia de algunas erratas en el texto articulado, por lo que convendría su revisión general. Entre otros, en los artículos 26.1º, 128.2º, letra d) del artículo 146.1º, 151.2º y en el *encabezamiento* de la disposición derogatoria.

### **Artículo 128. Oferta pública permanente.**

El apartado cuarto dispone que cualquier “*centro* directivo” podrá solicitar la adscripción de los bienes incorporados a la oferta pública permanente, para su reutilización interna.

Debería hacerse mención a “*órgano* directivo”, en lugar de “*centro* directivo”, para ajustarse así a la terminología utilizada por la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, cuando dispone que dentro de cada Consejería habrá “*órganos* directivos centrales” y “*órganos* directivos periféricos”. De hecho, son varios los preceptos del anteproyecto que aluden a “*órganos* directivos”, como es el artículo 136.

Esta observación la extendemos al resto de artículos que se refieren al “centro directivo” (la disposición transitoria sexta la contiene hasta en siete ocasiones).



### **Artículo 135. Arrendamientos de inmuebles destinados a edificios administrativos.**

Comienza el precepto estableciendo que sin perjuicio del *informe sobre disponibilidad* de inmuebles previsto en el artículo 99, cuando se pretenda arrendar un inmueble con objeto de destinarlo a edificio administrativo, el expediente de contratación requerirá *informe favorable* de la Dirección General de Patrimonio, tras lo que añade que “a tales efectos, la Consejería o agencia interesada remitirá a la Dirección General de Patrimonio solicitud de informe, acompañada de la documentación necesaria, al menos seis meses antes de la fecha prevista para el inicio del contrato de arrendamiento”.

Son dos las consideraciones a expresar al respecto:

a) No se explicita cual es el objeto o finalidad de este segundo informe (qué aspectos que serán analizados, o los criterios a valorar para emitir el informe en sentido favorable o desfavorable).

b) Planteamos si este segundo “informe favorable”, más que esta condición, participaría de la naturaleza propias de las autorizaciones (de manera indirecta podría entenderse que se establece un plazo de seis meses para su emisión).

En la MAIN no encontramos el análisis, ni la justificación de estos dos extremos.

### **Artículo 138. Comisión Coordinadora del edificio de uso compartido o múltiple.**

El apartado tercero establece que el funcionamiento de la Comisión se ajustará a lo previsto en la Subsección 1.ª de la Sección 3.ª del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, “*en lo que constituya legislación básica*”.

Si entendemos correctamente lo establecido en la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *todo* el contenido de dicha Subsección 1ª (artículos 15-18) ostenta la condición de legislación básica, motivo por el que convendría suprimir el inciso final de este apartado tercero, evitando así cualquier duda al respecto.

EL SECRETARIO GENERAL PARA LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Arturo E. Domínguez Fernández