

Ley de Patrimonio de la Generalidad Valenciana

Ley de la Generalidad Valenciana 3/1986, de 24 de octubre

Amparo Navarro Fauré

Universidad de Alicante

Sumario

Sumario

Objeto de la Ley

Fuentes y Competencias

Prerrogativas

Modos de adquisición de bienes
y derechos

Ingresos procedentes del
patrimonio

El dominio público

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

La Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana trae su causa de diferentes preceptos de nuestro Ordenamiento jurídico que hacen referencia, tanto al instituto de la propiedad pública en su doble vertiente demanio-patrimonio, como a los rendimientos del patrimonio o ingresos de Derecho privado.

En primer lugar, la Constitución, en el artículo 132, además de establecer los bienes que en todo caso serán de dominio público estatal y las características secularmente atribuidas a los bienes demaniales, consagra indirectamente la existencia de un dominio público no estatal, como se desprende de una interpretación "contrario sensu" del apartado 2.º de dicho precepto, así como reserva a la Ley la regulación del patrimonio del Estado, tal como haría más tarde el artículo 50 de nuestro Estatuto de Autonomía con relación al patrimonio autonómico.

Del mismo modo, la Constitución considera, en el artículo 157 apartado d), como uno de los recursos de las Comunidades Autónomas los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado. De conformidad con este precepto, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) vuelve a consagrar como recurso de las Comunidades Autónomas a tales ingresos en el artículo 4.1 a), a la vez que define qué debe entenderse por ingresos de Derecho privado y por patrimonio de las Comunidades Autónomas en el artículo 5.

En el ámbito de las competencias, indica el artículo 17 e) de la LOFCA, que es materia regulable por las Comunidades Autónomas el régimen jurídico de su patrimonio en el marco de la legislación básica del

Estado. Esta última referencia a la legislación estatal se traduce en los límites impuestos al legislador autonómico a la hora de regular su patrimonio, habida cuenta de la competencia exclusiva del Estado, por ejemplo, en la legislación civil o en la legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas, que puede verse afectada por la normativa autonómica en materia patrimonial. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia de 27 de julio de 1982 (STC 58/1982, de 27 de julio; BOE 18 de agosto de 1982) ante un recurso de inconstitucionalidad promovido contra ciertos artículos de la Ley de Patrimonio de la Generalitat de Cataluña. El Tribunal Constitucional considera que no existe una competencia exclusiva e ilimitada sobre el patrimonio propio de la Comunidad Autónoma, debiéndose respetar las competencias exclusivas que fija la Constitución al Estado en la legislación civil.

Por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, el artículo 50 del Estatuto de Autonomía enumera los bienes y derechos integrantes del patrimonio de la Generalitat y remite a una Ley de las Cortes Valencianas el régimen jurídico de dicho patrimonio.

La Ley que ahora vamos a comentar viene a dar cumplimiento al mandato estatutario en este punto, respetando el principio de reserva de Ley establecido en el apartado 2.º del artículo 50, transcripción del apartado 3.º del artículo 132 de la Constitución relativo al Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional.

Ha dado el legislador valenciano una interpretación amplia a este principio de legalidad. La Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana no se limita a la regulación de la administración, defensa y conservación del patrimonio, sino que parece tener la vocación de regular un instituto más amplio como es la propiedad de la Generalitat. La Ley regula no sólo los bienes patrimoniales, en sentido estricto, sino también los bienes de dominio público, al igual que se preocupa no sólo de los actos de administración, defensa y conservación, sino también de los actos de explotación y enajenación.

En último término, el fundamento de la propiedad pública se encuentra en el reconocimiento de la personalidad jurídico-pública de la Comunidad Autónoma y por tanto, en la posibilidad de ser titular de derechos reales y en la necesidad de que los mismos, en cuanto objeto de titularidad pública, estén sujetos a un régimen especial.

Era, asimismo, necesario completar la regulación de estos derechos de propiedad en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ya que nues-

tro Ordenamiento jurídico conocía, desde hace años, el régimen jurídico del Patrimonio del Estado en la Ley de 15 de abril de 1964 y la de los Municipios en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955 (1).

Objeto de la Ley

Con carácter previo al estudio de la Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana es necesario determinar el significado que se atribuye al término patrimonio en el texto legal.

Tradicionalmente se ha distinguido, dentro de un concepto amplio de dominio público o de propiedad pública, dos masas de bienes distintas, tanto por sus características como por el régimen jurídico al que estaban sometidas.

Se ha elaborado por la doctrina y reflejado en los textos positivos el concepto de dominio público, en sentido estricto, o de bienes demaniales, para referirse al conjunto de bienes afectos al uso o al servicio público y sometidos a un régimen administrativo o jurídico-público de carácter exorbitante respecto al régimen de propiedad del Derecho común. Por el contrario, se considera patrimonio o bienes patrimoniales aquellos que, no reuniendo las características del demanio, están sometidos al régimen del Derecho civil y respecto de los cuales el Ente Público ocupa la misma posición que un particular.

Esta distinción tiene importantes consecuencias jurídico-financieras. A saber, la existencia de una finalidad financiera de obtención de ingresos (ingresos patrimoniales o de Derecho privado) en el patrimonio y la ausencia o secundariedad de esta finalidad en el dominio público cuya rentabilidad económica sólo se traduce en ingresos de naturaleza tributaria (tasas).

Independientemente de las discusiones doctrinales acerca de esta distinción, que se remontan a la controversia siempre inacabada entre Derecho público y Derecho privado, lo cierto es que la normativa referente al patrimonio de los Entes Públicos ha mantenido la separación y descripción de lo que debe entenderse por patrimonio y dominio público (Ley de

(1) La Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana se integra en un proceso de regulación del patrimonio de las Comunidades Autónomas, del mismo modo que lo han hecho las Comunidades Autónomas de Cataluña (Ley 11/1981, de 7 de diciembre), Galicia (Ley 3/1985, de 12 de abril, B.O.E. 18 de enero de 1982), Euskadi (Ley 14/1983, de 27 de julio), Castilla-La Mancha (Ley de 13 de noviembre de 1985), Navarra (Ley Foral de 27 de septiembre de 1985) y Región de Murcia (Ley 5/1985, de 31 de julio).

Patrimonio del Estado), bienes de dominio público y bienes comunales (Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) y bienes de dominio público y de dominio privado (Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana).

Sin embargo, a pesar de estar la Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana inspirada directamente en la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, no confiere el mismo significado al término patrimonio. En la Ley estatal el patrimonio comprende, según su artículo 1.º, lo que antes hemos definido como bienes patrimoniales, de modo que patrimonio y bienes patrimoniales son sinónimos según la normativa estatal (2).

El artículo 1.º de la Ley autonómica establece que el patrimonio de la Generalitat Valenciana "está constituido por todos los bienes y derechos pertenecientes a la misma por cualquier título jurídico válido." Incluye, pues, este concepto amplio, tanto los bienes patrimoniales como los de dominio público.

Este concepto amplio de patrimonio, que como vemos no es equivalente al de patrimonio del Estado, es congruente con la concepción de patrimonio que refleja el artículo 50 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana donde se incluyen, en su enumeración, los bienes y derechos afectos a los servicios transferidos además de la cláusula abierta de "los bienes y derechos adquiridos por la Generalitat mediante cualquier título jurídico válido".

No coincide, sin embargo, con la LOFCA que, al hablar de ingresos de Derecho privado en el artículo 5, define el patrimonio de las Comunidades Autónomas como "el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales y personales de que sea titular, susceptibles de valoración económica, siempre que unos u otros no se hallen afectos al uso o al servicio público".

Esta definición de la LOFCA lo es sólo a los efectos de determinar los Ingresos de Derecho Privado (como no podía ser de otro modo ya que estos ingresos se derivan únicamente de los bienes patrimoniales). Por lo

(2) El artículo 1.º de la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 establece:

"Constituyen el Patrimonio del Estado:

1.º Los bienes que siendo propiedad del Estado no se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos, a menos que una Ley les confiera expresamente el carácter de demaniales.

Los edificios propiedad del Estado en los que se alojen órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales.

2.º Los derechos reales y de arrendamiento de que el Estado sea titular, así como aquellos de cualquier naturaleza que deriven del dominio de los bienes patrimoniales.

3.º Los derechos de propiedad incorporal que pertenezcan al Estado".

tanto este concepto de la LOFCA no impide, a nuestro juicio, cualquier otra concepción del patrimonio como la que ofrece la Ley de la Generalitat Valenciana, que asimismo coincide con la de las restantes Leyes de patrimonio de otras Comunidades Autónomas.

Todo ello corrobora la finalidad del legislador valenciano de regular la propiedad pública, manteniendo la distinción de dominio público y de dominio privado para respetar la legislación civil que establece estos dos conceptos básicos.

Así pues, es objeto de la Ley el patrimonio o propiedad pública en sentido amplio, que abarca el dominio público y los bienes patrimoniales propiedad de la Generalitat presentes y futuros.

Los bienes de dominio público, según el artículo 3, lo pueden ser por Ley o por afectación al uso general y a los servicios públicos propios de la Generalitat Valenciana.

Parece reiterativa la consideración separada de bienes de dominio público a los edificios propiedad de la Generalitat donde se alojen órganos de la misma, toda vez que la adscripción a determinados órganos supone una afectación al servicio público. Del mismo modo, no nos parece correcta la utilización de la copulativa "y" cuando se hace referencia a "los bienes afectos al uso general y a los servicios públicos", en vez de una disyuntiva. La afectación debe poder predicarse del uso general o del servicio público pero no necesariamente de ambas a la vez.

Define el artículo 4 de la Ley los bienes de dominio privado con una fórmula residual. Son bienes de dominio privado los que no lo sean demaniales. El legislador podría haber establecido un listado ejemplificativo de bienes patrimoniales como hace el artículo 4 de la Ley de Patrimonio de la Generalitat de Cataluña o el artículo 3.2 de la Región de Murcia (3).

En cualquier caso, consideramos que son de dominio privado, siguiendo a GARRIDO FALLA, a falta de calificación legal expresa, "aquellos que

(3) El artículo 3.2 de la Ley 5/1985, de 31 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia establece:

"Son bienes de dominio privado de la Comunidad Autónoma:

- a) Los de su propiedad que no estén afectos directamente a un uso general o a un servicio público.
- b) Los derechos derivados de la titularidad de los bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma.
- c) Los derechos reales y de arrendamiento que le pertenecen y cualquier otro derecho sobre cosa ajena.
- d) Los derechos de propiedad inmaterial pertenecientes a la Comunidad Autónoma.
- e) Los títulos representativos del capital que tenga la Comunidad en Empresas constituidas de acuerdo con el Derecho Civil o Mercantil.
- f) Cualquier otro bien cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma y no sea calificado de dominio público".

se mantienen en el patrimonio administrativo única y exclusivamente por razón de su rendimiento económico o por la garantía que tal inversión económica supone (...); los bienes que las entidades administrativas poseen como instrumentos para el desarrollo de actividades que, no obstante, su utilidad pública, están sometidos en bloque a las formas del Derecho privado" (4).

Los conceptos de dominio público autonómico y dominio privado deberían ser pormenorizados por vía reglamentaria, sobre todo por lo que hace al dominio público en el que se debe distinguir el de titularidad estatal y el de titularidad autonómica. Recordemos, a este respecto, que en todo caso serán bienes de dominio público estatal, según el artículo 132 de la Constitución, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

El resto de los bienes no son prejuzgados por la Constitución, y por lo tanto pueden ser de titularidad autonómica bien por haber sido transferidos con el servicio, bien por ser susceptibles de transferencia en el futuro.

Fuentes y Competencias

El artículo 5 de la Ley de Patrimonio contiene la jerarquía de fuentes en la materia. El patrimonio valenciano se regirá, en primer lugar por la propia Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana y los reglamentos que desarrollen la misma. Subsidiariamente se regulará por la normativa del Patrimonio del Estado. Como Derecho supletorio aparece el Derecho Civil y Mercantil. Los bienes y derechos regulados por normas especiales se regirán por las mismas.

A este respecto, en una materia en la que está planeando la legislación civil y administrativa, es la propia Ley de Patrimonio la que efectúa una llamada directa al Derecho privado aunque sólo sea para rellenar los conceptos que la misma utiliza. Convergen, por tanto, en esta materia la normativa estatal y la autonómica por efecto de la distribución de competencias sobre un mismo objeto.

Dentro de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, éstas se distribuyen, en materia patrimonial, básicamente, entre el Consell y la Conselleria de Economía y Hacienda.

(4) Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho administrativo*, Vol. II (Parte General: conclusión) 5.ª edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975. Pág. 563.

La Ley confiere amplias competencias al Consell. Estas son las siguientes:

- Transferencia de facultades a otros órganos de la Generalitat (artículo 7.3.).
- Aceptación de herencias, legados y donaciones a favor de la Generalitat (artículo 22).
- Determinación de los bienes, que no conviniendo enajenar, sean susceptibles de aprovechamiento rentable, y las condiciones y requisitos de la explotación (artículo 24).
- Prórroga y subrogación en los contratos para la explotación de bienes patrimoniales (artículo 26).
- Transacciones respecto a bienes y derechos y sometimiento a arbitraje (artículo 29).
- Acuerdo de enajenación de bienes inmuebles cuyo valor exceda de veinticinco millones de pesetas y no sobrepase los cien millones de pesetas (artículo 32).
- Acuerdo de enajenación directa (artículo 33.2).
- Cesión gratuita de bienes para fines de interés social o utilidad pública (artículo 41).
- Acuerdo de adscripción de bienes a organismos autónomos (artículo 46).
- Competencia para acordar la enajenación de bienes muebles cuyo valor exceda de veinticinco millones de pesetas y no sobrepase los cien millones (artículo 58).
- Adquisición o enajenación de propiedades incorpóreas (artículo 58).
- Adquisición de títulos representativos del capital de empresas mercantiles y constitución de sociedades (artículo 59.1).
- Enajenación de títulos en cuantía superior al diez por ciento de la total participación de la Generalitat o que suponga pérdida de la posición mayoritaria (artículo 59.3).

-Resolución de discrepancias entre Consellerias acerca de la afectación, desafectación o cambio de destino de los bienes (artículo 72).

A la Conselleria de Economía y Hacienda le corresponde, según el artículo 7, una competencia general, abierta y residual que se va completando a través del artículo de la Ley.

Son competencias de la Conselleria las siguientes:

-El ejercicio de las facultades de administración, defensa y conservación del Patrimonio (artículo 7.1).

-Representación de la Generalitat en materia patrimonial (artículo 7.2).

-Representación en todos los organismos que utilicen bienes o derechos patrimoniales (artículo 8).

-Llevanza del Inventario de bienes y derechos (artículo 9.1).

-Valoración de bienes y derechos (artículo 9.3).

-Elaboración y aprobación de los expedientes de deslinde (artículos 16.3 y 16.4).

-Convocatoria y resolución de los concursos para la explotación por contrato de los bienes, así como la vigilancia del cumplimiento de los mismos (artículo 25).

-Adquisición a título oneroso y declaración de alienabilidad de bienes inmuebles (artículos 30 y 31).

-Acuerdo de enajenación de bienes inmuebles cuyo valor no exceda de veinticinco millones de pesetas (artículo 32).

-Acuerdo de suspensión de las subastas anunciadas para la enajenación de inmuebles (artículo 36).

-Arrendamiento de inmuebles que la Generalitat necesite para el cumplimiento de sus fines (artículo 50).

-Enajenación de bienes muebles cuyo valor no exceda de veinticinco millones de pesetas (artículo 55).

- Actos de disposición en materia de vehículos (artículo 56.3).
- Ejercicio de los derechos de la Generalitat como socio o partícipe en empresas mercantiles (artículo 59.2).
- Enajenación de títulos-valores, si el valor de los mismos no excede del diez por ciento de la total participación de la Generalitat ni supone la pérdida de la posición mayoritaria (artículo 59.3).
- Competencias en materia de dominio público (Título III de la Ley). Básicamente en materia de afectación, desafectación y mutaciones demaniales.

Dependiente de la Conselleria de Economía y Hacienda existirá un Servicio de Contabilidad patrimonial y un Servicio de Patrimonio.

Las Cortes Valencianas, en el texto del Proyecto de Ley, no tenían competencias especiales en materia de Patrimonio salvo las generales de control e información a través de las Leyes de Presupuestos. Sin embargo, el artículo 6 de la Ley establece que las Cortes Valencianas tienen autonomía patrimonial y asumen las mismas competencias y facultades que se atribuyen al Consell y a las Consellerias, en cada caso, sobre los bienes y derechos que tengan adscritos, se les adscriban o adquieran.

En nuestra opinión, este artículo vulnera el artículo 50 del Estatuto de Autonomía. La Ley de Patrimonio, que desarrolla el artículo del Estatuto, está regulando el Patrimonio de la Generalitat y no los medios materiales de cada uno de los órganos de la misma. Las Cortes Valencianas son un órgano de la Generalitat que debería someterse con respeto a sus bienes que, recordemos, no son de su propiedad sino de la Comunidad Autónoma a las normas generales de competencia establecidas en la Ley.

Por último, con respecto a las Cortes, se reserva a la Ley la enajenación de bienes por valor superior a cien millones de pesetas. El Proyecto de Ley sólo exigía una Ley para la enajenación de inmuebles de esta cuantía. Parece acertado, por tanto, que la Ley de Patrimonio haya extendido la reserva legal a los bienes muebles, que hoy en día pueden alcanzar el mismo valor.

Para terminar, se otorgan competencias, en las disposiciones adicionales, a la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte para el cumplimiento de los fines atribuidos al Instituto para la promoción pública de la vivienda.

Prerrogativas

Como dejamos dicho al principio, la Ley distingue los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado (artículo 2). Les otorga el texto legal, en el capítulo I del Título I, las características tradicionales de esta clase de bienes. Los bienes de dominio público, siguiendo el artículo 132 de la Constitución, son inembargables, inalienables e imprescriptibles. Los bienes de dominio privado son inembargables, lo que les separa del régimen común de la propiedad privada.

La Generalitat, además, como propietaria, tiene una serie de prerrogativas respecto de sus bienes que se traducen, fundamentalmente, en la facultad de recuperar sus bienes por sí misma sin necesidad de interdicto, en cualquier caso respecto de los bienes de dominio público y antes de un año respecto de los de dominio privado; la no admisión de interdicto contra los agentes de la autoridad en el ejercicio de las anteriores facultades; la facultad de investigación e inspección respecto a la situación de sus bienes; la posibilidad de obligar a los ciudadanos a colaborar con la Generalitat en esta materia y la facultad de deslinde y amojonamiento con resolución ejecutiva e inspección en el Registro.

En nuestra opinión, más que de prerrogativas o de facultades se trata de verdaderas funciones de la Generalitat, la mayoría de ellas tendentes a la conservación de los bienes. Echamos en falta, por ello, un cuadro de infracciones y sanciones, como existen en otras Leyes de patrimonio, que respalden las actuaciones de las autoridades y de los ciudadanos en materia patrimonial.

Modos de Adquisición de Bienes y Derechos

En los artículos 20 a 23 de la Ley de Patrimonio se enumeran los distintos modos de adquisición de bienes y derechos por parte de la Generalitat. Parece, de la lectura de estos preceptos, que la naturaleza de los bienes no se deriva sólo del criterio de la afectación sino del modo en que han sido adquiridos.

Según estos artículos, la Generalitat puede adquirir bienes y derechos por atribución legal, por transferencia del Estado, por expropiación forzosa, por otros títulos reconocidos en el Ordenamiento jurídico, por herencia y adjudicación judicial o administrativa.

La Ley establece, específicamente, que los bienes adquiridos por atribución legal y por los demás títulos reconocidos en el Ordenamiento jurídico serán de dominio privado, sin perjuicio de la posterior afectación. Aunque no lo dice la Ley, creemos que también lo serán los adquiridos por atribución administrativa o judicial.

Sólo los procedentes de expropiación forzosa tendrán una afectación implícita, del mismo modo que los adquiridos por transferencia será la Ley de ésta la que determine la naturaleza de los bienes.

Estas normas han de ser completadas por el Código Civil, en donde se contienen los "otros títulos jurídicos válidos" y por la legislación específica de expropiación forzosa.

Con respecto a los bienes transferidos por el Estado, hemos de recordar la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 27 de julio de 1982, que mantiene que en los casos de transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas, no se trata de una cesión de bienes sino de una sucesión y por lo tanto el carácter inicial de los bienes no impide que la Comunidad Autónoma resuelva sobre el destino de los bienes que ya son de su propiedad.

El tema del Derecho de la Generalitat a heredar en caso de sucesión intestada y a falta de otros herederos cuando el causante de la herencia ostentare la condición jurídica de valenciano, nos plantea un problema interpretativo. Este artículo de la Ley no hace más que reflejar el apartado c) del artículo 50.1 del Estatuto de Autonomía. Pero creemos que este precepto no se puede interpretar literalmente porque si así lo hiciéramos, y habida cuenta de la competencia exclusiva del Estado en materia civil, la norma autonómica entraría en conflicto o vulneraría los artículos 956 a 958 del Código Civil, el primero de los cuales establece el derecho del Estado a heredar en estos casos. La Ley Valenciana y el Estatuto estarían subrogando el patrimonio de la Generalitat en el lugar del patrimonio del Estado.

En cualquier caso, y por la remisión que hace la Ley a la normativa estatal, habrá que integrar a la Generalitat en el procedimiento del artículo 956 del Código Civil. BAYONA DE PEROGORDO ha ofrecido (5) dos interpretaciones válidas entre las que se debería optar, a nuestro juicio, en un desarrollo reglamentario de la Ley. O bien se otorga a la Generalitat

(5) Bayona de Perogordo, Juan José, Comentario al artículo 50 del Estatuto de Autonomía, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Madrid, Ministerio de Admón. Territorial, 1985. Pág. 519.

el tercio hasta ahora reservado al Estado, o bien se otorga a ésta los dos tercios reconocidos a instituciones municipales y provinciales de los cuales se haría otra vez una triple división de la que correspondería una parte a la Generalitat.

Creemos que esta segunda opción armonizaría mejor con la legislación estatal y con el Derecho, reconocida en ella, a heredar por parte del Estado.

En nuestra opinión el artículo 22.2 no ha desarrollado suficientemente el artículo 50 del Estatuto, no sólo en ese punto comentado, sino en lo relativo a la condición jurídica de valenciano. Por analogía con el artículo 4 del Estatuto se puede considerar como jurídicamente valenciano a aquel ciudadano español que tenga o adquiera vecindad administrativa en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma.

Ingresos Procedentes del Patrimonio

La importancia del patrimonio de un Ente Público, desde una perspectiva jurídico-financiera, radica en su consideración como recurso del mismo. Es decir, como fuente de ingresos con los que el Ente Público hace frente a las necesidades públicas.

En los preceptos que aluden a los recursos de las Comunidades Autónomas suele mantenerse la confusión terminológica entre el recurso y el ingreso. Los rendimientos procedentes del patrimonio y demás ingresos de Derecho privado no son un recurso de la Comunidad Autónoma. El recurso es el Instituto Jurídico del Patrimonio, como lo es el tributo o la Deuda pública, de donde surgirán los ingresos a través de su gestión o administración.

La función financiera del patrimonio, que ha recobrado especial importancia en el ámbito estatal como consecuencia del creciente intervencionismo del Estado en la Economía, aumenta su interés en el nivel autonómico que hasta ahora se mantiene, básicamente, de recursos dependientes de la Hacienda estatal.

La existencia de un patrimonio propio de la Comunidad Autónoma, del que puede obtener ingresos de Derecho privado e incluso unos ingresos indirectos por el posible ahorro de costes que supone el no tener que utilizar bienes de propiedad ajena, puede ser una fuente de ingresos con los que hacer frente a sus gastos.

La Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana sólo alude, expresamente, a los ingresos derivados del patrimonio en dos preceptos: en el artículo 28 cuando declara que "los frutos, rentas y cualesquiera otras percepciones de los bienes patrimoniales, así como el producto de la enajenación de los mismos, se ingresará en el Tesoro de la Generalitat, en aplicación a los correspondientes conceptos del presupuesto de Ingresos. Esta expresión concede rigor técnico al texto del proyecto de Ley donde se decía que se ingresarían tales frutos y rentas en el Presupuesto en vez de en el Tesoro (6); y en el artículo 12 cuando declara la inembargabilidad de los bienes patrimoniales y de las rentas, frutos y productos de los mismos, idea, a nuestro juicio, también reiterativa porque los productos de una cosa son propiedad del titular de la misma y por lo tanto, en este caso, han de participar del mismo régimen que el resto de los bienes de titularidad pública.

Sin embargo, la finalidad financiera del patrimonio está latente en toda la regulación jurídica de este instituto, sobre todo en las normas relativas a la explotación y enajenación de los bienes.

Los ingresos que se obtienen de los bienes patrimoniales proceden de la explotación ordinaria o de su enajenación.

La forma de la explotación la decide el Consell, a propuesta del Conseller de Economía y Hacienda, con dos requisitos: primero, que no convenga enajenar, y segundo, que los bienes sean susceptibles de aprovechamiento rentable.

La Generalitat puede explotar por sí misma los bienes, bien directamente, bien a través de una entidad autónoma o puede conferir tal explotación a un particular mediante concurso público.

La enajenación de bienes inmuebles requiere la declaración previa de alienabilidad y se realizará, con carácter general, mediante subasta y, excepcionalmente, por enajenación directa. Será necesario, asimismo, antes de iniciar los trámites de la enajenación, la depuración de la situación física y jurídica del inmueble.

En los bienes muebles el acuerdo de enajenación llevará implícita la desafectación y se realizará mediante subasta. Por el mismo procedi-

(6) El artículo 20 de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat define el Presupuesto del siguiente modo: "El Presupuesto de la Generalitat constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden contraer la Generalitat y las entidades autónomas, y de los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio".

miento se llevará a cabo la enajenación de propiedades incorpóreas, respecto de las cuales tiene competencia el Consell.

La enajenación de títulos-valores, al igual que en el caso de los inmuebles, la decide un órgano distinto (Consell o Conselleria de Economía y Hacienda), según el valor de los mismos.

La enajenación, como vemos, requiere un procedimiento especial que incluso se protege con el principio de legalidad en la venta de bienes que sobrepasen los cien millones de pesetas, lo que nos sugiere que la enajenación se convierte en algo excepcional respecto a la conservación y explotación de los bienes. En todo caso será una opción que la Generalitat puede tomar a lo largo de la gestión de su patrimonio.

En definitiva, la Generalitat puede obtener los mismos ingresos de su patrimonio que un particular: participar en beneficios de las empresas, disponer de sus bienes, explotarlos directamente, etc.

Además del patrimonio en sentido amplio no sólo se pueden derivar ingresos patrimoniales, sino que también puede obtener de los bienes de dominio público ingresos de naturaleza tributaria.

El Dominio Público

Con la rúbrica "Competencias de la Conselleria de Economía y Hacienda en relación con el dominio público" el Título III y último de la Ley, sienta las bases del régimen jurídico de los bienes demaniales en lo referente a la afectación, desafectación, cambio de destino y concesiones y autorizaciones.

La afectación, desafectación o mutación demanial supone un cambio en la naturaleza de los bienes o en su destino que estará presidido por un criterio de oportunidad en el sentido de dar siempre a los bienes el mejor destino en orden a la satisfacción de necesidades públicas.

El tema de las concesiones y autorizaciones, que necesita de un desarrollo reglamentario, está básicamente dedicado en la Ley a la protección de los derechos adquiridos por los concesionarios en el caso de un cambio de destino o de naturaleza de los bienes. Así, la desafectación de un bien de dominio público no despoja de sus derechos a los concesionarios que los seguirán manteniendo mientras dure el plazo de la concesión.

Los concesionarios sólo pueden ser privados de sus derechos mediante expropiación, a no ser que la Generalitat se hubiera reservado la facultad de rescate de los bienes. Se establece, asimismo, un derecho de retacto a favor de los concesionarios en caso de enajenación de los bienes:

Conclusiones

– La Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana supone el desarrollo del artículo 50 del Estatuto de Autonomía que reservaba, en su punto segundo, a la Ley la regulación de la administración, conservación y defensa del patrimonio de la Comunidad Autónoma.

– Con la misma estructura y, básicamente, el mismo contenido que la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, pretende la Ley Valenciana establecer el estatuto jurídico de la propiedad pública valenciana, tanto en lo referente a los bienes patrimoniales como al dominio público.

– Consagra la Ley Autonómica, al igual que hacen las Leyes de patrimonio de otras Comunidades Autónomas, un concepto más amplio de patrimonio que el hasta ahora conocido en la legislación estatal.

– La competencia general atribuida a la Conselleria de Economía y Hacienda corrobora el interés económico de la Comunidad Autónoma en la gestión y conservación de su patrimonio, que puede constituirse en fuente de ingresos para el Ente Público y en medio de participación en la economía valenciana, fundamentalmente, a través de la participación y creación de empresas públicas.

– Pocas novedades, sin embargo, podía introducir el legislador valenciano en una materia en la que pesaban las limitaciones de las competencias exclusivas del Estado en la legislación civil y el respeto, más bien doctrinal que legislativo, al ejemplo de la legislación estatal.

Bibliografía

- Bayona de Perogordo, Juan José.** *El Patrimonio del Estado*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- Bayona de Perogordo, Juan José.** Comentario al artículo 50 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma Valenciana*. Madrid. Ministerio de Administración Territorial, 1985. Dirigido por Ramón Martín Mateo.
- Falcón y Tella, Ramón.** "La finalidad financiera en la gestión del patrimonio". Rev. Cívitas Revista Española de Derecho Financiero n.º 35, 1982, pág. 349 y siguientes.
- Ferreiro Lapatza, José Juan.** *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1985, pág. 63 a 97.
- Garrido Falla, Fernando.** *Tratado de Derecho administrativo*, Vol. II (Parte General: conclusiones) 5.ª ed. Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- Parejo Gamir, R.; Rodríguez Oliver, J.M.** *Lecciones de Dominio público*. Madrid. I.C.A.I., 1976.
- Romani Biescas, Arturo.** "Las funciones del patrimonio público en España". Rev. Presupuesto y Gasto público n.º 1, 1979. Pág. 219 y siguientes.
- Simón Acosta, Eugenio.** "Apuntes sobre el patrimonio regional". Rev. Presupuesto y Gasto público n.º 1, 1979. Pág. 233 y siguientes.