

**Asunto:** Informe sobre destino de los bienes integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo.

## **1.- OBJETO DEL INFORME**

El objeto del presente informe es cumplimentar lo ordenado por el Quinto Teniente de Alcalde que, nuevamente, requiere a esta Secretaría General, para que se manifieste sobre el asunto referenciado.

A este respecto se formulan las siguientes

## **2.- CONSIDERACIONES**

**2.1.-** La cuestión debatida se concreta en determinar el alcance que haya de darse a lo establecido en el artº. 276.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, cuya vigencia se mantuvo por la S.T.C. 61/1997, de 20 de marzo, y ha sido expresamente confirmada por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

El precepto mencionado señala que *"...los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento*

*correspondiente a la Administración por su equivalente económico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo”.*

Conviene señalar que, al regular los Patrimonios Municipales del Suelo, la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, establece –en su artº. 112.3- que estos patrimonios *“se rigen por la Legislación Urbanística General, siéndoles de aplicación, en todo caso, lo dispuesto en el artº. 113”* de la propia Ley Autonómica. En este artículo, dedicado a regular la naturaleza y constitución del Patrimonio, se dispone que entre los bienes que lo integren, estarán *“los ingresos obtenidos como consecuencia de la gestión del propio Patrimonio”*, sin que se añada, como se hacía en la Legislación General, que tales ingresos hayan de destinarse a su *“conservación y ampliación”*.

- 2.2.-** El párrafo del artº. 276.2 T.R.L.S. 1992, citado en el punto anterior debe ser puesto en relación con el artº. 280.1 del propio Texto Refundido, en el que se establece el destino de los bienes integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo: *“construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el Planeamiento Urbanístico”*.

Asimismo, para determinar el alcance del párrafo 2º del artº. 276 T.R. 1992, al que ya se hizo reiterada referencia, deberá ponerse en relación con el párrafo 1º del mismo artículo, en el que se establece que la finalidad de los Patrimonios Municipales del Suelo es la de *“regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del Planeamiento”*. Estas expresiones genéricas, en cuanto determinantes de la finalidad de los Patrimonios, coincidirían con lo señalado en el artº. 89.2 T.R.L.S. de 9 de abril de 1976 y artº. 112.2 Ley 9/1995, de la Comunidad de Madrid. Con el mismo carácter genérico, el artº. 165 T.R.L.S., de 9 de abril de 1976, señala que los terrenos del Patrimonio Municipal del Suelo podrán

ser cedidos para ser *“edificados o destinados, en general, a los fines previstos en el Plan de Ordenación”*, con lo que se viene a admitir que el destino, en definitiva, será el establecido por el Planeamiento.

**2.3.-** De la interrelación de los preceptos citados se desprende que la totalidad de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo pueden tener unos destinos específicos; los señalados en el artº. 280 T.R.L.S. 1992, aunque ya en si lleven la idea de indeterminación y amplitud al referirse a *“otros usos de interés social”*; pero también unos destinos amplios o genéricos: los establecidos en el artº. 276.1, como son regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo y, sobre todo, facilitar la ejecución del Planeamiento. Se reitera que todos los bienes incluidos en este Patrimonio se ajustan a la misma normativa, es decir, tienen los mismos destinos o finalidades que, ciertamente, podrían considerarse términos similares a los efectos que ahora interesan. Por ello, no puede considerarse correcto que un determinado grupo de tales bienes; *“los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente económico”* se destinen solamente a la conservación y mantenimiento de tal Patrimonio, aun admitiendo que estos conceptos no queden reducidos a la escueta adquisición de terrenos y se incorporen, con un sentido dinámico, todas las actuaciones u operaciones de urbanización y gestión que permitan a tales terrenos cumplir con sus destinos urbanísticos.

Para no reiterar ahora los argumentos a favor de la postura en defensa del destino amplio de estos bienes, me remito al contenido de mi trabajo sobre *“El destino de los bienes integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo”* (publicado en la Revista *“Análisis Local”*, nº 6, mayo-junio 1996, págs. 9 a 17) y al informe de esta Secretaría General de 8 de mayo de 1997 (publicado en el libro *“Estudios e Informes de la Secretaría General 1997”*, págs. 167 a 170). Ambos trabajos son citados en el informe de la Secre-

taría Jurídica de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de fecha 10 de noviembre del corriente año, conformado por el que suscribe el siguiente día 16 del mismo mes. En la conclusión de este informe, coherente con su contenido, se concreta que entre los usos de interés social, han de incluirse aquellas dotaciones que faciliten la ejecución del Planeamiento, por seguir la expresión recogida en el artº. 276.1 T.R.L.S. 1992. Por otra parte, al no existir una relación o enumeración de los usos de interés social, salvo en aquellos supuestos en los que en el Planeamiento se asignase esta calificación a determinados terrenos o ámbitos, será, según viene admitiendo la Jurisprudencia, la propia Administración la que determine el interés social de los usos. A este respecto, podría establecerse como decisión definitiva del interés social el propio acuerdo plenario por el que se aprueba el Presupuesto, en el cual se señalan las finalidades a conseguir con su desarrollo y ejecución.

**2.4.-** Por otra parte, las Legislaciones de las Comunidades Autónomas, la mayor parte de reciente aprobación, mantienen, con bastante generalidad, la postura del destino amplio de los bienes.

**a)** Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio de la Generalidad de Cataluña.

*Artº. 238.1:*

*“No obstante la enajenación de terrenos del Patrimonio municipal del suelo podrá efectuarse directamente para los siguientes fines:*

*a) Edificios públicos destinados a Organismos oficiales.*

*b) Edificios de servicio público, de propiedad pública o particular, que requieran un emplazamiento determinado sin propósito especulativo, como centros parroquiales, culturales, sanitarios o instalaciones deportivas.*

*c) Construcción de viviendas por Organismos oficiales.”*

- b)** Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, de la Comunidad de Madrid.

*Artº. 112.2:*

*“2. El patrimonio público de suelo de la Comunidad de Madrid tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la ordenación del territorio y el crecimiento y la transformación urbanas, así como la regulación del mercado inmobiliario. Los bienes que lo integren y los recursos económicos de ellos obtenidos quedarán afectados a la gestión urbanística para la preparación, cesión o enajenación de suelo edificable o para la constitución de reservas de terrenos con vistas a su utilización o puesta en el mercado cuando así proceda”.*

- c)** Ley 1/1997, de 24 de marzo, de la Junta de Galicia, sobre Suelo.

*Artº. 155:*

*“1. Los ayuntamientos que dispongan de plan general de ordenación municipal deberán constituir el patrimonio municipal del suelo, con la finalidad de obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución del plan y contribuir a la regulación del mercado de terrenos destinados al desarrollo urbanístico.*

*2. Los bienes del patrimonio municipal del suelo constituyen un patrimonio diferenciado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de parcelas o del aprovechamiento que corresponda a terrenos de titularidad municipal se destinarán a fines de carácter urbanístico previstos en el número anterior”.*

*Artº. 157:*

*“1. Los bienes del patrimonio municipal del suelo deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún ré-*

*gimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente.*

*(...)*

*3. Cuando no exista demanda de viviendas de estas características, el Ayuntamiento podrá enajenar los terrenos incluidos en el patrimonio municipal del suelo, debiendo destinar necesariamente los recursos obtenidos a finalidades de naturaleza urbanística.”.*

- d)** Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

Artº.76.1:

*1”... los Municipios ... deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas para actuaciones públicas y de facilitar el planeamiento territorial y urbanístico y su ejecución en el marco de sus correspondientes competencias.*

Artº. 79:

*“1. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, deberán ser destinados a:*

*a) La construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o destinadas a ser alquiladas por precio tasado e, incluso, subvencionado, con derecho a acceder a la propiedad, en los términos que se determinen reglamentariamente.*

*b) Usos de conservación o mejora del medio ambiente.*

*c) Usos de interés social”.*

- e) Ley 20/1998, de 29 de junio, de Patrimonios Públicos de Suelo, del País Vasco

Artº. 7:

*“El destino del patrimonio municipal de suelo será preferentemente la construcción de viviendas de protección oficial y además los siguientes usos de interés social:*

*a) Adquisición y promoción pública de suelo para actividades económicas*

*b) Obras de urbanización y ejecución de sistemas generales*

*c) Construcción de equipamientos colectivos u otras instalaciones de uso público de ámbito municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones públicas o sus sociedades instrumentales.*

*d) Operaciones integradas y aisladas de iniciativa pública de rehabilitación de vivienda o de renovación urbana.*

*e) Rehabilitación del patrimonio histórico y cultural.*

*f) Operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección”.*

Artº. 8:

*“1. Los terrenos y bienes inmuebles integrantes del patrimonio municipal de suelo podrán ser enajenados para el cumplimiento de los fines y destino previstos en el artículo anterior”.*

Artº. 24.2:

*“Los ingresos obtenidos de las enajenaciones, cesiones o gestión de los citados terrenos y demás bienes inmuebles de los patrimonios públicos de suelo de la Administración General del País Vasco y de los órganos forales no habrán de destinarse necesariamente a su mantenimiento o ampliación”.*

- f)** Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Artº. 125:

*“1. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, los fondos adscritos a los mismos, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, deberán destinarse necesariamente a alguno de los siguientes fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico:*

*a) Conservación, gestión o ampliación de los propios patrimonios públicos de suelo.*

*b) Construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública.*

*c) Ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales.*

*d) Compensación a propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos, así como a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa.*

*e) Otros fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o vinculados a su ejecución, de la forma que se determine reglamentariamente.*



*2. Cuando el planeamiento urbanístico establezca determinaciones para los bienes de los patrimonios públicos de suelo que resulten incompatibles con los fines señalados en el número anterior, su Administración titular deberá enajenarlos por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, destinando los ingresos obtenidos a los citados fines”.*

- g)** Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos, de Canarias.

Artº. 74:

*“1. La Administración de la Comunidad Autónoma, las Islas y los Municipios deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas de carácter urbanístico, residencial o ambiental y de facilitar la ejecución del planeamiento.*

*La percepción de transferencias o subvenciones con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma y por el expresado concepto de gestión del planeamiento requerirá la acreditación por la Administración destinataria o interesada del cumplimiento de la obligación de constituir el patrimonio público de suelo.”*

Artº. 76:

*“Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, se destinarán, atendiendo a la propia naturaleza del bien y de conformidad con las técnicas y los procedimientos establecidos en este Texto Refundido, a cualquiera de los siguientes fines:*

- a) Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.*

*b) Conservación o mejora del medio ambiente.*

*c) Actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social.*

*d) Conservación y ampliación de dichos patrimonios.*

*e) A la propia planificación y gestión territoriales y urbanísticas, en especial al pago en especie, mediante permuta, de los terrenos obtenidos por ocupación directa de suelo destinado a sistemas generales”.*

Como puede observarse, la característica de estas Legislaciones es la de establecer un amplio haz de finalidades de carácter urbanístico a las que pueden destinarse los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, eliminando en casi todos los casos la necesidad de que los ingresos procedentes de la enajenación se destinen a su conservación y mantenimiento, señalándose expresamente en algún caso (Ley 20/1998, del País Vasco) que “*los ingresos obtenidos de las enajenaciones ... no habrán de destinarse necesariamente a su mantenimiento o ampliación*”.

**2.5.-** Desde otro punto de vista, sería más correcto determinar y controlar si se cumplen las previsiones legales en cuanto al destino de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo en el momento en que pudiera proponerse la disposición –por enajenación o cesión de los mismos- y no en el momento de aprobación de los Presupuestos, en los que tales aspectos no pueden dejar de estar entrelazados con otros, haciendo difícil y complicada la cuantificación de los ingresos y los gastos que, por otra parte, podrían no llegar a producirse, teniendo en cuenta la naturaleza de los Presupuestos. Por tanto, como acaba de decirse, el control del destino de los bienes del Patrimonio de Suelo se produciría más correctamente durante la ejecución del Presupuesto.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 9 de marzo de 1999, con apoyo en la Senten-

cia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995 (Fundamento Jurídico Sexto), en su Fundamento Jurídico Cuarto, indica que la obligación de destinar el importe obtenido en la enajenación a la conservación y mantenimiento *“no puede ser objeto de consideración con ocasión de la aprobación de un presupuesto, ya que por definición un presupuesto es una mera estimación de ingresos y gastos de los que no se sabe con certeza si se producirán o no, ni en la cuantía exacta, y que no son ordenados por destinos, por lo que en modo alguno podemos entender que se produzca una vulneración de la normativa señalada en fase de presupuesto ... Por lo que, en resumen, no puede ser apreciada la vulneración alegada en fase de presupuesto, sin perjuicio de que en su día pueda recurrirse por este motivo la enajenación de dichos solares si el destino que se atribuye al montante obtenido es diferente a lo señalado por el precepto alegado”*.

**2.6.-** Con igual carácter puntual, debería indicarse que si se redujesen los términos de conservación y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo a la pura valoración y cuantificación de los bienes que lo integran, el instrumento que mejor reflejaría estas situaciones sería el Inventario de dichos bienes, que se aprueba anualmente y que, en los últimos años, por lo que se refiere a nuestro Ayuntamiento, ha ido incrementándose considerablemente. En este punto, sin embargo, es forzoso indicar que aquella previsión legal aplicada rigurosamente entraría en contradicción con otras posibilidades, también legalmente admitidas, como serían las de efectuar cesiones gratuitas para determinadas finalidades.

La exposición que antecede, permite formular las siguientes

### **3.- CONCLUSIONES**

- 3.1.-** Sin perjuicio de que los bienes integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo tengan unos destinos específicos señalados en la Legislación Urbanística, ello no impedirá establecer, también, unos destinos más amplios, como consecuencia, por una lado, de la indeterminación de aquellos destinos, entre los que se encuentra la referencia a otros usos de interés social, y por otro, a causa de la asignación de finalidades con el mismo carácter de amplitud, entre las que debe destacarse la de facilitar la ejecución del Planeamiento.
- 3.2.-** Los ingresos obtenidos de la enajenación del Patrimonio Municipal de Suelo, en cuanto constituyen bienes integrados en este Patrimonio, deben seguir la regla de destino señalada con carácter general, entendiéndose la conservación y mantenimiento en un sentido dinámico, al que se incorporen todas las actuaciones en relación con tales bienes que les permitan cumplir su destino urbanístico.
- 3.3.-** Los usos de interés social pueden ser determinados por la propia Administración, bien a través del Planeamiento o de acuerdos concretos, entre los que, sin duda, se encontrará el de aprobación del Presupuesto.
- 3.4.-** Las Legislaciones Autonómicas han aceptado y plasmado el criterio amplio del destino de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, eliminando, en la mayoría de los casos, la referencia a la conservación y mantenimiento del Patrimonio como finalidades escuetas a las que deben dedicarse los ingresos procedentes de la enajenación de tales bienes.
- 3.5.-** El momento de comprobar si los bienes integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo se destinan correctamente al cumplimien-

to de las finalidades establecidas, será el de la ejecución de los actos concretos de disposición y no el de aprobación del Presupuesto.

**3.6.-** El instrumento más idóneo para conocer la situación del Patrimonio Municipal del Suelo, en cuanto a su incremento o disminución, debe ser el Inventario de estos bienes, aunque, en todo caso, ha de afirmarse que el incremento de estos Patrimonios no es un requisito necesario e imprescindible ya que la propia legislación admite la posibilidad de cesiones gratuitas.

Madrid, 20 de diciembre de 2000