

ASUNTO: POSIBILIDAD DE QUE LOS INGRESOS OBTENIDOS POR ENAJENACIÓN DE PARCELAS DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO PUEDA DESTINARSE A LA OBTENCIÓN DE DOTACIONES. (*)

Por el Segundo Teniente de Alcalde se ha interesado de esta Dirección de Servicios informe en relación con la posibilidad de que los ingresos obtenidos por enajenación de suelo del Patrimonio Municipal del Suelo se pueda destinar a la obtención de dotaciones.

El artículo 276.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aún vigente) se dispone que:

“Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.”

La cuestión en consecuencia, para determinar si es posible destinar los ingresos derivados de la enajenación de parcelas a la obtención de parcelas dotacionales, es preciso determinar qué bienes forman o han de formar el Patrimonio Municipal del Suelo.

El artículo 276.1 del TRLS establece que:

“Los Ayuntamientos que dspongan de planeamiento general deberán constituir su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.”

(*) Informe elaborado por la Dirección de Servicios de Secretaría Jurídica de la Gerencia Municipal de Urbanismo, con la conformidad del Secretario General de fecha 16/11/00

De este precepto, parece desprenderse que en el PMS han de entrar todo tipo de bienes que sirvan a tales finalidades.

No obstante, el artículo 280.1 del TRLS 92 dispone:

“1. Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento.”

No cabe ninguna duda de a qué se refiere la Ley cuando habla de viviendas sujetas a algún régimen de protección (fundamentalmente VPO y VPT), el mayor problema es concretar a qué se refiere la Ley cuando habla de “*otros usos de interés social*”, pues según se entienda esta expresión entrarán en el PMS los bienes dotacionales o no.

Este concepto tan vago, permite en principio interpretar que se pueden destinar los bienes integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo a cualquier actuación que tenga por objeto la consecución de las necesidades colectivas, teniendo, a priori, todas las actuaciones urbanísticas por objeto la satisfacción de necesidades de la comunidad.

En el ámbito interno del Ayuntamiento, el Secretario de la Corporación (a la sazón D. Mario Corella) emitió informe con fecha de 23 de septiembre de 1994 sobre la posibilidad de destinar a uso dotacional un suelo obtenido por permuta con un terreno del Patrimonio Municipal del Suelo, exponiendo el siguiente parecer:

“La ampliación del P.M.S. lógicamente es la posibilidad de incorporar nuevos suelos mediante cualquier forma de adquisición onerosa (compra-venta, expropiación, aceptación de cesiones, etc.). La conservación del P.M.S. hará referencia al mantenimiento del suelo con todas las inversiones que para ello sean necesarias a fin de que pueda servir a los fines previstos legalmente, con cuyo cumplimiento el P.M.S. deja de ser tal y pasa a patrimonio de los particulares (cuando se construyen viviendas), o al patrimonio ordinario del Ayuntamiento, de otros entes públicos o privados o también de los particulares (cuando se destina a otros usos de interés social).”

En términos parecidos se expresó el actual Secretario del Ayuntamiento en su informe de 8 de mayo de 1997, donde se admitió la posibilidad de destinar el P.M.S. al pago de obras de urbanización, señalando lo siguiente:

“2.5. El Patrimonio del Suelo debe considerarse como un instrumento dinámico al servicio de las finalidades señaladas en la Legislación urbanística. La sustitución de bienes: terrenos por su valor en los supuestos de enajenación, o terrenos por costes de urbanización en ámbitos delimitados, serán precisamente actuaciones normales integradas en aquel sentido dinámico. La conservación y ampliación del Patrimonio a que alude el art. 276.2 TRLS se conseguirá tanto por la incorporación al Patrimonio de los ingresos obtenidos en los supuestos de enajenación, como por la sustitución de aprovechamientos a que también alude el citado artículo, así como por el incremento de valor que, para las parcelas del Patrimonio, suponga el cumplimiento de las obligaciones municipales respecto a la ejecución de las urbanizaciones.”

Por su parte, la doctrina científica, ha tratado la cuestión en algunas ocasiones, y aunque está dividida, en su mayor parte admite la posibilidad de destinar el Patrimonio Municipal del Suelo a terrenos dotacionales públicos y privados. Lo más significativo, sin embargo, es el hecho de que la doctrina de la tesis “restrictiva” por así decirlo de los fines del PMS es la más antigua en el tiempo, esto es, fue la que se publicó antes en el tiempo, mientras que la doctrina que sostiene la tesis “amplia” del destino del suelo, es la más reciente en el tiempo.

La tesis más restrictiva fue expuesta por DÍAZ LEMA¹, que considera que no existe contradicción entre el art. 280.1 y el art. 276.1 del TRLS92, considerando que el único fin del PMS es regular el mercado de suelo, sin embargo, los argumentos utilizados para ello no parecen excesivamente sólidos y además su tesis no ha tenido excesivo eco en la doctrina.

Con posterioridad, una tesis restrictiva (aunque no tanto) del destino de los bienes del PMS ha sido expuesta por de BORJA LÓPEZ-JURADO², que considera que si bien desde un punto de vista del propio artículo los fines de inte-

¹ DÍAZ LEMA, José Manuel, “El Patrimonio Municipal del Suelo en el Texto Refundido de 1992”, RDU nº 136, enero-febrero 1994, pág. 13 y ss..

² BORJA LÓPEZ-JURADO, F. De, *Los Patrimonios Municipales de Suelo: sus caracteres y operatividad*, INAP-CEMCI, Granada, 1992.

rés social son todos aquellos que se pueden deducir de los principios rectores de la política social y económica de la Constitución (tesis amplia), dicho concepto ha de restringirse por su contraposición al concepto de uso público, los destinados a un uso o servicio público, pudiendo destinarse los terrenos del PMS a terrenos dotacionales no públicos (privados o privativos de la Administración).

Uno de los fundamentales apoyos de la tesis “restrictiva” era el art. 277 del TRLS 92 que establecía el carácter patrimonial de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, pero dicho precepto fue anulado por el Tribunal Constitucional por su famosa STC 61/1997, de 20 de marzo, por lo que dado que en el TRLS 76 no se recoge una previsión similar, no cabe argumentar la exigencia del carácter patrimonial de los bienes del PMS, pudiendo integrar el mismo, todo tipo de bienes.

Por otra parte, el resto de los autores que han tratado el tema, han adoptado el criterio opuesto, esto es, entender que el destino a que se refiere el art. 280.1 del TRLS 92 ha de interpretarse en conjunción con la propia definición del PMS contenida en el art. 276.1 del mismo texto, y que se han de poder incluir en el mismo todo tipo de bienes que tengan como finalidad la iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.

Así lo expone el Catedrático de Derecho Administrativo MENÉNDEZ REXACH, que en su artículo *Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos*³, cuando afirmar:

“El segundo criterio (“otros usos de interés social”) también resulta lo bastante amplio para encajar, motivándola, cualquier operación razonable encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas, que en eso consiste, en definitiva, el interés social.”

Opinión especialmente cualificada, por tratarse el Prof. MENÉNDEZ Rexach de uno de los autores de la Ley 8/1990, de 25 de junio, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

³ Ciudad y Territorio, núm. 95-96, pág. 216.

En los mismos términos se expresa, FONSECA FERRANDIS en su libro *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*, donde expone el siguiente parecer:

“Pues bien, desde esta perspectiva, los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo pueden estar destinados a cubrir necesidades de usos dotacionales públicos pero también usos dotacionales privados —por ejemplo, educativos o sanitarios—.”

Y finalmente, en el único artículo doctrinal que analiza específicamente el destino de los bienes que integran el patrimonio municipal del suelo, MARTÍN HERNÁNDEZ⁴, sostiene con argumentos bastante sólidos la tesis “amplia” del destino de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo.

La jurisprudencia, sin embargo, no se ha pronunciado directamente sobre el destino de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo. En lo fundamental se ha pronunciado para expresar la necesidad de que los ingresos que se obtengan por la enajenación de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo han de servir para retroalimentar éste (STS de 2 de noviembre de 1995, RJ 8060). No obstante, algunas sentencias si se han referido a destinos concretos de suelo, que permiten deducir que el PMS tiene destino más amplio que el de viviendas protegidas. Así la STS de 29 de septiembre de 1992 (RJ 6988) admite la cesión de terrenos del PMS a una empresa municipal a título gratuito para edificar viviendas, y en términos similares se expresó el TSJ de Extremadura en su Sentencia de 12 de mayo de 1999 (RJCA 1434) respecto a la cesión de terrenos a la empresa inmobiliaria de carácter íntegramente municipal, también para la construcción de viviendas. Por último, la STSJ del País Vasco de fecha 7 de mayo de 1999 (RJCA 1442) señaló que los ingresos del PMS no se pueden destinar a la compra de una ambulancia porque dicha compra no guarda relación con los fines del PMS, pero es interesante observar que dicho Patrimonio se utilizó para urbanizar, considerándose por los recurrentes que dicho destino se encuentra dentro de los fines que persigue el PMS.

⁴ Martín Hernández, Paulino, “El destino de los bienes integrados en el patrimonio municipal del suelo”, *Análisis Local* nº 6, mayo-junio 1996, págs. 9 y ss..

CONCLUSIÓN

Se estima que los ingresos obtenidos por la enajenación de las parcelas del Patrimonio Municipal del Suelo puede destinarse a la obtención de las dotaciones previstas en el Plan General, pues el Patrimonio Municipal del Suelo viene definido por su finalidad y no por su naturaleza (patrimonial o demanial). Por lo tanto, y dado que el Patrimonio del Suelo tiene unas finalidades más amplias que las meras de la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, y debiendo entenderse que, entre otros, han de considerarse como otros usos de interés social aquellas dotaciones públicas o privadas que se efectúen o ayuden a la ejecución del planeamiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 276.1 TRLS 92, es preciso concluir que los ingresos obtenidos por enajenación de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo pueden destinarse a la obtención de dotaciones siempre que estén previstas en el Plan General.

Este es el informe que se emite que, no obstante, se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Madrid, 10 de noviembre de 2000