

EL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO Y LOS ENTES LOCALES

José Enrique CANDELA TALAVERO

Funcionario de la Administración Local con Habilitación de carácter estatal.
Secretario-Interventor de la Mancomunidad integral "Sierra de Montánchez"
(Cáceres)

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN.
2. EL URBANISMO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.
3. EFECTOS DE LA STC 61/1997, DE 20 DE MARZO EN EL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.
4. REGULACIONES AUTONÓMICAS DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.
5. LA CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.
6. NATURALEZA JURÍDICA DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO: PATRIMONIO SEPARADO.
7. EL DESTINO DE LOS INGRESOS Y DE LOS FONDOS ADSCRITOS AL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.
8. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCION.

Reconocido en el art. 47.1 de nuestro texto constitucional el derecho a una vivienda digna y adecuada, se prevén por nuestro legislador una serie de instrumentos para la intervención en el mercado del suelo que hagan o permitan hacer efectivo el derecho constitucional señalado. Derecho que encuentra reconocimiento internacional en diversos instrumentos normativos¹ como el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (acompañada de la

¹ GUY, Isaac. *Manual de Derecho Comunitario General*, 3ª ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1995; SIMÓN HIX y BJORN HOYLAND, *Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid: Ed. McGrawHill, 2012, págs. 78-79 y ECHEVERRÍA JESÚS, C., *Relaciones Internacionales III*, Madrid: UNED, 2011, págs. 123 a 147. En cuanto a la normativa internacional: *El Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales* (art.11), la *Convención sobre los Derechos del Niño* (art.27), la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (art.14 y 15), la *Convención para la Protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales* (art.8) y la *Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea* (art.2, inciso 94 y art.34), la *Carta Europea de la Vivienda* de 2006 o el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 1966.

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo aprobada por la Asamblea General en resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986 y del párrafo 60 de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, que reconoce expresamente el acceso a una vivienda adecuada como uno de los componentes del derecho a un nivel de vida adecuado proclamado en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948) y en la Carta Social Europea de 1961 (art. 16). Derecho a la vivienda que, dado los términos de su objeto (cualificado por la dignidad y adecuación, obviamente a la persona), guarda una evidente vinculación con el valor constitucional central del art. 10 CE², esto es, la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad en sociedad y, consecuentemente, con el valor síntesis de la calidad de vida. No obstante, se debe señalar que estamos ante un derecho que no es un crédito frente al Estado, sino que su contenido³ reside más bien en la obligación de los poderes públicos de llevar una política de vivienda, delimitada por los dos rasgos distintivos, a saber, una la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y dos que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; sin olvidar que el derecho se encuentra ubicado dentro de los principios rectores de la Política Social y Económica del texto constitucional.

2. EL URBANISMO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.

Del reconocimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada en el art. 47.1 CE y del contenido del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (en adelante TRSL/2008) se colige por el Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen 20 de abril de 2009) que es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda, arbitrando medidas para garantizar una oferta mínima de suelo para vivienda asequible. En este sentido que el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística esté al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia (art. 2.3 TRLS/2008) que se delimita como derecho del ciudadano en el art. 4.a/ TRLS/2008 e imponiendo su artículo 10.b/ en relación con la disposición transitoria primera entre las bases del régimen de suelo, el deber de las Administraciones Públicas de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva

² PAREJO ALFONSO, L., ORTEGA ÁLVAREZ, L., y JIMÉNEZ BLANCO, A., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. 2, 5ª ed., Barcelona: Ariel Derecho, 1998, pág. 231.

³ SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., (Dir. y Coord. López Guerra, L., *Derecho Constitucional*, Vol. 1, 4ª edición, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 426.

será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido.

Por tanto, siendo la normativa estatal en materia de suelo el TRLS/2008, se dispone en su Exposición de Motivos, que la Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia para la materia, tanto en lo dogmático como en lo organizativo, ocupándose de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida. Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible. De hecho la ubicación constitucional de estos preceptos, llevó al Tribunal Constitucional a manifestarse en estos términos: *“la política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 CE [...] no constituye por sí mismo un título competencial autónomo a favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias”* (STC 152/1988 de 20 de julio).

Esta normativa prevé un modelo que adapta la institución del Patrimonio Municipal de Suelo (en adelante PMS) para que sea cumplida la previsión constitucional del art. 47 en relación con la *“la cláusula de transformación”*⁴ consagrada en el art. 9.2 CE que impone a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que hagan que la libertad y la igualdad de las personas y los grupos en que se integran sean reales y efectivas, mediante el reconocimiento de mecanismos de reservas previstas en el planeamiento y con ello que los ciudadanos vean materializado su derecho a una vivienda digna y adecuada, por ser constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 7/2010, de 27 de abril).

⁴ LINDE PANIAGUA, E., "Presupuestos Constitucionales de la Intervención de la Administración en la Sociedad" en *Parte Especial del Derecho Administrativo*, Ed. COLEX, Madrid, 2007, págs. 59 a 73.

Además queda prohibida la especulación en el art. 47.1 CE, en estos términos: *“los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*⁵. No pudiendo extrañar que no sea nuevo el empleo de los PMS con esa función antiespeculativa. La novedad, señala el profesor MENÉNDEZ REXACH (hoy ya relativa) es que el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para que eviten la especulación tiene una doble vertiente: desde luego, que las Administraciones Públicas deben combatir la especulación privada abusiva, pero también que no deben «especular» con sus respectivos patrimonios, gestionándolos con criterios de pura rentabilidad económica, para la obtención del máximo lucro, sino al servicio de los fines públicos que tienen encomendados.

3. EFECTOS DE LA STC 61/1997, DE 20 DE MARZO EN EL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.

Sobre el contenido de la materia “urbanismo”, ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 61/1997, de 20 de marzo, que se traduce en concretas potestades, tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación. Siguiendo con esta sentencia, las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo, que les permite fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas (Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias de 20 de enero de 2012). En nuestro derecho urbanístico la STC 61/1997 de 20 de marzo supuso un punto de inflexión, cuya doctrina, en su mayoría, fue posteriormente confirmada por la STC 164/2001 de 11 de julio pues cuando el Tribunal Constitucional en su STC 61/1997 de 20 de marzo, reflejó lo que la Constitución proclama en cuanto a la distribución de las competencias urbanísticas y ratificó su jurisprudencia sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE⁶, se produjo, según el profesor BAÑO LEÓN, una cierta conmoción en un importantísimo sector de la doctrina, que, casualmente, vino a sumarse a la que, desde la perspectiva de la competencia, había hecho el mal llamado “Tribunal” encargado de la aplicación de las normas “antitrust”. De este modo aparecen, a veces confundidas, dos perspectivas críticas contra la legislación urbanística: la que propugna un mayor protagonismo del

⁵ MENÉNDEZ REXACH, Á., y SÁNCHEZ GOYANES, E., “Artículo 38 y artículo 39” en *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Editorial LA LEY, Madrid, 2009.

⁶ BAÑO LEÓN, J.M^a. “La clasificación del suelo: los imperativos del mercado y las competencias locales” *Revista Anuario del Gobierno Local* 2002, Fundación Democracia y Gobierno Local, pág. 58 y 62.

legislador estatal y la que exige una profunda liberalización –así se dice– del mercado del suelo. Ambas críticas tienen, desde luego, origen distinto, pero han venido a coincidir en el tiempo hasta el punto de confundirse en algunas ocasiones. También se ha formulado, en el contexto de la crítica al excesivo intervencionismo administrativo en el urbanismo, una denuncia del escaso papel que la Sentencia del Tribunal de 20 de marzo de 1997 atribuye al Estado. Se ha hablado de una fragmentación de la legislación urbanística, que a veces se conecta con las dificultades del Estado para poder realizar una política efectiva que contenga los precios de la vivienda.

Ello no obstante, como señala la posterior STC 14/2007, no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio en la medida en que afecte puntualmente a la materia urbanística, puede condicionar lícitamente la competencia de las Comunidades autónomas sobre el mencionado sector material. En este sentido, afirma la sentencia citada, la competencia autonómica exclusiva sobre el urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Así la interpretación literal de los pronunciamientos sobre los patrimonios municipales del suelo de la STC 61/1997⁷ daría por resultado, según el profesor QUINTANA LÓPEZ, un esquema en el que el legislador estatal estaría habilitado para establecer los usos de este patrimonio, pero carecería de competencia para determinar qué viene están llamados a integrarlos. Así el problema de la referencia a bienes de incorporación necesaria no será tal si el legislador autonómico, contempla de incorporación de los bienes y derechos objeto de cesión obligatoria a este patrimonio. Analizando la cláusula de suplencia general del derecho estatal a la luz de la STC 61/1997, de 20 de marzo, la doctrina sentada por el Alto tribunal no fue objeto de unánime aceptación por la doctrina pues algún sector doctrinal muy significativo, como el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA⁸ se manifestó contrario a la misma, declarándose partidario de una necesaria rectificación de la misma, pues se consideró inadecuado intentar buscar un “título” específico que atribuya una competencia especial al Estado para dictar normas con carácter supletorio del derecho autonómico, pues considerando el art. 66 CE, el Estado goza de una competencia universal para dictar leyes en general y no podrá hacerlo sólo y únicamente en las materias específicas que la Constitución y los Estatutos hayan reservado a las Comunidades Autónomas respectivas; sin que sea éste, añade el profesor, el caso del derecho supletorio del Derecho de éstas últimas,

⁷ QUINTANA LÓPEZ, T., *Los Patrimonios Municipales del Suelo*, Ed. Iustel, Madrid, 2007, pág. 211.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Editorial Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra) decimocuarta edición, 2008, pág. 362.

que el art. 149.3 CE ha reservado al Derecho del Estado; pues el Tribunal Constitucional según el propio GARCÍA DE ENTERRÍA, invierte sorprendentemente el sistema constitucional de distribución de competencias. Por su parte el profesor MUÑOZ MACHADO⁹ se manifiesta respecto a la validez del Derecho estatal determinando que la misma estaba limitada por las competencias del Estado de manera que las normas que el Estado dicte podrán anularse por razón de incompetencia; además respecto a la cláusula de supletoriedad ésta no permite que el Estado elabore un derecho que pueda excederse afectando e incidiendo en las competencias de las Comunidades Autónomas. Tan sólo, señala el profesor y de manera transitoria, sería válido un derecho del Estado supletorio en tanto no haya una regulación autonómica al respecto.

La regulación de los patrimonios públicos de suelo se encuentra por tanto en normas estatales (arts. 38 y 39, 16.1 b/ y 34.1.b/ del TRLS/2008) y autonómicas. Respecto a la estatal, los fines del PMS y los destinos de los bienes que lo integran, de manera casi exacta a la anterior regulación del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (art 276 y 280.1). Así se establece en el art. 38 TRLS/2008 que: *“con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino”*. Reflejando el art. 16.1 b/ TRLS/2008, en materia de los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística que *“las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales: b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. En las actuaciones de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación. Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al 5 por 100 ni superior al 15 por 100. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá*

⁹ MUÑOZ-MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Tomo I*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, págs. 409 a 413.

permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por 100 en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado primero del artículo 10". Por otra parte y ante la evidente imposibilidad de nacionalizar todo el aprovechamiento urbanístico¹⁰, el legislador, apunta el profesor VILLAR ROJAS, decidió que la única manera de regular los precios del suelo era adquirir terrenos para ponerlos en circulación favoreciendo la edificación y evitando de esta manera fenómenos especulativos. Esta es la filosofía de los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario: Patrimonio Público de Suelo y reserva de Suelo (art. 38 y 39 TRLS/2008); Derechos de Superficie (arts. 40 y 41 TRLS/2008); Delimitación de ámbitos subjetivos a derechos de tanteo y retracto de regulación estatal pero la decisión de su utilización es autonómica (SSTC 170/1989 y 61/1997) y la afectación del suelo a un destino determinado: los estándares urbanísticos (arts.27 y art. 7.1 Ley de Vivienda de Canarias). Ante estas previsiones normativas cabe preguntarse si podría el legislador estatal determinar la inclusión obligatoria de alguna clase de bienes en estos patrimonios. La respuesta, considera el profesor VILLAR ROJAS, es negativa por aplicación de la STC 61/1997, FD.36. Reflexión que lleva a asegurar al profesor GONZÁLEZ PÉREZ¹¹ que tras la STC 61/97, sólo mantenían la vigencia los arts. 276 y 280.1 TR/92, por lo que la reviviscencia del TR76, supuso que los ayuntamientos carecieran de cobertura legitimadora para la delimitación de las reservas de terrenos de posible adquisición para el PMS, así como para la expropiación forzosa de este suelo. Por ello que analizando la STC 61/97, el derecho de superficie¹² se pueda considerar, en opinión del profesor RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, una forma de propiedad, un derecho real sobre cosa ajena, precisamente para la edificación, y debe de entenderse que se trata para la edificación en los fines encomendados a los Ayuntamientos relacionados con la actividad edificatoria, como son centros para la prestación de servicios sociales y sanitarios, instalaciones culturales, deportivas, centros docentes, y un largo etcétera,

¹⁰ VILLAR ROJAS, F.J., *Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pág. 421 a 434.

¹¹ GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JÁUDENES, J., "*La práctica del urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico*". Ed. El Consultor de los Ayuntamiento y de los juzgados, Madrid, 1997, pág. 241.

¹² RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, J.R., *Comentarios sobre la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 61/1997, de 20 de marzo, acerca del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, del año 1992; y consideraciones en relación a que debían dejarse vigentes otros artículos de la referida Ley, por la citada sentencia*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 23, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), Diciembre, 1998.

incluidas las viviendas de protección pública y otros usos de interés social. Si bien, para saber qué tipo de patrimonio, qué tipo de técnicas, existen para que el urbanismo pueda venir en ayuda de las viviendas de protección oficial, para que puedan, en definitiva construirse más viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial, resulta que uno de los problemas fundamentales apuntado por el profesor Baño LEÓN¹³ es la heterogeneidad autonómica en los régimen de protección.

4. REGULACIONES AUTONOMICAS DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.

Como declaró el Tribunal Constitucional (STC 152/1988, de 20 de julio) la persecución del interés general en garantizar el derecho de una vivienda adecuada para todos los españoles, se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales. Por otra parte, tras la STC 61/97, de 20 de marzo, se examinó el alcance del concepto "bases de la planificación general" en relación con la competencia autonómica en la STSJ del País Vasco, de 18 Mayo de 2011, FDº Quinto, declarándose que el art. 280.1 TRLS/76, en cuanto dispone que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se destinarán a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, conecta con el art. 276 TRLS/76, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE).

Y sin que pueda olvidarse, respecto a la distribución competencial sobre el urbanismo, la otra dimensión territorial con competencias sobre el mismo, como es la Administración Municipal. Urbanismo, que es una de las competencias municipales según el artículo 25.2.d/ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, al establecer que: "*ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y urbanas y conservación de caminos y vías rurales*" (SSTS 31 de enero de 2003, 20 de marzo de 2003 y 6 de octubre de 2003).

De los pronunciamientos del supremo intérprete de la Constitución se desprende que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas

¹³ BAÑO LEÓN, J.M. "Patrimonios públicos del suelo y vivienda", *Cuadernos de Derecho local*, nº7, febrero de 2005, págs. 73 a 78.

técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana y sin que la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas sobre urbanismo autorice a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material. En el mismo sentido que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (SSTC 56/1986 y 149/1991). Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por tanto corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado (Dictamen del Consejo de Estado 990/2002, de 5 de septiembre) y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación a priori de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica¹⁴.

Sobre este nuevo reparto competencial y con la referencia siempre de la “cláusula de transformación” del art. 9.2 CE, hay que señalar¹⁵ la íntima relación entre la ordenación territorial y la materialización del derecho a una vivienda digna es de una evidencia palmaria, por más que en esta materia se encuentren concernidos, también, el derecho a la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos y la propia libertad de empresa. Por ello la Constitución de 1978 establece un bloque normativo compuesto por los arts. 45 y 47 (complementados por el 23.1 y el 38) a fin de que las distintas Administraciones concurrentes orienten sus políticas a la utilización racional de los recursos naturales, patrimoniales y culturales en orden a satisfacer una digna calidad de vida. A tal fin, la interpretación constitucional ha considerado que corresponde a las Comunidades Autónomas el diseño y desarrollo de las políticas urbanísticas y, en concreto, las competencias exclusivas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (SSTC 61/1997 y 164/2001), mientras que el régimen del suelo y la igualdad en las condiciones de ejercicio de los derechos constitucionales afectados se ha entendido que corresponde a la legislación estatal.

¹⁴ Dictamen del Consejo de Estado 990/2002, de 5 de septiembre de 2002 que analizó la adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución analizando la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y Jaraíz Sáncho, D., “Lecciones del Estado de las Autonomías (I) El Proceso Autonómico” en *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 1, Enero/Abril 2008, págs. 42-44.

¹⁵ CANO BUESO, J. “Constitución y urbanismo: el Derecho Constitucional a un medio ambiente adecuado y a una vivienda digna”, *Revista Española de la Función Consultiva*, 2007, nº 8, pág. 42.

Por lo que en el caso de urbanismo¹⁶ las instituciones públicas y los instrumentos con que cuentan deben estar siempre al servicio objetivo del interés general de forma y manera que las plusvalías que genera el proceso urbanizador repercutan en la comunidad y, además, que se consolide y mejore, en la medida de lo posible, el derecho a una vivienda digna y adecuada como reclama nuestra constitución. Así pues, y sin olvidar que la competencia de ordenación territorial le corresponde que con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, se destacó por el Consejo de Estado (Dictamen 466/2009, de 16 de abril) que el adjetivo "exclusivo", tal como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, tanto cuando se utiliza en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, requiere, más allá de una lectura aislada de la denominación que las competencias reciban, una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad. De esta manera respecto a la competencia de ordenación territorial, resulta igualmente indiscutible que ésta debe ejercerse en el marco del respeto al medio ambiente y, con sujeción al régimen jurídico en esta materia dictado por el Estado.

La regulación pues de los patrimonios públicos del suelo en la normativa autonómica se presenta en normas tales como la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (arts. 69 a 76); Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (arts. 123 a 128); Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (arts. 86 a 94); en el País Vasco, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, en sus arts. 111 a 124; la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón; Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias (arts.215/218) y artículo 541 del Decreto 278/2007, 4 diciembre, Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Por su parte en La Rioja se regulan los patrimonios municipales del Suelo con arreglo a la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (arts. 177 a 185)¹⁷. En cuanto a la regulación de este mecanismo de intervención en la política de suelo en Canarias, mencionar los arts. 74, 76 y 79 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias; y arts. 27.2 y 31 de la Ley 2/2003, de 30 de enero de Vivienda de Canarias, Disposición final segunda del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, que aprobó el reglamento canario de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias; por lo que hace a la Comunidad de Madrid esta institución se regula en el artículo 173 y ss. Ley Territorial 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid sobre

¹⁶ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "El Marco Constitucional del Urbanismo en España", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, pág. 178.

¹⁷ COELLO MARTÍN, C., "La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo y la Comunidad Autónoma de La Rioja: Concordancias y Disonancias", *Práctica Urbanística*, Nº 67, Sección Estudios, Enero 2008, pág. 22, Editorial LA LEY y SANTAMARÍA ARINAS, R.J., Y COELLO MARTÍN, C., "La nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* (año 2007-1 nº 15).

la que se pronunció la STSJ de Madrid, de 29 Septiembre de 2011. Por su parte, en la Comunidad Valenciana cabe mencionar el artículo 259 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana y los artículos 86 y 5 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio. En Galicia la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, Ley 9/2002, de 30 diciembre (arts. 174 a 177) y finalmente en Castilla la Mancha el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de Mayo de 2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (arts. 76 a 79). Sobre esta última normativa según la STSJ de Castilla-La Mancha, de 7 Mayo de 2008 es obligatoria la creación del patrimonio separado del suelo municipal como un mecanismo legal más de política interventora sobre un bien que, por distintos motivos, resulta económicamente escaso y de especial valor, a la vez que necesario para el derecho de todo ciudadano a una vivienda digna o para el establecimiento de determinadas empresas como mecanismo a su vez de creación de empleo. Dicha obligatoriedad implica por ello incluso un acto formal de creación del mismo que de no existir previamente debe comprenderse en los presupuestos municipales o en cualquier acuerdo municipal que acompañe a la aprobación de los mismos así como obligado e imperativo es un inventario de los bienes que lo comprenden y, en cada una de las Cuentas Públicas, destinar un 5% de las inversiones a dicho patrimonio del suelo, para su creación, mantenimiento o incremento, a la vez que se condicionado legalmente el destino del dinero público procedente de dicho patrimonio en su disposición a la reinversión en el indicado presupuesto separado.

5. LA CONSTITUCION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO

Establecía el artículo 276.1 del derogado Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que *“los Ayuntamientos que dispongan 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”*. Obligatorio que se extendía también a los Municipios que tuviesen aprobadas Normas Subsidiarias. Hoy, no obstante, nada declara sobre dicha constitución el TRLS/2008, sino que es el legislador autonómico el que debe pronunciarse sobre dicha necesidad de constitución, pues si la STC 61/1997, en su FDº 36, manifiesta que es autonómica la determinación de los bienes integrantes del PMS, también lo será regulación sobre su constitución. Así se generaliza en deber de constitución en el art.86.1 Ley 15/2001, de 14 de diciembre de Suelo y Ordenación del territorio de Extremadura o el art. 69.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación

Urbanística de Andalucía. Sobre esta obligatoriedad nos lleva a considerar¹⁸ el supuesto de Municipios con planeamiento general y la duda si es preciso acto formal de constitución de los PMS; postura contraria, según los profesores García de Enterría, Parejo Alfonso o Quintana López, es entender que se crea automáticamente en virtud de la Ley. Lo que permite¹⁹ afirmar al profesor Fonseca Ferrándiz, que los municipios que acuerden voluntariamente la constitución de su PMS deberán respetar igualmente la obligación de destinar el 5% de su presupuesto municipal a financiar este patrimonio, por el carácter imperativo de las normas reguladoras de tal patrimonio municipal que determina su indisponibilidad por la Administración municipal. Señalando el profesor Tejedor Bielsa²⁰ que el TRLS/2008 no limita su existencia a los municipios que cuenten con planeamiento sino que pretende imponerla a todos los municipios, al obligar a incluir en los patrimonios municipales de suelo los terrenos que procedan de la cesión de aprovechamiento en concepto de participación pública en plusvalías. Su obligatoria constitución no requiere un acuerdo expreso del Pleno municipal, pues el funcionamiento de una institución tan fundamental no puede quedar al arbitrio de los corporativos y depender del hecho de que éstos decidan o no su constitución y funcionamiento.

La integración de los bienes patrimoniales en el PMS, no necesita acto administrativo, sino que se produce "ex lege", y por ello que no se precisa para que se desarrolle el régimen jurídico del PMS respecto al bien de que se trae, la previa constitución formal de esta patrimonio, como patrimonio separado, al ser obligatoria para el ayuntamiento (STSJ Andalucía de 30 de septiembre de 2002 y STSJ del País Vasco, de 6 de mayo de 1996). Además resolvió la STS 5 de noviembre 2002 que lo que tenía que expresar en acto de reserva es la incorporación de los terrenos reservados al PMS (finalidad inmediata) y no el futuro destino a viviendas de protección u otros usos sociales (finalidad mediata) porque ésta última ya está dispuesta en la Ley y no depende de la voluntad de del Ayuntamiento. Así el acto de reserva no tiene que expresar lo que ya está dicho en la Ley.

6. NATURALEZA JURIDICA DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO: PATRIMONIO SEPARADO.

Las esenciales características del Patrimonio Municipal de Suelo han sido recogidas en las SSTS de 2 de noviembre de 1995, 31 de octubre de 2001 y 2 de

¹⁸ DÍAZ LEMA, J.M., 'El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992', *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 136, 1994, págs. 20 y ss.

¹⁹ FONSECA FERRÁNDIZ, F., "Los patrimonios municipales del suelo: a propósito de la STC 61/1997", *Revista Actualidad Administrativa*, nº 40, 1997, pág. 877

²⁰ TEJEDOR BIELSA, J.C., (Dir. Coord. Bermejo Vera, J.,) "Urbanismo" en *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed. Editorial Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra) 2009, págs. 720 a 724 y CORRAL GARCÍA, E., "El Patrimonio del Suelo en Andalucía", *Revista Práctica Urbanística*, nº 22, 2003, pág. 20, Editorial LA LEY.

noviembre de 2001, considerando que este patrimonio ya fue regulado en la Ley del Suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las Corporaciones se pueden servir *"para regular el precio en el mercado de solares"* (Exposición de Motivos), con la finalidad de *"prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones"*. Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio. Por ello se ha podido decir que las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un *fondo rotatorio de realimentación* continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera. En definitiva, se ha venido así aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un patrimonio separado (que expresamente se establecía en el artículo 276.2 del derogado Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de Junio de 1992). (Sobre la naturaleza de patrimonio separado se han pronunciado las SSTS 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001 y 27 de junio de 2002).

El Patrimonio Municipal del Suelo funciona como un patrimonio separado, un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, anulándose en la STS 2 de noviembre de 1995, un acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Vitoria de destinar el producto de las enajenaciones de estos bienes del PMS a la construcción de nuevas urbanizaciones; centros educativos; adquisición de autobuses; gastos previstos en mercado municipal o en cementerios, pues siguiendo la STS 2 de noviembre de 1995 no es cualquiera de los que las Corporaciones han de perseguir según la legislación de régimen local (artículos 25 y 26 LRBRL) sino el específico y concreto de "prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones" (artículo 89.2 del Texto Refundido de 9 de Abril de 1976), y ha querido la legislación con una claridad elogiada que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo (artículo 93 TRLS/1976). Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales del Suelo, y se comprenderá que, ante tamaña claridad, específica la jurisprudencia, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador, (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los Patrimonios Municipales del Suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas, (artículo 3.1 del Código Civil), porque esa interpretación ha de respetar, en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas,

muy otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales. Tal interpretación impidió que pudiera prosperar una pretensión municipal de que la compra de un edificio para el Servicio Municipal de Hacienda con lo obtenido de la venta de las parcelas del patrimonio municipal del suelo encaje en tal disposición de la legislación urbanística (STS 7 de noviembre de 2005). Si la normativa urbanística establece un fin último como es el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico, a él debemos atenernos sin que quepa interpretaciones flexibles en una disposición tan clara como la aquí concernida (en idéntico sentido la STS de 31 de octubre de 2001).

Se ha planteado la duda de qué fines pueden considerarse que encajan en el concepto de «otros usos de interés social»²¹. Concepto que no puede asimilarse al interés social del que habla la Ley de Expropiación Forzosa como causa o fin del instituto expropiatorio en sus artículos 9 y 13. Durante tiempo se defendió que eran usos de interés social aquellos que cumplieran el fin genérico previsto en el artículo 276.1 TRLS 92 «facilitar la ejecución del planeamiento». Así en la STS de 31 de octubre de 2001, se afirmaba que el concepto de "interés social" no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. Así para que la finalidad de esta institución se engarce con el desarrollo del proceso de urbanización y edificación²² los usos de interés social y la previsión de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública se encuentren determinados en el instrumento de planeamiento general.

A efectos del control de los PMS²³ debido a la relevancia de este Patrimonio Municipal como elemento regulador de suelo y fuente de financiación de las entidades locales, y en el marco de las relaciones de cooperación entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, es muy conveniente efectuar una fiscalización de la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo en todo el territorio nacional, de forma que se pudiesen obtener conclusiones generales sobre la misma. Resultado de esta colaboración se ha plasmado en el Informe de fiscalización de la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo efectuado por el Tribunal de Cuentas y en los informes específicos realizados por los Órganos autonómicos (Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía de Junio de 2007).

El conjunto de bienes patrimoniales que conforman el PMS para encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de la población, queda sometido

²¹ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "Doctrina jurisprudencial reciente sobre el Patrimonio Municipal del Suelo", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6, 2005, pág. 993, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. MARTÍN HERNÁNDEZ, P., "Los Patrimonios Públicos del Suelo", en *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Editorial El Consultor, Las Rozas (Madrid), 2002.

²² GARCÍA RUBIO, F., "El Papel de los Patrimonios Públicos y el Control de su Enajenación", *Revista Urbanística Práctica* nº 44, Diciembre de 2005.

²³ TERÉ PERÉZ, A., "El control externo del urbanismo", *Auditoría Pública* nº 52, 2010 pags.19 a 32.

a una regulación específica y separado del resto de bienes del Municipio²⁴ disfrutando de una nota característica como es su deber legal de retroalimentación que²⁵ sería una de esas reglas especiales que hacen diferente el patrimonio municipal del suelo del resto de bienes patrimoniales locales, permitiendo la circulación de los bienes y derechos del patrimonio municipal del suelo manteniendo su integridad, puesto que el rendimiento de los aprovechamientos y enajenaciones ha de retornar y destinarse a su conservación y ampliación. Aunque ello entrara en contradicción con los principios de unidad de caja y unidad presupuestaria, la mayoría de los autores ha defendido la conveniencia de mantener esta independencia respecto de los demás bienes municipales, por su absoluta vinculación a la gestión urbanística y para evitar que se utilice como una vía anómala de financiación de las corporaciones locales. Esta característica constitutiva del patrimonio municipal del suelo ha sido defendida con firmeza por parte de los tribunales (STS de 7 de noviembre de 2005) hasta hoy, para evitar abusos.

Apuntar que para la realización de estas previsiones, entre las funciones que de manera específica se señalan para las Gerencias Municipales de Urbanismo en el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978, de 25 de agosto) en su art. 19.c/ se encuentra la gestión de los Patrimonio municipal del Suelo; respecto a las cuales²⁶ pueden estructurarse: a) funciones instrumentales de carácter técnico tales como elaborar proyectos de planes, estudios de detalle y proyectos de urbanización, ejecutar planes y programas, etc.; b) funciones que impliquen ejercicio de autoridad y que le sean transferidas mediante descentralización funcional, tales como concesión de licencias, expedición de cédulas urbanísticas, ejercicio de inspección, etc.; y c) la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo .

7. EL DESTINO DE LOS INGRESOS Y DE LOS FONDOS ADSCRITOS AL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.

Es opinión jurisprudencial (SSTS 11 de mayo de 2009 y 3 de julio de 2008) el carácter de destino tasado de los bienes que constituyen patrimonio municipal del suelo. Disponiendo el art. 38.2 del RD Legislativo 2/2008: *“los bienes de los patrimonios*

²⁴ CHACÓN ORTEGA, L., *Bienes, Derechos y Acciones de las Entidades Locales*, Ed. Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 1987, pág. 61.

²⁵ DELGADO PIQUERAS, F., "Novedades del Régimen Básico de los Patrimonios Municipales del Suelo", en *Urbanismo y Vivienda. El Derecho urbanístico del siglo XXI* (Coord. Olmo Alonso, J.) Ed. Reus, Madrid, 2008, pág. 158.

²⁶ CORRAL GARCÍA, E., "Las Gerencias de Urbanismo: sus "estatutos", *Práctica Urbanística* nº 59, Abril 2007, pág. 8, Editorial LA LEY. MONTOYA MARTÍN, E. *Las Entidades Públicas Empresariales en el ámbito local*, Ed. Iustel, Madrid, 2006. SUJAY RINCÓN, J., "Organización instrumental de las Corporaciones Locales", *Revista Cuadernos de Derecho Local*, nº 9, octubre, 2005, págs. 7 a 15 e *Informe 4/2008, de 7 de julio de 2008 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña*, sobre el régimen de contratación de las sociedades mercantiles locales de capital íntegramente público.

públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino". En esta línea, recuerda en la STS de 7 de noviembre de 2005, la imposibilidad de que los Ayuntamientos conviertan el Patrimonio Municipal del Suelo en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales. Admitiendo la jurisprudencia que sean impugnables, por incumplir el destino a que están obligados por formar parte de dichos patrimonios, tanto la enajenaciones de los bienes que integran el PMS como de manera directa, los Presupuestos Municipales por incumplimiento de estas regulaciones (STS de 7 de noviembre de 2002, la STSJ de Madrid de 20 de julio de 2004, la STSJ de Castilla y León de 28 de noviembre de 2003).

Además dispone el artículo 39.1 TRLS/2008 que *"los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural"*. Los bienes que integran este PMS son bienes patrimoniales, y por ello, enajenables, pero según la STS 21 de enero de 1987 sometidos a un régimen específico de adquisición y finalidad, la construcción de viviendas de VPO u otra finalidad de interés social; y además, al estar afectados a cumplir esta finalidad pública, se caracterizan por ser inembargables. Por esto que²⁷ la diferencia fundamental entre el dominio público y el patrimonio privado de las Administraciones públicas es que en el primero el tráfico jurídico se produce íntegramente en régimen de Derecho público, mientras que en el segundo –y salvo algunas excepciones destinadas a la conservación– el tráfico jurídico se realiza en régimen de Derecho privado. Los bienes adscritos al PMS, se tiene que destinar a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social, según determinación del planeamiento a cumplir por la Administración de manera directa o acudiendo al mecanismo de la enajenación. Interés social que según interpretación jurisprudencial, lo encontraremos en la instalación de una escuela de formación profesional o en la conservación arquitectónica del centro de una población (SSTS 24 de octubre de 2000 y 18 de abril de 2000).

Respecto a los ingresos que se obtiene mediante la enajenación de los bienes integrantes del PMS, tienen por finalidad la ampliación o conservación del PMS. En

²⁷ DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., *La actividad de la Administración*, Ed. Tecnos, Madrid, 1983.

esta línea el Tribunal Supremo no consideró como gasto para la conservación y ampliación del PMS el producto de la enajenación del mismo adoptada por el Ayuntamiento de Oviedo (STS 2 de noviembre de 2001; y en parecidos términos la STS 31 de octubre de 2001 o resultando ilegal el acuerdo del Ayuntamiento de Almería de que los ingresos obtenidos en una venta de solares que forman el PMS se destinaran a financiar inversiones ajenas a dicha conservación o ampliación (STS 21 de julio de 2003). Es de notable importancia la expresión de los fines concretos de los suelos sujetos reserva, pues su ausencia, dice la STS 21 de mayo de 2003, puede propiciar abusos manifiestos como siempre que se relaja la necesidad de motivación (jurisprudencia seguida por la STS de Castilla y León 9 de marzo de 1999, STS del País Vasco de 7 de mayo de 1999 y STS de Andalucía de 27 de abril de 1999).

8. CONCLUSIÓN.

Por tanto, el Patrimonio municipal del suelo es un instrumento de política urbanística de carácter finalista, que debe contraponerse a la práctica llevada a cabo en muchos municipios²⁸ de enajenar los bienes integrantes del Patrimonio municipal del suelo para financiar gastos de inversión e incluso corrientes, convirtiéndolo en un instrumento de política económica general del municipio o en un mero medio de obtener ingresos, desconociendo u omitiendo el carácter de bienes adscritos a un fin específico de carácter urbanístico, práctica declarada ilegal con absoluta rotundidad por el Tribunal Supremo²⁹.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "Doctrina jurisprudencial reciente sobre el Patrimonio Municipal del Suelo" en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6/2005.

BAÑO LEÓN, J.M., "Patrimonios públicos del suelo y vivienda" en: *Cuadernos de Derecho local*, nº 7/2005.

BAÑO LEÓN, J.M.^a, "La clasificación del suelo: los imperativos del mercado y las competencias locales" en: *Revista Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

²⁸ CATALÁ MARTÍ, J.V., "La nueva regulación del Patrimonio Municipal del Suelo en la Comunidad Valenciana", *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 18, 2005, Las Rozas (Madrid).

²⁹ SSTs de 2 noviembre de 1995, 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001, 27 de junio de 2001 y 7 de noviembre de 2001.

CANO BUESO, J., "Constitución y urbanismo: el Derecho Constitucional a un medio ambiente adecuado y a una vivienda digna" en: *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 8/2007.

Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea.

Carta Europea de la Vivienda, 2006.

CATALÁ MARTÍ, J.V., "La nueva regulación del Patrimonio Municipal del Suelo en la Comunidad Valenciana" en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 18/2005.

CHACÓN ORTEGA, L., *Bienes, Derechos y Acciones de las Entidades Locales*, Barcelona: Bayer Hnos., 1987.

COELLO MARTÍN, C., "La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo y la Comunidad Autónoma de La Rioja: Concordancias y Disonancias" en: *Práctica Urbanística*, Nº 67/2008.

Convención para la Protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Convención sobre los Derechos del Niño.

CORRAL GARCÍA, E., "Las Gerencias de Urbanismo: sus estatutos" en: *Práctica Urbanística* nº 59/2007.

CORRAL GARCÍA, E., "El Patrimonio del Suelo en Andalucía" en: *Revista Práctica Urbanística*, nº 22/2003.

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., *La actividad de la Administración*, Madrid: Tecnos, 1983.

DELGADO PIQUERAS, F., "Novedades del Régimen Básico de los Patrimonios Municipales del Suelo" en: *Urbanismo y Vivienda. El Derecho urbanístico del siglo XXI* (Coord. OLMO ALONSO, J.) Madrid: Reus, 2008.

DÍAZ LEMA, J.M., "El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992" en: *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 136/1994.

Dictamen del Consejo de Estado 990/2002, de 5 de septiembre de 2002 que analizó la adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución analizando la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

ECHEVERRÍA JESÚS, C., *Relaciones Internacionales III*, Madrid: UNED, 2011.

El Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales.

FONSECA FERRÁNDIZ, F., "Los patrimonios municipales del suelo: a propósito de la STC 61/1997" en: *Revista Actualidad Administrativa*, nº 40/1997.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 14ª ed., Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas, 2008.

GARCÍA RUBIO, F., "El Papel de los Patrimonios Públicos y el Control de su Enajenación" en: *Revista Urbanística Práctica* nº 44/2005.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JÁUDENES, J., *La práctica del urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamiento y de los juzgados, 1997.

GUY, Isaac. *Manual de Derecho Comunitario General*, 3ª ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1995.

Informe 4/2008, de 7 de julio de 2008 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, sobre el régimen de contratación de las sociedades mercantiles locales de capital íntegramente público.

JARAÍZ SÁNCHO, D., "Lecciones del Estado de las Autonomías (I) El Proceso Autonómico" en: *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 1, Enero/Abril 2008.

LINDE PANIAGUA, E., "Presupuestos Constitucionales de la Intervención de la Administración en la Sociedad" en: *Parte Especial del Derecho Administrativo*, Madrid: COLEX, 2007.

MARTÍN HERNÁNDEZ, P., "Los Patrimonios Públicos del Suelo" en: *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Las Rozas (Madrid): El Consultor, 2002.

MENÉNDEZ REXACH, Á., y SÁNCHEZ GOYANES, E., "Artículo 38 y artículo 39" en: *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Madrid: La Ley, 2009.

MONTOYA MARTÍN, E., *Las Entidades Públicas Empresariales en el ámbito local*, Madrid: IUSTEL, 2006.

MUÑOZ-MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Tomo I*, Madrid: Civitas, 1982.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

- PAREJO ALFONSO, L., ORTEGA ÁLVAREZ, L., y JIMÉNEZ BLANCO, A., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. 2, 5ª ed., Barcelona: Ariel Derecho, 1998.
- QUINTANA LÓPEZ, T., *Los Patrimonios Municipales del Suelo*, Madrid: IUSTEL, 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "El Marco Constitucional del Urbanismo en España" en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32.
- RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, J.R., "Comentarios sobre la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 61/1997, de 20 de marzo, acerca del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, del año 1992; y consideraciones en relación a que debían dejarse vigentes otros artículos de la referida Ley, por la citada sentencia" en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 23/1998.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J., y COELLO MARTÍN, C., "La nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja" en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 15/2007.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., (Dir. y Coord. LÓPEZ GUERRA, L.), *Derecho Constitucional*, Vol. I, 4ª edición, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SIMÓN HIX y BJORN HOYLAND, *Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid: McGrawHill, 2012.
- SSTS de 2 noviembre de 1995, 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001, 27 de junio de 2001 y 7 de noviembre de 2001.
- SUAY RINCÓN, J., "Organización instrumental de las Corporaciones Locales" en: *Revista Cuadernos de Derecho Local*, nº 9/2005.
- TEJEDOR BIELSA, J.C., (Dir. Coord. BERMEJO VERA, J.) "Urbanismo" en *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas, 2009.
- TERÉ PERÉZ, A., "El control externo del urbanismo" en: *Auditoría Pública*, nº 52/2010.
- VILLAR ROJAS, F.J., *Derecho Urbanístico de Canarias*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2010.