

## **EL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO COMO INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE SUELO**

**Purificación Medina Jurado**

Secretaria  
Ayuntamiento de Cardena (Córdoba)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del título de “Experto en Urbanismo”, realizado en 2008 en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

### **ÍNDICE**

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y LEGISLATIVA DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO. CONCEPTO Y SIGNIFICADO.

III.- LOS FINES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

IV.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

V.- CONSTITUCIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

VI.- BIENES Y RECURSOS INTEGRANTES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

- A. Bienes Inmuebles
- B. Recursos Económicos

VII.- LAS RESERVAS DE SUELO.

VIII.- DESTINO DE LOS BIENES INTEGRANTES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

A. El destino de los bienes.

1. El destino a la construcción de viviendas en régimen de protección pública.

2. Los usos declarados de interés público.
3. Los usos enumerados en el artículo 75.1.c).

**B. El destino de los recursos e ingresos.**

1. Adquisición de suelo con destino a VPP.
2. El destino de la gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo.
3. Promoción de VPP u otros regímenes de protección pública.
4. Las actuaciones en zonas degradadas o de la ciudad consolidada.

**IX.- GESTIÓN DE LOS PATRIMONIOS PUBLICOS DE SUELO.**

**X.- DISPOSICIÓN DE LOS BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO.**

- A. Enajenación.
- B. Cesiones gratuitas entre Administraciones Públicas o por precio inferior al valor urbanístico.

**XI.- LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO EN OTRAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS.**

**XII.- CONCLUSIONES.**

## **I.- INTRODUCCIÓN.-**

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 47 *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. 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. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística”*.

Una lectura de este artículo pone de manifiesto la relación existente entre urbanismo y vivienda, estas relaciones están siendo reconocidas por el legislador, tanto estatal como autonómico. Efectivamente, a este respecto la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, ha establecido la posibilidad estatal de incidir en el urbanismo por medio de las competencias contempladas en el artículo 149 de la CE.

En este sentido podemos afirmar que desde la primera Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, hasta la más reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, el legislador ha mostrado un claro interés y una gran preocupación por flexibilizar el mercado del suelo. Actualmente, el fuerte incremento del precio del suelo constituye una gran preocupación para los poderes público, así como el impulso de técnicas y mecanismos para la construcción de viviendas asequibles como mecanismo de lucha contra la segregación y la exclusión social.

No obstante, podemos afirmar que poco se ha conseguido en este sentido y que el legislador ha tenido siempre una gran confianza y ha resultado ser extremadamente optimista en cuanto a su capacidad para intervenir en el mercado del suelo e incidir en los precios del mercado del mismo y abaratar, por consiguiente, el coste de la vivienda.

La Ley del Suelo de 1956, en su artículo 72, establecía: *“El Patrimonio Municipal del Suelo tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización.”* **TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ** ha calificado esta declaración de principios como **“enfática”** y, por su parte, **JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ BERENGUER URRUTIA** de **“platónica”**.

La Exposición de Motivos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en el punto 4, dice textualmente:

**“Una Ley que apuesta por la intervención pública en el mercado del suelo.”**

*Volviendo a nuestro texto constitucional, el ya mencionado artículo 47 advierte de la obligación de los poderes públicos para proceder a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y exige que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística.*

*En desarrollo de este mandato, y desde el entendimiento del urbanismo como una función pública, en esta Ley se avanza en los mecanismos de intervención*

*pública en los mercados del suelo, **con objeto de que dicha intervención sirva para regular, en aras del interés general, los precios del suelo** en un mercado generalmente caracterizado por su carácter alcista y la escasa flexibilidad de la oferta. Para conseguirlo **mantiene en la Ley los instrumentos ya existentes** del derecho de superficie, los derechos de tanteo y retracto **y, particularmente, se legisla sobre los patrimonios públicos de suelo**, institución que deben constituir no solo los municipios, sino también la Administración de la Junta de Andalucía, a fin de dotarse de recursos para la actuación urbanística pública en su sentido más amplio, pero manteniendo su destino a viviendas protegidas.*

*Es decir, por una parte **se amplían los destinos de los bienes constitutivos de los patrimonios públicos de suelo** a la mejora de la ciudad, y especialmente, por una parte, posibilita que desde el Plan General de Ordenación Urbanística o desde el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional se puedan establecer reservas de terrenos sobre cualquier clase de suelo, incluidas las categorías de suelo no urbanizable, en entendimiento que la mejor garantía para que determinados suelos cumplan su función estratégica de protección y vertebración territorial es su incorporación a esos patrimonios públicos.*

*Asimismo con objeto de dotar a dichas Administraciones de suelo para desarrollar las políticas urbanísticas públicas, esta Ley fija como participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística el máximo permitido por la legislación estatal.*

*Con el mismo objeto de mediar en el mercado de suelo, interviniendo con mayor rigor o agilidad en los procesos expropiatorios, la Ley crea las Comisiones Provinciales de Valoraciones, en sustitución de los Jurados de Expropiación Forzosa, órganos que entenderán de las expropiaciones que efectúan las entidades locales y la Administración de la Junta de Andalucía.”*

Esta Ley al anticipar su contenido, respecto del Título III, establece que se mantienen los ya existentes instrumentos de intervención en el mercado de suelo como son el derecho de superficie, tanteo y retracto, estableciéndose dos tipos de patrimonios públicos de suelo: el municipal y el autonómico. Se mantiene su regulación como patrimonio separado, flexibilizando la composición de los bienes integrantes del mismo y ampliando los posibles destinos de este patrimonio para que, junto a su primordial función de poner suelo en el mercado para la construcción de viviendas con algún régimen de protección y otros usos de interés público, puedan contribuir a dotar a las

Administraciones de recursos para la actuación pública urbanística, debiendo ser destacado su papel en la función de mejora de la ciudad.

En este sentido la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía ha venido a completarse con la ley 13/2005 para dar respuesta al mandato constitucional de promover una vivienda digna, incidiendo en la promoción de la vivienda pública, regulando, por primera vez, con rango de Ley el régimen jurídico de la vivienda protegida que garantice su función social.

Este es el contexto en el que hay que encuadrar los Patrimonios Públicos de Suelo , como el instrumento de mayor importancia y trascendencia, que

contempla el Ordenamiento Jurídico, destinado a asegurar el cumplimiento de los intereses públicos: **el derecho al pleno y efectivo disfrute de una vivienda digna para todos los ciudadanos.**

## **II.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y LEGISLATIVA DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO. CONCEPTO Y SIGNIFICACIÓN.-**

### **1.- Evolución histórica y legislativa de los Patrimonios públicos de Suelo.-**

La institución del PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO aparece por primera vez en nuestro Ordenamiento Jurídico, en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955, el artículo 13 establecía que con el fin de prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbanística de las poblaciones mayores de 50.000 habitantes o capitales de provincia y para facilitar los planes de ordenación urbana, los respectivos Ayuntamientos habrán de constituir los Patrimonios Municipales de Suelo.

La Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, fue un texto legal que se situó a la vanguardia del Derecho Europeo, correspondiendo a los poderes públicos la responsabilidad de la ordenación urbanística de todo el territorio nacional.

Especialmente significativa fue su exposición de Motivos, que decía lo siguiente:

*“Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinarios cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada.*

*No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los Municipios y de las provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio asequible a las Corporaciones Locales adquirir paulatinamente terrenos que pudieran servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándola así, la Ley prevé la constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo, con carácter obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes.”*

El fracaso de esta Ley hay que situarla en la demora y la escasez de planeamiento, actividad entorno a la cual se desarrollaba la Ley, lo que determinó la escasez de suelo apto para edificar, ya que únicamente el planeamiento podía proporcionarlo.

También contribuyó a su fracaso el fallo de la institución de los Patrimonios Municipales de Suelo, que se idearon como un mecanismo de regulación

de los precios de suelo. A este respecto **MARTÍN MATEO** ha escrito: *“con estas reservas públicas de suelo se esperaba crear una masa de suelo que saturase la demanda. Como es sabido el mercado de suelo es oligopólico, pocas manos lo controlan y determinados operadores pueden, de alguna manera, orientar los precios. Es sobre todo inevitable, que algunas localizaciones, los centros urbanos, se paguen precios rígidamente fijados por los propietarios. Sin embargo, en las zonas de expansión, en la periferia se contaba que con la creación de los Patrimonios Públicos de Suelo se incrementase la oferta, equilibrándose de alguna manera el mercado. Pero todo ello ha tenido, salvo excepciones, poca trascendencia. Estos mecanismos no han funcionado.”*

La reforma de 1976 no cambió este panorama, continuando con la obligación de la constitución de los Patrimonios Públicos de Suelo en los municipios de más de 50.000 habitantes. Esta Ley impuso la obligación a los propietarios de suelo urbanizable de ceder gratuitamente a la Administración el 10% del aprovechamiento que le corresponda de conformidad con el planeamiento, lo que supuso una gran aportación para los Patrimonios Municipales de Suelo. No obstante, según pone de manifiesto **TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ**, el precio del suelo adquirido por la vía expropiatoria se encareció notablemente al declararse aplicable a todo el suelo urbanizable, el valor urbanístico, es decir, el valor no en el momento de la expropiación sino el futuro previsto en el plan, que incorporaba las plusvalías que las determinaciones del Plan inevitablemente generaban.

La promulgación de la Constitución Española de 1978 fue un hecho que afectó a todo el Ordenamiento Jurídico. Así, en lo referente al Derecho Urbanístico, el artículo 33 reconoce la propiedad privada, lo que cierra la posibilidad de nacionalización del suelo.

Por su parte, la Constitución Española impulsaba una descentralización política, de modo que las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía y

en el marco que crea la Constitución, tienen competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, es decir la CE le otorga la potestad legislativa, ejecutiva y de gestión en esta materia.

En este marco hay que mencionar, nuevamente, el artículo 47 de la CE que obliga a los poderes públicos a regular *“la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*, legitimando la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Con la reforma de 1990 se reforzaron los Patrimonios Municipales de Suelo, al aumentar la posibilidad de utilización de la potestad expropiatoria con la finalidad de aumentar los mismos, son, por tanto, productores de ingresos para las haciendas locales, cuyos ingresos se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.

La Ley 8/1990 innovó importantemente en la materia, ya que su Disposición Adicional Primera estableció que regirán en todo municipio las normas de Ley sobre el Patrimonio Municipal de Suelo.

El RD Legislativo, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, regulaba los Patrimonios Municipales de Suelo en los artículos 276 a 281. El artículo 276 establecía lo siguiente:

- Los Ayuntamientos que dispongan de planeamiento general deberán constituir su respectivo Patrimonio Municipal de 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.
- Los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de terrenos o sustitución de aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.

Este precepto ha sido incumplido reiteradamente por los Ayuntamientos que han destinado los ingresos procedentes de su enajenación a gastos ordinarios.

Respecto a los bienes que integran el Patrimonio Municipal de Suelo, aparecen regulados en el artículo 277 del TR/92, y son los siguientes:

1. Los bienes patrimoniales municipales que resultaren clasificados por el planeamiento como suelo urbano o urbanizable programado.
2. Los obtenidos como consecuencia de las cesiones, ya sea de terrenos o en metálico, expropiaciones urbanísticas de cualquier clase y ejercicio del derecho de tanteo y retracto.
3. Los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o no urbanizable que se adquieran con la finalidad de incorporarlos a dicho patrimonio.

Los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador y edificatorio, deberán ser destinados, según se establecía en el artículo 280:

- A la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- A otros usos de interés general.

El segundo párrafo de este artículo del TR establece lo siguiente: *“Mientras no esté aprobada la ordenación detallada de los terrenos integrantes del Patrimonio, así como cuando ésta atribuya una calificación incompatible con los fines señalados con el número anterior, la enajenación de aquellos podrá llevarse a cabo mediante concurso o subasta. En ambos casos, el precio a satisfacer por el adjudicatario no podrá ser inferior al valor urbanístico del aprovechamiento real que tuviera ya atribuido el correspondiente terreno.”*

Podemos decir que en este precepto se está haciendo referencia a bienes no destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, por tener el suelo diferente calificación.

El artículo 278 contemplaba una posibilidad de futuro para ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo, que podía ser puesta en práctica por los Ayuntamientos. Se requiere la fijación previa de reservas de terrenos de posible adquisición para constitución del Patrimonio Municipal de Suelo, si éste previamente no existiere, o para la ampliación del existente. Las reservas se fijarán:

- En el Plan General.
- En la revisión de su Programa de Actuación o
- Mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

Los terrenos susceptibles de reserva son exclusivamente:

- Los clasificados como suelo urbanizable no programado.
- Los clasificados como suelo no urbanizable no sujeto a especial protección.

Por último, hay que mencionar que el artículo 281 establecía la obligación de los Ayuntamientos de consignar cantidades en sus presupuestos anuales para urbanismo. De acuerdo con lo siguiente:

- Capitales de provincia y ayuntamientos de más de 50.000 habitantes consignarán una cantidad equivalente al 5% de su importe con destino al Patrimonio Municipal de Suelo.
- También destinarán el 5%, al menos, del mismo presupuesto a la ejecución de urbanizaciones, dotaciones públicas y operaciones de reforma interior previstas en el planeamiento urbanístico.

Con el contenido de este artículo queda claramente expresada la voluntad del legislador de dotar de operatividad y virtualidad a los Patrimonios Municipales de Suelo, no siendo ésta la única forma de financiación de dicho Patrimonio, ya que también se podía utilizar la operación de Tesorería tanto para financiar el ejercicio del derecho de tanteo como de retracto, como la expropiación por incumplimiento de deberes urbanísticos y la adquisición de terrenos con destino a dicho patrimonio.

El TR/92 tuvo una vida efímera, el TC en la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, argumentando la incompetencia del Estado para regular las materias relativas a la ordenación del territorio y urbanismo, por venir éstas atribuidas a las CCAA en virtud del artículo 148.1.3ª, lo declara prácticamente inconstitucional.

Esta situación y regulación de los Patrimonios Municipales de Suelo ha permanecido en vigor hasta la promulgación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, ya que, si bien, la sentencia, de 20 de marzo, declaraba inconstitucionales prácticamente todos los artículos que el TR/92 dedicaba

a los Patrimonios Municipales de Suelo, la Ley Autonómica 1/1997, rehabilitó todos los artículos.

La Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, la cuarta del Suelo, dejó vigentes los artículos 276 y 280.1 como legislación básica de obligado cumplimiento para las CCAA.

En estos artículos, como se ha señalado anteriormente, se recoge, de modo explícito, la obligatoriedad para los Ayuntamientos de constituir el Patrimonio Municipal de Suelo para aquellos municipios que dispongan de Planeamiento General. Su finalidad es regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para llevar a cabo aquellas actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento. Constituyen un patrimonio separado del resto de los bienes de las Corporaciones Locales y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico, deberán ser destinados a la conservación y ampliación de dicho Patrimonio

Esta Ley también dispone que los bienes que forman parte del mismo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas públicas o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

Así, pues, la promulgación de las leyes urbanísticas por las CCAA deben de tener en cuenta que esta legislación estatal es de obligado cumplimiento y no podrán contradecirla, so pena de inconstitucionalidad.

La sentencia del TS, de 2 de noviembre de 2001, señala que la Ley *“ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiabile, 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 de Suelo. Ésta es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales de Suelo, y se comprenderá que ante tamaña claridad, 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.”*

Como se ha señalado en páginas anteriores, tras la sentencia de 61/1997, de 20 de marzo, del TC, el Parlamento de Andalucía aprueba la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se aprueban con carácter de urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbanística, que básicamente recupera para la Comunidad Autónoma de Andalucía el TR/92.

Mediante la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, viene a formarse el campo legislativo de la planificación territorial y urbanística en Andalucía, de acuerdo con la CE de 1978, el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley de Ordenación Territorial de Andalucía.

La LOUA regula los Patrimonios Públicos de Suelo en los artículos 69 a 76, esta Ley se sitúa en la corriente intervencionista cuyo objeto es potenciar los Patrimonios Públicos de Suelo, cuya titularidad ya no solo es municipal sino que también corresponde a la Junta de Andalucía. Los fines a los que se adscriben son la

creación de reserva de suelo para actuaciones públicas, facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento, conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, que sirva para incidir en la formación de los precios y garantizar una oferta de suelo con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

Por último, en este breve análisis de la evolución histórica de la institución de los Patrimonios Públicos de Suelo en nuestro Ordenamiento Urbanístico, hay que referirse a la quinta Ley Estatal de Suelo, la Ley 8/2007, de 28 de mayo.

Esta Ley representa el triunfo de la tesis doctrinal favorable a la intervención administrativa del suelo, enfrentada a la liberalizadora que inspiró la Ley 6/1998, de 13 de abril. La nueva Ley no puede inmiscuirse en las competencias urbanísticas de las CCAA, que tienen reserva por mandato constitucional, así limita su ámbito material a establecer las condiciones básicas de la igualdad en el estatuto de los ciudadanos, que incluye la iniciativa privada en la urbanización y la edificación y el régimen del suelo, valoraciones del suelo, expropiaciones, patrimonio público de suelo y derecho de superficie.

Así la regulación que la Ley 8/2007 ofrece de los Patrimonios Públicos de Suelo está en los artículos 33 y 34, sustituyendo a la contenida en el TR/92, que dejó vigente la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y viene a reafirmar su doble finalidad, que a los mismos históricamente se les ha atribuido:

- Construcción de viviendas de protección pública, junto a otros fines complementarios de interés social.
- Regular el mercado inmobiliario.

Conviene resaltar que los terrenos que integran este Patrimonio no podrán ser enajenados, ni en la primera ni en sucesivas transmisiones, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate.

## **2.- Concepto y significación.-**

La LOUA no contiene un precepto que defina explícitamente los Patrimonios Públicos de Suelo, sino que hay que llegar a una definición de los mismos por medio de las características que se enuncian en sus artículos. Así, podemos definir el Patrimonio Público de Suelo como aquel que está constituido por un patrimonio separado del resto de bienes que integran el patrimonio general del Ayuntamiento o de la Junta de Andalucía, ya que pueden ser de naturaleza autonómica o local, cuya finalidad es regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución del planeamiento y garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas en régimen de protección pública o de precio tasado en venta o alquiler.

De esta definición podemos extraer las finalidades a las que están destinados:

- Crear reservas de suelo para actuaciones públicas.
- Facilitar la ejecución del planeamiento.

- Conseguir una regulación del mercado de importancia tal que incida en la formación de precios.
- Garantizar una oferta de suelo suficiente para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

La LOUA obliga de modo explícito a la constitución de los Patrimonios Públicos de Suelo tanto a los Ayuntamientos como a la Junta de Andalucía, no marcando diferencias entre municipios, con lo que todos deben constituirlo obligatoriamente a diferencia del TR/92.

El artículo 70, que requiere de un futuro desarrollo reglamentario, exige la creación de un registro comprensivo de los bienes integrantes de dicho Patrimonio, así como de los depósitos en metálico, de las enajenaciones o cesiones de bienes y el destino final de éstos. Este Registro del Patrimonio Público de Suelo está sujeto al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria.

La significación que hoy día tienen estos Patrimonios, en Andalucía, es importantísima sobre todo a raíz de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y de Suelo que modificó en parte la regulación que de esta institución hacía la LOUA.

Así su Exposición de Motivos dice lo siguiente:

*“Uno de los principales fines de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación urbanística de Andalucía, es hacer efectivo el mandato constitucional contenido en el artículo 47 de la Constitución, en orden a garantizar el acceso a una vivienda digna. Para ello desde el entendimiento del urbanismo como función pública, se avanzó en los mecanismos de intervención pública, en el mercado de suelo para las políticas públicas de vivienda y de agilizar los procesos de transformación de suelo”.*

### **III.- LOS FINES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.-**

La LOUA diferencia las finalidades de los Patrimonios Públicos de Suelo, enumerados en el artículo 69.1, de los destinos de dichos Patrimonios, contemplados en los artículos 75.1 y 2.

A primera vista puede parecer que esta dualidad **“finalidad”** y **“destino”**, no tiene una clara separación conceptual y pueden confundirse ambos. El artículo 69.1 de la LOUA establece las finalidades que, con carácter genérico, se le atribuyen a los Patrimonios Públicos de Suelo, los destinos requieren una afectación concreta de los bienes que lo integran.

Así el artículo 69.1 de la LOUA establece que tanto la Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios deberán constituir y ejercer la

titularidad del Patrimonio Autonómico y Municipal de Suelo, con las siguientes finalidades:

1. **Creación de reservas de suelo para actuaciones públicas.-**

La creación de reservas de suelo para actuaciones públicas sería uno de los objetivos generales de los Patrimonios Públicos de Suelo, que no supone en modo alguno que el legislador esté autorizando para llevar a cabo cualquier actuación que corresponda a las Administraciones Públicas (autonómica y local). Estas reservas de suelo engrosan los Patrimonios Públicos de Suelo, al constituirse o ampliarse y sólo caben los destinos relacionados en el artículo 75.

2. **Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento.-**

Esta finalidad encuentra su destino en el artículo 75.1 c) al especificar que se destinarán a los usos permitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para la ejecución de éste y tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente Patrimonio Público de Suelo y así se declare por la Administración titular por su interés público y social.

3. **Regulación del mercado de suelo, incidiendo en la formación de precios y garantizando una oferta de suelo suficiente para la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.-**

Esta finalidad aparece en la LOUA enumerada en el artículo 69.1 en las letras c) y d), siendo ambos objetivos la razón de ser de los Patrimonios Públicos de Suelo.

Para que las actuaciones públicas en el mercado de suelo puedan incidir eficazmente en la formación de precios, la oferta de suelo tiene que tener una entidad lo suficientemente grande que permita abaratar los precios de dicho suelo, garantizando la construcción de viviendas de VPO o VPP.

Por tanto, podemos decir que la intervención pública en el mercado de suelo se puede hacer, por un lado, ampliando la calificación de suelo y poniendo en carga un número mayor de terrenos que permitan a los promotores privados edificar viviendas de renta libre, de modo que al existir más oferta los precios sean menores, o por el contrario, garantizando una oferta de suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, como así lo recoge el artículo 69.1 c) y d). Hasta ahora la primera de las fórmulas no ha funcionado, es más en la actualidad los precios

del mercado inmobiliario imposibilitan el acceso a la vivienda a la mayoría de la población, con lo cual la segunda de las fórmulas

cobra una importancia crucial en las políticas de vivienda pública y convirtiendo la institución de los Patrimonios Públicos de Suelo en un medio de intervención en el mercado de suelo de enorme importancia.

#### **IV.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.-**

A lo largo de los años de vida de esta institución la naturaleza jurídica de los Patrimonios Públicos de Suelo no ha sido una cuestión doctrinal pacífica.

**BOQUERA OLIVER**, durante la vigencia de la Ley de Suelo de 1956, afirmaba que el Patrimonio Municipal de Suelo estaba integrado por bienes de dominio público, basándose para ello en que su fin era el interés público. No obstante, partía de que la posibilidad de enajenar estos bienes para prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, finalidad que le atribuyó la Ley de Suelo de 1956 al Patrimonio Municipal de Suelo, no era obstáculo para su calificación como de dominio público, solucionándolo por medio de la escala de la demanialidad formulada por **DUGUIT**.

Por su parte, **SERRANO GUIRADO** mantenía una posición radicalmente distinta al equiparar el régimen jurídico aplicable a los bienes integrantes del Patrimonio Municipal de Suelo con el de los bienes comunales. Teniendo en cuenta que éstos son bienes de dominio público cuyo aprovechamiento pertenece al común de los vecinos.

El resto de la doctrina considera que los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo eran de carácter patrimonial.

Así, podemos afirmar que, según **QUINTANA LÓPEZ**, la esencial inalienabilidad de los bienes demaniales no permite incluir en esta categoría a un conjunto de bienes que se caracterizan por salir al mercado de terrenos.

Hoy día podemos afirmar que ha quedado superada la discusión doctrinal sobre la naturaleza jurídica de los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo, que ha versado sobre su carácter patrimonial o demanial. Hemos de destacar la posición mantenida por **MENÉNDEZ REXACH**, que afirma: *“hay bienes patrimoniales que, sin perder esa condición, no se gestionan con miras pura y predominantemente lucrativas, sino con la finalidad de contribuir a la realización de los fines públicos de la Entidad titular de los mismos. Siempre cabe el recurso fácil de mantener que esos bienes son materialmente de dominio público, aunque no lo sean formalmente, o el de constituir una escala de demanialidad para explicar que no todos los bienes de dominio público revisten la totalidad de las notas típicas de esta institución, sino solo algunas de ellas.”*

La ley de Ordenación Urbanística de Andalucía es muy clara respecto al carácter patrimonial de los bienes que integran el Patrimonio Público de Suelo, si bien es cierto que se trata de un patrimonio separado e independiente a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular. El artículo 70, de esta Ley, dispone que a la gestión de dichos Patrimonios le es aplicable el régimen propio de los bienes patrimoniales de la correspondiente Administración.

De la lectura de los artículos 70 y 71 de la LOUA podemos afirmar que los bienes que integran los Patrimonios Públicos de Suelo son bienes de carácter patrimonial, cuyas notas características son las siguientes:

1. No es necesaria la tramitación previa de un expediente de desafectación para la enajenación o cesión gratuita a terceras personas de los bienes del Patrimonio Público de Suelo.
2. Son bienes que están afectos al cumplimiento de los fines que enumera el artículo 69 de la LOUA.
3. Son bienes susceptibles de embargo, ya que el artículo 71, en su párrafo 1, establece que para la constitución, ampliación y, en general, gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo puede recurrirse al crédito, incluso con garantía hipotecaria sobre los bienes integrantes de éstos.

A este respecto **VENANCIO GUTIERREZ COLOMINA** considera que los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo son inembargables, señalando, al efecto, que la Sentencia del TC 166/1998, de 15 de julio, aceptó la embargabilidad de los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público y estableció a estos efectos la diferenciación de los bienes patrimoniales de aquellos que están sujetos a una legislación especial.

4. Cuando se cumplan los requisitos que prevé el Código Civil en los artículos 1930 y siguientes, los bienes que integran el Patrimonio Público de Suelo pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por terceras personas.
5. El artículo 63 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, enumera las potestades que tienen las Entidades Locales respecto de sus bienes:
  - La de investigación.
  - La de deslinde.
  - La de recuperación de oficio.
  - La de desahucio administrativo.

Por tanto, los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo están protegidos por estos medios enumerados anteriormente.

Cabe concluir que los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo son bienes de carácter patrimonial, pero un patrimonio separado, esto lo ha venido reafirmando la sentencia del TS, de 31 de octubre, "*.....La Ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal de Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, fin que*

*aquí no es cualquiera que las Corporaciones Locales han de perseguir según la legislación de Régimen Local....”.* Queda claro, por tanto, que se trata de un patrimonio específico y finalista, afectado al cumplimiento de los fines enumerados en el artículo 69 de la LOUA.

## **V.- CONSTITUCIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.-**

El Texto Refundido de 1976, en su artículo 89, establecía la obligatoriedad de la constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo a los siguientes Ayuntamientos:

- Los Ayuntamientos capitales de provincia.
- Los de población superior a 50.000 habitantes.
- Los que voluntariamente lo acordasen y los demás que señalase el Ministerio de la Vivienda.

Una de las cuestiones que se plantearon era la posibilidad y obligatoriedad de constituir los Patrimonios Municipales de Suelo en aquellos municipios que carecían de Plan General, la tesis que mantuvo la doctrina fue a favor de su constitución existiera o no Plan General.

El artículo 276.1 del Texto Refundido de 1992 establecía que los Ayuntamientos que dispusieran de planeamiento general debían constituir su respectivo Patrimonio Municipal de Suelo. Por tanto, a partir de esta norma, los municipios que debían constituir su Patrimonio Municipal de Suelo eran los que disponían de planeamiento general, independientemente del número de habitantes, es decir aquellos que dispusieran de Plan General de Ordenación

Urbana o Normas Subsidiarias, quedando excluidos aquellos municipios que tuvieran Delimitación de Suelo Urbano, al no tener este instrumento carácter de planeamiento general.

Actualmente en Andalucía, la LOUA establece en su artículo 69 que la Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios, por si o mediante organismos y entidades de Derecho Público, deben constituir y ejercer la titularidad del Patrimonio Autonómico de Suelo y los Patrimonios Municipales de Suelo.

Por consiguiente, en Andalucía la LOUA no establece diferenciación alguna entre municipios, ni por el número de habitantes ni por la existencia o no de planeamiento general. Discusión ésta última que no tendría sentido ya que la Ley ha convertido al PGOU en el único instrumento de ordenación en la Comunidad. Ha de concluirse pues que hoy en Andalucía la constitución de los Patrimonios Públicos de Suelo es obligatoria para todos los municipios, además de la obligación añadida de la Administración de la Junta de Andalucía de constituir, igualmente, el Patrimonio Autonómico de Suelo. Esto nos lleva a hablar no de Patrimonio Municipal de Suelo, sino de Patrimonios Públicos de Suelo que engloban el autonómico y el municipal.

Esta ampliación que realiza la LOUA a todos los municipios no tiene mucho sentido en los pequeños municipios, o determinados municipios ubicados en zonas deprimidas de interior, cuyo crecimiento urbanístico no solo es nulo sino que incluso pierden población, por tanto, ¿cómo van a dar cumplimiento a las finalidades enumeradas en el artículo 69.1 de la LOUA?. En mi opinión, parece un contrasentido que si no existe crecimiento urbanístico haya que garantizar y conseguir una intervención pública en el mercado de suelo que incida en la formación de los precios.

Para la constitución de los Patrimonios Públicos de Suelo, en Andalucía, es necesaria la adopción de un acuerdo expreso y formal de constitución. En el caso de los Ayuntamientos sería necesario un acuerdo del Pleno de la Entidad Local en el que se adopte de forma expresa la creación del Patrimonio Municipal de Suelo, pero la LOUA va más allá, ya que con objeto de dar operatividad a dichos Patrimonios, establece en el artículo 69.2 que los bienes y recursos, que conforme a lo dispuesto en el artículo 72, deban integrar legalmente los Patrimonios Públicos de Suelo estarán sometidos al régimen que para ellos dispone este título, con independencia de que la Administración titular no haya procedido aún a la constitución formal del correspondiente Patrimonio. Por lo que si un Ayuntamiento no tiene constituido el Patrimonio Municipal de Suelo y adscribe bienes, que deben formar parte del mismo, a otros fines, enajenándolos o cediéndolos a terceras personas, está cometiendo un acto ilegal que de ser impugnado tiene garantías de prosperar. En conclusión, no puede utilizarse como excusa la no constitución del Patrimonio Municipal de Suelo para enajenar bienes que deben estar adscritos al mismo, y darle una finalidad distinta de algunas de las enumeradas en el artículo 69.1 de la LOUA.

Además, de forma simultánea al acuerdo, por el órgano competente, de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de constitución del Patrimonio Público de Suelo, es, del mismo modo, necesaria la creación de un registro de los bienes que integran este patrimonio. Los artículos 57 y 58 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía y los artículos 95 y 96 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley, establecen que las Entidades Locales están obligadas a formar un Inventario General consolidado de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición. Este Inventario General consolidado estará integrado por los siguientes inventarios parciales:

- El de bienes, derechos y obligaciones de la Entidad Local, incluidos los cedidos a otras Administraciones Públicas o a particulares que hayan de revertir en la Entidad.
- EL del Patrimonio Municipal de Suelo.
- El del Patrimonio Histórico.
- El de los organismos autónomos y otras entidades con personalidad propia correspondientes de la Entidad Local.

## **VI.- BIENES Y RECURSOS INTEGRANTES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.-**

Como ya se ha señalado el TR/92 establecía, en el artículo 277, una doble distinción entre los bienes que integraban el Patrimonio Municipal de Suelo por decisión legal y los que se integraban por voluntad de la Entidad Local. Así disponía que formaban parte del mismo:

1. Los bienes patrimoniales municipales que resultaren clasificados por el planeamiento como suelo urbano o urbanizable programado.
2. Los obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico, expropiaciones urbanísticas de cualquier clase y ejercicio del derecho de tanteo y retracto.
3. Los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o no urbanizable que se adquirieran con la finalidad de incorporarlos a dicho patrimonio.

Actualmente la LOUA ha establecido un sistema de adscripción de bienes al Patrimonio Municipal de Suelo más exhaustivo, así podemos clasificar a efectos de esta exposición que los bienes y recursos integrantes pueden ser:

- A. Bienes inmuebles.
- B. Recursos económicos.

### **A.- Bienes Inmuebles.-**

De conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la LOUA podemos diferenciar los siguientes bienes inmuebles:

1. **Los bienes patrimoniales incorporados por decisión de Administración correspondiente.-**

No existe una adscripción obligatoria que opere *ope legis* en la LOUA, sólo formarán parte de los Patrimonios Públicos de Suelo aquellos bienes que por propia decisión de la Administración Autonómica o Local se incorporen al mismo, es decir, bienes que tengan el carácter de patrimoniales. Así, como consecuencia de este acto voluntario de incorporación quedarán afectos a las finalidades y destinos que la LOUA dispone para los Patrimonios Públicos de Suelo. Dicha incorporación puede ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas.

2. **Terrenos y construcciones obtenidas en virtud de cesiones por ministerio de la Ley o convenio urbanístico.-**

Estarían incluidos los terrenos y construcciones obtenidos como consecuencia de cesiones que correspondan a la participación de la

Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la Ley o en virtud de convenio urbanístico.

A este respecto se ha de señalar que el TR/92 preveía la cesión del 15% del aprovechamiento tipo para el suelo urbanizable programado en todos los municipios, así como para el suelo urbano de los municipios de más de 50.000 habitantes.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 6/1998 este porcentaje de cesión se redujo del 15 al 10 por ciento, estableciendo la posibilidad de que la Administración pudiera reducir su participación en las cargas de la urbanización siempre que así lo hubiese establecido la legislación autonómica. Las CCAA fueron determinando que dichas cesiones fueran urbanizadas. La LOUA ha establecido en el artículo 51.C.e) para el suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable ordenado el deber de ceder obligatoria y gratuitamente al municipio los terrenos ya urbanizados, en que se localice la parte del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías.

Por su parte, el artículo 54.2.b) dispone que la cesión que corresponde al municipio es la superficie de suelo con aprovechamiento lucrativo, ya urbanizada, precisa para materializar el 10% del aprovechamiento del área de reparto.

Los excedentes de aprovechamiento que se incorporan al patrimonio de la Administración no se integran en el Patrimonio Público de Suelo ya que su destino es compensar a propietarios afectados por sistemas generales y restantes dotaciones, así como a propietarios de terrenos con un aprovechamiento objetivo inferior susceptible de apropiación en el área de reparto.

## **B.- RECURSOS ECONÓMICOS.-**

Dentro del Patrimonio Público de Suelo han de incorporarse los recursos metálicos procedentes de los siguientes supuestos:

### **1. Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable.-**

A este respecto el artículo 52.5 de la LOUA establece que con la finalidad de que se establezca la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional del suelo no urbanizable que conllevan determinadas actuaciones, se establece una prestación compensatoria, que gestionará el Municipio y se integrará en el Patrimonio Municipal de Suelo.

La prestación compensatoria en suelo no urbanizable tiene por objeto gravar los actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculadas a la explotación agraria, forestal, pecuaria o análoga en suelos con el régimen de no urbanizables. Se

trata de una prestación patrimonial de carácter público no tributaria.

Esta prestación compensatoria se devenga como consecuencia del otorgamiento de la Licencia Municipal Urbanística y su cuantía es de hasta el 10 por ciento del importe total de la inversión a realizar para la implantación de la edificación, construcción, instalación, etc. Estando obligados a su pago las personas físicas o jurídicas que promuevan dichos actos, exceptuando las Administraciones Públicas por los actos que realicen en ejercicio de sus competencias.

La cuantía de hasta el 10 por ciento, que anteriormente se ha indicado, y que obligatoriamente se integra dentro del

Patrimonio Municipal de Suelo, puede ser reducida por los respectivos municipios en virtud de una ordenanza, que a tales efectos aprueben. Las cuantías a fijar pueden ser diferentes en función de las actividades a implantar, y modelar la misma en la ordenanza, por ejemplo si se trata de obras o instalaciones destinadas al turismo rural, industriales, extractivas, etc.

## **2. Ingresos procedentes de las multas impuestas como consecuencia de infracciones urbanísticas.-**

Al respecto el artículo 197.2 de la LOUA establece que el importe en concepto de sanciones, una vez descontado el coste de la actividad administrativa de inspección que se establezca reglamentariamente, se integrarán en el Patrimonio Municipal de Suelo, del mismo modo se indica que se destinarán, especialmente, a actuaciones previstas en el planeamiento, en equipamientos y espacios libres dentro de la ciudad consolidada.

Por tanto, son las multas procedentes de la resolución de expedientes sancionadores, pero no los importes procedentes de las multas coercitivas, ya que a este respecto el artículo 158.2.b) de la LOUA dispone que el importe de las multas coercitivas por incumplimiento injustificado de las ordenes de ejecución quedará afecto a la cobertura de los gastos que genere efectivamente la ejecución subsidiaria de la orden de incumplimiento, a los que habrá que sumar los intereses y gastos de gestión de las obras.

## **3. Cualquier otro ingreso expresamente previsto en la LOUA con motivo de la ejecución de Planes o la implantación de obras y servicios.-**

Podemos mencionar las actuaciones en suelos no urbanizables que hayan de considerarse como actuaciones de interés público que están reguladas en el artículo 42.5 de la LOUA. Aquí se enmarcan los ingresos derivados del cumplimiento de prestaciones pecuniarias de los convenios urbanísticos.

**4. Los recursos que generen la propia gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo y de los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.-**

Estarían incluidos los recursos precedentes de la venta, cesión onerosa, arrendamiento o cualquier otra forma de enajenación, gravamen o transmisión temporal o definitiva.

El artículo 277 del TR/92 disponía que se integraban en el Patrimonio Municipal de Suelo los bienes patrimoniales que resultaren clasificados por el planeamiento como suelo urbano o urbanizable programado o de expropiaciones urbanísticas.

Con la entrada en vigor de la LOUA cabe plantearse la siguiente cuestión: ¿Cuál es el destino de estos bienes que la anterior normativa obligaba a incluir en el Patrimonio Municipal de Suelo y que ahora la LOUA no contempla como tales y no tienen por qué continuar sometidos a tal afectación?. Si estos bienes se desafectan por los municipios, mediante la tramitación de un expediente, por acuerdo del Pleno de la Entidad Local de forma motivada, estos bienes pasarían a incluirse en el Patrimonio general del Ayuntamiento, lo que supondría que en la práctica no estarían sometidos a un régimen de gestión y destinos tan restrictivos como los que marca la LOUA para los Patrimonios Municipales de Suelo y podrían ser destinados por la Entidad Local para el cumplimiento de sus fines generales, incluso su enajenación con objeto de destinar los recursos económicos obtenidos a financiar inversiones en general, desapareciendo la afectación que dispone el artículo 69 de la LOUA.

**VII.- LAS RESERVAS DE SUELO.-**

**1.- Introducción.-**

El TR/92 contemplaba en el artículo 277.2 la incorporación al Patrimonio Municipal de Suelo de los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o no urbanizable no sujeto a especial protección que se adquieran con dicha finalidad. Así, el municipio, podía establecer reservas en estos suelos que consideraba necesarios para su futura incorporación a dicho patrimonio, mediante el planeamiento, por la delimitación de unidades de ejecución o en la revisión de su Programa de Actuación.

A este respecto **GONZÁLEZ - BERENGUER** vio una ventaja y un inconveniente, la ventaja que esto suponía era la posibilidad de adquirir, por los Ayuntamientos, los terrenos clasificados como urbanizables no programados o no urbanizables que en el mercado son más baratos económicamente, y el inconveniente es que el Ayuntamiento, de algún modo, compromete la clasificación del suelo a contener en la revisión del Programa de Actuación.

En el TR/92 se admitía el establecimiento de estas reservas, no obstante, hay que indicar que en aquellos municipios que carecían de Plan General, estas

reservas sólo se podían referir a suelo no urbanizable ya que en municipios con Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal o Delimitación de Suelo Urbano se restringe la posibilidad de reservas, ya que en ninguno de los dos existe suelo clasificado como urbanizable no programado.

La consecuencia de estas reservas es la simplificación del posible procedimiento expropiatorio, así lo expresaba el artículo 278 del TR, al señalar que la delimitación de un terreno como reserva implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación.

En la actual normativa la LOUA en el artículo 73 dispone que podrán establecerse en cualquier clase de suelo reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los Patrimonios Públicos de Suelo.

## **2.- Los instrumentos urbanísticos para las reservas en función de la clase de suelo y las Administraciones actuantes.-**

Según la redacción dada por la Ley 13/2005 al artículo 73.1 de la LOUA no solo los Planes de Ordenación Territorial pueden establecer las citadas reservas sino también las actividades de planificación de la Junta de Andalucía que tengan la consideración de Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.

Estas reservas no conllevan la inclusión en el Patrimonio Público de Suelo, pero si una limitación importante al derecho de propiedad.

Si es el municipio el que efectúa las reservas podrá llevarlo a cabo mediante el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional o en el Plan General de Ordenación Urbanística, y en ausencia de estos planes mencionados o bien existiendo no efectúan las reservas, se podrán efectuar por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución. No obstante, podemos diferenciar diversas clases y según las Administraciones que intervengan, de conformidad con lo siguiente:

### ➤ **En cualquier clase de suelo.-**

Pueden llevarlo a cabo los municipios por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, cuando no se contienen en los instrumentos de planeamiento enumerados en el artículo 106 de la LOUA.

### ➤ **En el Suelo Urbanizable.-**

Puede hacerlo la Consejería correspondiente en materia de urbanismo de la Comunidad Autónoma por un procedimiento similar al de la delimitación de las unidades de ejecución (art.73.3.b)).

### ➤ **En el Suelo No Urbanizable.-**

La Consejería competente tendrá que tramitar y aprobar un Plan Especial.

Por su parte, el artículo 73.6 de la LOUA dispone que: *“Mediante convenio de colaboración de los municipios y la Administración de la Junta de Andalucía podrán acordar la gestión concertada de las reservas de suelo, pudiendo adquirirse bienes en reserva delimitados por el municipio para el Patrimonio Autónomo de Suelo o adscribirse a éste los ya adquiridos para el Patrimonio Municipal de Suelo”*.

Por su parte el artículo 73.4 de la LOUA dice que por el mismo procedimiento señalado en la letra b) del apartado anterior, y en cualquier clase de suelo, la Consejería competente en materia de urbanismo podrá delimitar reservas de terreno en caso de desafectación del destino público de terrenos y edificaciones propiedad de las Administraciones Públicas.

Este párrafo fue introducido por la Ley 13/2005 y trata de evitar que cualquier desafectación de inmuebles se incluya sin más en el patrimonio general sin las restricciones que conlleva su inclusión en el Patrimonio Público de Suelo.

### **3.- Los objetivos de las reservas.-**

A raíz de la Ley 13/2005 que ha modificado el artículo 73 de la LOUA se establecen cuáles son los fines encomendados a las reservas de acuerdo con la clasificación de suelo, que son los siguientes:

#### ➤ **En suelo urbano que cuente con ordenación detallada.**

Es la de garantizar una oferta de suelo e inmuebles suficientes con destino a la ejecución o rehabilitación de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, así como los equipamientos que correspondan. Resulta lógico que en esta clase de suelo la reserva no sólo sea VPP nuevas o rehabilitación de las mismas, sino también los equipamientos que se deriven de estas actuaciones.

#### ➤ **En suelo urbanizable y en el urbano no consolidado.**

Es la consecución de cualquiera de los fines enumerados en el artículo 69 de la LOUA, para usos residenciales, industriales, terciarios y de equipamientos. En caso de uso residencial, el destino predominante de los terrenos reservados será el de las viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

Este párrafo trata de asegurar en el caso de uso residencial el uso predominante para VPO o VPP.

#### ➤ **En suelo no urbanizable.**

Crear reservas de suelo para actuaciones públicas de viviendas en aquellas zonas donde se prevea el crecimiento de la ciudad, siendo el destino predominante viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o usos industriales, terciarios o turísticos, salvo que la finalidad de la reserva sea la de contribuir a la protección o

preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial.

#### **4.- Efectos de las reservas.-**

Los efectos jurídicos que implica el procedimiento de las reservas de terrenos son los siguientes:

- La declaración de utilidad pública a los efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable, por una sola vez, debiendo iniciarse el expediente expropiatorio en el plazo indicado.

Para que el plazo opere deberá fundarse en causa justificada, acordándose por la Administración competente, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados, por plazo de 20 días, publicándose en el Boletín Oficial que corresponda.

- En suelo urbano o urbanizable sectorizado, implicará además, en su caso, la sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación.
- La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas de terrenos a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley a favor de la Administración que proceda.

#### **5.- Incorporación al proceso urbanizador de los terrenos objeto de reserva para los Patrimonios Públicos de Suelo.-**

Una vez expropiados estos terrenos han de incorporarse al proceso urbanizador para la realización de las actuaciones previstas en la LOUA, mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico regulados en la Ley. No obstante, la incorporación de los terrenos clasificados como suelo no urbanizable será suficiente la revisión parcial del instrumento de planeamiento general, con objeto de que dicho suelo se clasifique como urbanizable y urbano.

No obstante, hay que precisar que cuando las reservas de terrenos en suelo no urbanizable se hayan efectuado con objeto de su protección o de cumplir determinadas funciones estratégicas o de vertebración territorial, el instrumento de planeamiento que ordene los terrenos tendrá que mantener su clasificación como no urbanizable.

En este supuesto de suelo no urbanizable reservado con la finalidad de contribuir a su protección o preservación, la Consejería competente en materia de urbanismo podrá establecerse como administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos.

## **VIII.- DESTINO DE LOS BIENES INTEGRANTES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.-**

El destino que debe darse a los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo es quizás la cuestión más importante a abordar en este tema, no en vano es la razón de ser y el fundamento de su existencia.

### **A.- EL DESTINO DE LOS BIENES.-**

#### **1.- El destino a la construcción de viviendas en régimen de protección pública.-**

El artículo 75.1 de la LOUA en el apartado a) dispone:

*“1.- Los terrenos y construcciones que integren los Patrimonios Públicos de Suelo deberán ser destinados, de acuerdo con su clasificación urbanística:*

*a) En suelo residencial, a la construcción de viviendas de protección pública. Excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del Patrimonio Público de Suelo.”*

Por tanto, los terrenos y construcciones habrán de destinarse, en primer lugar, a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial u otros regímenes de protección pública previstas en las leyes o que queden sometidas a algún régimen especial de precio tasado que, en definitiva, ayude a alcanzar uno de los principales objetivos genéricos de los Patrimonios de Suelo, como es la potenciación de la intervención pública en los mercados de suelo con una entidad suficiente como para incidir eficazmente en la formación de los precios. Este es el objetivo fundamental de los Patrimonios Públicos de Suelo, no obstante, la LOUA contempla la posibilidad, con carácter excepcional, de enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas, es decir, viviendas de renta libre en el mercado inmobiliario, siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas, y que redunde en una mejor gestión del Patrimonio Público de Suelo.

De este modo, podemos afirmar que la Administración titular podrá enajenar determinadas parcelas urbanas, situadas en suelo residencial, que por su escaso tamaño no sean susceptible de destinarse a una promoción de viviendas de VPO o VPP, por sus reducidas dimensiones, con objeto de la construcción de una o varias viviendas de renta libre, por los adquirentes, justificándolo por esas determinaciones urbanísticas y siempre que los ingresos obtenidos redunden en una mejor gestión del Patrimonio Público de Suelo. Para que esta enajenación pueda tener lugar es requisito necesario un acuerdo del órgano competente de la Administración titular de los bienes y motivado suficientemente en los aspectos que se han señalado anteriormente.

Lo cierto es que, en esta materia, la redacción que definitivamente se le ha dado al artículo 10.1.a) b) de la LOUA tras la modificación operada por la 13/2005, estableciéndose unas reservas específicas para VOP o VPP que son preceptivas para

todos los municipios, va a suponer, por primera vez, una obligación de construir viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Dicho artículo presenta la siguiente literalidad:

*“En cada área o sector con uso residencial, las reservas de los terrenos equivalentes, al menos, al treinta por ciento de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Motivadamente el Plan General de Ordenación Urbanística podrá eximir total o parcialmente de esta obligación a sectores o áreas concretas que no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas. El Plan deberá prever su compensación en el resto de las áreas o sectores, asegurando la distribución equilibrada de estos tipos de viviendas en el conjunto de la ciudad.”*

A este respecto la Disposición Transitoria de la Ley 13/2005, establece que la localización de las reservas de terrenos con destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública a los que hace referencia el apartado b) será exigible desde la entrada en vigor de dicha Ley, en las formas y supuestos indicados, a todos los nuevos sectores que se delimiten en suelo urbanizable no sectorizado. Esta determinación será igualmente aplicable a los Planes Parciales de Ordenación que desarrollen sectores ya delimitados en los instrumentos de planeamiento general vigentes, estuvieren éstos adaptados o no a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, si su aprobación inicial se produce con posterioridad al 20 de enero de 2007.

## **2.- Los usos declarados de interés público.-**

La posibilidad de destinar los terrenos y construcciones pertenecientes a los Patrimonios Públicos de Suelo a uso declarados de interés público, a que se refiere el apartado b) del párrafo primero del artículo 75 de la

LOUA, puede parecer encuadrable en el más genérico supuestos del apartado c) “a cualquiera de los usos admitidos por el planeamiento”.

Se trata de usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o por planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda, por tanto, podemos afirmar que en principio estaríamos ante un concepto jurídico indeterminado **“el interés público”**, con el consiguiente peligro de que se haga por la Administración un uso excesivamente amplio, y por lo tanto abusivo.

La Jurisprudencia ha venido perfilando y delimitando el concepto de interés público. Que en este caso podemos decir que no solo es el interés urbanístico. Para que no exista un abuso debería venir concretado desde las definiciones que efectúa el Plan General, en caso contrario puede ocurrir que tengan lugar impugnaciones ante los tribunales, siendo la Jurisprudencia quien en cada supuesto concreto llene de contenido este concepto jurídico indeterminado.

## **3.- Los usos enumerados en el artículo 75.1.c).-**

Del mismo modo pueden destinarse los terrenos y construcciones que integran los Patrimonios Públicos de Suelo a cualquiera de los usos admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para la ejecución de éste, o bien tal

destino redunde en una mejor gestión del correspondiente Patrimonio Público de Suelo por la Administración titular por su interés público o social. Así se pueden destinar a cualquier uso que entienda por conveniente la Administración actuante.

Podemos afirmar que si la Administración actuante motiva la razón por la que lo destina a ese uso, de acuerdo con la calificación urbanística del terreno, podrá obtener una máxima rentabilidad de esos terrenos incorporados a los Patrimonios Públicos de Suelo, y así pasar a ser medios de financiación de las haciendas locales y autonómicas.

## **B.- EL DESTINO DE LOS RECURSOS E INGRESOS.-**

El artículo 75.2 de la LOUA establece

*“2.- Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo, se destinarán a:*

- a. Con carácter preferente, a la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.*
- b. La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente Patrimonio Público de Suelo.*
- c. La promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.*
- d. La ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones de la ciudad consolidada.”*

### **1.- Adquisición de suelo con destino a VPP.-**

El carácter preferencial de los ingresos y de los recursos derivados de la gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo es la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

El TR/92 establecía que los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, debían ser destinados a la adquisición de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico. No obstante, el TR al referirse a los ingresos procedentes del Patrimonio Municipal de Suelo, no establecía una finalidad específica sino que en el artículo 276.2 disponía que los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico, se destinarán a la ampliación del mismo.

Por tanto, la regulación actual que efectúa el artículo 75.2 es mucho más concreta en relación con el destino de los ingresos, especificando de forma clara en el apartado a) que preferentemente a la adquisición de suelo para VPO o VPP.

## **2.- El destino de la Gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo.-**

El artículo 75.2, apartado b), de la LOUA, establece que el segundo de los destinos de los ingresos y de los recursos derivados de la gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo es continuar utilizándolos para esa misma gestión, es decir, y según la literalidad de dicho apartado:

*“La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente Patrimonio Público de Suelo.”*

El TR/92 solo mencionaba la **conservación y ampliación** del Patrimonio Público de Suelo como destinos de los recursos económicos, actualmente se habla de conservación, mejora, ampliación, urbanización y en general gestión urbanística. Con esta concreción se disipan anteriores lagunas en la interpretación de los términos conservación y ampliación e interpretaciones estrictas que no compartieron parte de la doctrina y fue afectada por las sentencias del TS de 2 de noviembre de 1995 y 25 de noviembre de 2001.

Así, al hablar de conservar no solo es desde la perspectiva de salvaguardar y mantener los bienes, sino en un sentido más amplio y abierto a su función y a su finalidad como Patrimonio Municipal de Suelo, y su posible ampliación. Esta ampliación también ha de ir orientada a “regular el mercado de terrenos y obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento”.

En la sentencia del TS de 2 de noviembre de 1995 se argumentaba que la ampliación indefinida y continuada de terrenos, para incidir en el mercado de suelo no solo no resultaba obligatoria sino que podía ir en contra de la naturaleza de la institución y que *“conducirá a una situación de bienes en manos muertas que no solo incumpliría los citados deberes de actividad urbanizadora, en concretos plazos, sino que también anularía el abstracto efecto de la Exposición de Motivos de la Ley 8/90 de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de la población, como fin igualmente asignado a la regulación del mercado de suelo.”*

Por tanto, no puede entenderse el urbanismo en un sentido meramente expansivo, actualmente la LOUA en su Exposición de Motivos dice de modo expreso:

*“El urbanismo del siglo XXI tiene pues como principal reto atender a la conservación, rehabilitación y recalificación de la ciudad existente, frente a la imprevista demanda de más suelo para urbanizar que ha sido su rasgo más característico a lo largo del siglo XX.”*

Por consiguiente, la LOUA despeja las dudas sobre la posibilidad de urbanizar los terrenos integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo con los ingresos derivados de su gestión ya que con dicha urbanización se cumple un a doble función:

- Reinversión en el Patrimonio Público de Suelo.
- Su puesta en valor para la edificación de VPO o VPP.

### **3.- Promoción de VPO o VPP.-**

El apartado c) del artículo 75 de forma inequívoca dispone que los ingresos y recursos de la gestión del Patrimonio Público de Suelo se podrán destinar a la promoción de VPO o VPP, en la práctica se suelen crear sociedades mercantiles u organismos autónomos que gestionen esta clase de promociones.

### **4.- Las actuaciones en zonas degradadas o de edificaciones de la ciudad consolidada.-**

Podemos afirmar que se trata de una novedad de la LOUA, no definida del todo en la misma y que en la práctica da lugar a muchas interpretaciones, pero es acorde con su Exposición de Motivos, y para ello reproducimos lo que argumenta en este sentido:

*“Dentro del concepto de ciudad existente hay que hacer distinción entre la ciudad histórica y los ensanches del siglo XX. La atención a la ciudad histórica se viene produciendo ya en nuestra práctica urbanística, como primacía de los criterios de conservación, y rehabilitación; es necesario ahora poner el acento, además, en la ciudad histórica como espacio social, como espacio económico y como espacio vivido.*

*Por su parte muchos de nuestros ensanches, barriadas y periferias han crecido sin las condiciones de calidad, equipamientos y servicios que hoy demanda nuestra sociedad, por ello se hace necesario contar con instrumentos urbanísticos que faciliten la reurbanización y el reequipamiento de la ciudad existente. Con este objetivo, la Ley amplía en este sentido los destinos posibles de los Patrimonios Públicos de Suelo”.*

En principio y de la lectura del apartado d) del artículo 75 de la LOUA se obtiene la impresión de que se trata de un cheque en blanco en manos de la Administración titular de los ingresos y recursos integrantes del Patrimonio Público de Suelo, ya que la expresión **“ejecución de actuaciones públicas”**, es tan amplia que permitiría cualquier actuación o inversión de la Administración en la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada, es decir, que el uso que pueda darse a los ingresos integrantes de Patrimonio Público de Suelo “pueda servir para cualquier actuación urbanística en suelo urbano, pues nada limita tan generosa acepción del término”, como afirma **SALVADOR MARTÍN VALDIVIA.**

No obstante, a mi juicio, esta ampliación conceptual no debe interpretarse en ese sentido ya que no cabría sin más cualquier mejora de la red viaria de la ciudad o el municipio, sino cuando se puedan considerar zonas degradadas.

A este respecto hay que tener en cuenta lo establecido en el artículo 34 de la Ley 8/2007, de 20 de mayo, de Suelo, que establece que los bienes y recursos que integran los Patrimonios Públicos de Suelo deben ser destinados:

- A la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

- Otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, solo 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.

Por otro lado, la expresión **“fomento de actuaciones privadas”** en **“edificaciones de la ciudad consolidada”**, no queda lo suficientemente clara y cabría preguntarse si cabe la posibilidad de que el Ayuntamiento, por ejemplo, convocara subvenciones con la finalidad de que se rehabilitaran edificaciones en mal estado, propiedad de particulares, que sobre todo se encuentran en los cascos históricos de las ciudades con los fondos del Patrimonio Público de Suelo. Por tanto, dado lo novedosa de la normativa habrá que ir esperando como van actuando las Administraciones Públicas titulares de Patrimonio Público de Suelo y la interpretación que de ello efectúen los Tribunales en caso de impugnaciones.

Las posibilidades abiertas con este apartado d) del artículo 75 de la LOUA son numerosas y amplían las actuaciones, sobre todo de pequeños municipios, con los fondos del Patrimonio Público de Suelo, que de otro modo difícilmente podrían conseguir, ya que existen poblaciones de escasa entidad que no presentan necesidad de construcción de VPO o VPP, al no ganar población, sino todo lo contrario, y que difícilmente, por no decir imposible, van a dar cumplimiento a la cuádruple finalidad contemplada en el artículo 69 de la LOUA.

No obstante, y con objeto de no abusar de esta posibilidad la LOUA ha establecido una limitación cuantitativa a la hora de disponer de los fondos líquidos que integran los Patrimonios Públicos de Suelo, que ha sido introducido en el artículo 75 de la LOUA por la Ley 13/2005, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, con la consiguiente literalidad:

*“El Plan General de Ordenación Urbanística precisará el porcentaje máximo de los ingresos que puedan aplicarse a estos destinos, que en ningún caso será superior al veinticinco por ciento del balance de la cuenta anual de los bienes y recursos del correspondiente Patrimonio Público de Suelo”.*

Esta limitación cuantitativa vuelve a introducir un elemento poco clarificador el *“25% del balance de la cuenta anual de los bienes y recursos del Patrimonio Público de Suelo”*, y que nuevamente será necesario concretar ya que en principio no está claro a que se refiere. En el tema contable hay que mencionar que a partir del ejercicio 2006 se establece la obligación de rendir, anualmente, y de forma separada, la cuenta de liquidación del Patrimonio Público de Suelo, al venir establecido en la nueva Instrucción de Contabilidad Local cuentas específicas para este Patrimonio.

La Cámara de Cuentas de Andalucía en la fiscalización de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal de Suelo, del ejercicio 2004, efectuada a diversos Ayuntamientos, ha concluido que dichos Ayuntamientos no tienen establecidos procedimientos que permitan conocer los gastos que financian con los recursos del Patrimonio Público de Suelo y, en consecuencia, no se puede comprobar

el destino de los mismos. Invirtiendo dichos recursos en acometer inversiones de carácter general del municipio que no pueden subsumirse en el artículo 75 de la LOUA.

## **IX.- GESTIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.-**

El artículo 71 de la LOUA establece que la gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo comprende todas las facultades precisas para asegurar el cumplimiento de las finalidades enumeradas en el artículo 69 de la LOUA, por tanto, se comprueba que se ha optado por una concepción amplia de la gestión que comprendería el conjunto de actuaciones que debe desarrollar una organización pública, como es el Ayuntamiento o la Comunidad Autónoma en este caso, para el cumplimiento de los objetivos que le dan sentido a la existencia de este Patrimonio:

- a) Crear reservas de suelo para actuaciones públicas.
- b) Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento.
- c) Conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de los precios.
- d) Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

El artículo 71 continúa afirmando que le serán de aplicación a los bienes integrantes de Patrimonio Público de Suelo el régimen de los bienes patrimoniales de la correspondiente Administración en todo lo no previsto en la LOUA. Pudiendo hacer uso de todas las formas previstas en la Ley para la ejecución del planeamiento.

Las ventajas e inconvenientes que presentan los modos de gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo desde el punto de vista de los sujetos gestores no presenta ninguna especialidad respecto a la teoría general de las formas de prestación de los servicios públicos. Así, desde el punto de vista de los sujetos gestores del Patrimonio Público de Suelo podemos diferenciar:

### **1. La gestión directa.-**

Dentro de esta forma de gestión diferenciamos la gestión directa simple de la gestión descentralizada, que da lugar a la creación de una persona jurídica distinta de la Administración titular de los Patrimonios Públicos de Suelo. Así, podemos distinguir cuando adoptan la forma de organismos autónomos o la forma privada, sociedades mercantiles de capital público. De ahí que el párrafo 2 del artículo 71 de la LOUA precise que *“la gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo podrán realizarse por las Administraciones titulares o encomendarse a organismos o entidades pertenecientes a las mismas cuyo capital social sea exclusivamente de la administración titular”*.

Por tanto, podemos decir que las únicas formas de gestión de dichos Patrimonios son las directas o las modalidades en colaboración administrativa cuando los terrenos del Patrimonio Público de Suelo pertenecen a distintas Administraciones Públicas.

## **2. Gestión directa indiferenciada.-**

No existe un órgano específico diferente de la Administración titular de los Patrimonios Públicos de Suelo, ésta es la forma que se utiliza por los municipios de escasa población. No obstante, habrá que adecuar administrativamente a la Entidad para su control como patrimonio separado y su gestión contable.

## **3. La gestión directa descentralizada con forma privada: la Sociedad Mercantil de íntegro capital público.-**

Ésta es quizás la forma más discutida de gestionar los Patrimonios Públicos de Suelo, excluyendo a las sociedades mercantiles de capital privado.

## **4. Las formas de colaboración interadministrativas.-**

Los artículos 92 y 93 de la LOUA hablan de dos modos de colaboración administrativa: los convenios, donde no se crea persona jurídica alguna y los Consorcios Urbanísticos.

### **a) Convenios Interadministrativos.-**

Los Convenios Interadministrativos de colaboración que se suscriban entre Administraciones Públicas serán normalmente para actuaciones concretas y a corto plazo que no requieran la creación de una persona jurídica nueva.

### **b) Los Consorcios.-**

El objeto de estos Consorcios exige configurarlos dentro de régimen específico de los consorcios urbanísticos del artículo 93 de la LOUA.

### **c) Mancomunidades intermunicipales.-**

Se utilizan por entidades municipales de escasa población o de escasos medios al permitirles crear una organización común que gestione toda la actividad urbanística.

## **X.- DISPOSICIÓN DE LOS BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO.-**

### **1.- ENAJENACIÓN.-**

La enajenación de los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo pueden efectuarse a favor de terceras personas, sin que exista ninguna limitación respecto de su personalidad o naturaleza jurídica, siempre que se efectúe por un precio nunca inferior al valor urbanístico del inmueble a enajenar.

No obstante, la enajenación de este tipo de bienes conlleva que dicha enajenación onerosa ha de adecuarse a los fines de este Patrimonio, es decir, a lo dispuesto en el artículo 75 a) y b) de la LOUA, la construcción de viviendas de protección pública y a los usos declarados de interés público.

A este respecto el artículo 76 a) de la LOUA establece que, al menos, y sin perjuicio de otras previsiones que puedan establecerse en los pliegos de condiciones para afinar aún más dicha adecuación a los fines de los Patrimonios Públicos de Suelo, deben contenerse los plazos para la realización de la edificación, y urbanización en su caso, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes. Por tanto, habrá de elaborarse un pliego de condiciones, que además de contener los criterios de adjudicación y bases por la que se ha de regir el concurso, tendrá que incluir el cumplimiento de las obligaciones de obtener la licencia municipal urbanística y edificar en un plazo de tiempo, que habrá de garantizarse mediante condición resolutoria inscribible en el Registro de la Propiedad.

Deberá garantizarse, igualmente, en las bases del concurso los plazos máximos de venta y arrendamiento de las edificaciones resultantes.

Para la tramitación de los expedientes de enajenaciones de bienes de las Entidades Locales pertenecientes al Patrimonio Público de Suelo deberán de tenerse en cuenta una serie de cuestiones previas recogidas en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de

Andalucía, así como el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

A este respecto el artículo 17 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía y el artículo 36 de su Reglamento, establecen que para la enajenación, gravamen, aportación o permuta de los bienes y derechos de los Patrimonios Públicos de Suelo, sin perjuicio de lo que disponga la legislación urbanística de aplicación, precisará con carácter previo, a la adopción del acuerdo definitivo, autorización de la Consejería de Gobernación con informe de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, cuando su valor exceda del 25% de los recursos ordinarios del Presupuesto de la Entidad Local.

A tenor de lo establecido en el artículo 12 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, la solicitud de informe previo a la consejería de Gobernación se efectuará acompañando la siguiente documentación:

- Resolución sobre la iniciación del expediente.

- Memoria explicativa.
- Informe de Secretaría e Intervención de la Entidad Local.
- Informe sobre la valoración pericial del bien.

En el supuesto de que el valor no exceda del 25% de los recursos ordinarios del Presupuesto de la Entidad Local, el acuerdo por el que se ha enajenado el bien se pondrá en conocimiento de la Delegación de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, que a su vez lo pondrá en conocimiento de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Respecto a la competencia para enajenar los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo será competencia del Pleno de la Entidad Local si su valor supera el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto, adoptándose el acuerdo por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, en caso contrario será competencia de la Alcaldía.

Una vez efectuadas estas puntualizaciones ha de indicarse que con carácter general el artículo 12 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, señala que los actos de disposición onerosa de bienes patrimoniales, en general, se regirá en cuanto a su preparación por la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas, debiendo cumplirse las siguientes reglas:

- Se depurarán las situaciones físicas y jurídicas, con mención expresa, de su alienabilidad, practicándose el deslinde si es necesario e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si no lo estuvieran.
- Se efectuará valoración del bien por técnico competente, que a tenor de lo establecido en la LOUA nunca podrá ser inferior al valor urbanístico del inmueble.

Efectuadas estas precisiones, y centrándonos en la disposición onerosa de los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo, podemos afirmar que ésta puede realizarse por cualquiera de los siguientes procedimientos:

### **1. Por concurso.-**

Cuando los bienes que se enajenen se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública o a usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o por el planeamiento o por decisión del órgano competente de la Administración titular del bien, será obligatorio la utilización del concurso para la enajenación de los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo.

### **2. Por adjudicación directa.-**

Cuando se hayan resuelto los procedimientos a los que se refieren las letras a) y b) del artículo 76, o sea concursos o subastas que hayan quedado desiertas, podrán ser enajenados directamente dentro del año siguiente a la resolución de estos

procedimientos con sujeción a las bases y pliegos por los que se hayan regidos, mediante el procedimiento negociado.

### **3. Por cualquiera de los procedimientos previstos; la legislación aplicable de la Administración titular.-**

El artículo 76 a) de la LOUA establece que los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo pueden ser enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular, procedimientos estos que para las Entidades Locales son los regulados en la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía y su Reglamento:

#### **1) La subasta pública.-**

El procedimiento y la forma normal de enajenación de los bienes patrimoniales de las Entidades Locales será el abierto por subasta pública. Por tanto, podrá utilizarse la subasta para la enajenación de los bienes integrantes de los Patrimonios Municipales de Suelo, siempre que éstos no se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b) del artículo 75, ya que, en estos casos, obligatoriamente deben de enajenarse mediante concurso.

#### **2) La permuta.-**

Las Entidades Locales podrán permutar sus bienes inmuebles patrimoniales previa tramitación de expediente en el que se acredite su necesidad y siempre que la diferencia de valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al cuarenta por ciento del que lo tenga mayor, debiendo ser compensada la diferencia económicamente.

La Consejería de Gobernación podrá autorizar, excepcionalmente, por razones de interés público, la realización de permutas en las que la diferencia de valor no exceda del 50% y supeditada, en todo caso, a las compensaciones económicas.

También podrán llevarse a cabo permutas de cosas futuras. A este respecto el artículo 48 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía dispone que las Entidades Locales podrán permutar bienes inmuebles patrimoniales, a cambio de otros futuros, siempre que estos últimos estén determinados o sean susceptibles de determinación sin necesidad de nuevo acuerdo entre las partes y conste racionalmente que llegarán a tener existencia.

Se entenderá también permuta de cosa futura el intercambio de bienes cuya diferencia de valor se compense, previo acuerdo de ambas partes, mediante la ejecución de una obra en parte de los terrenos a permutar.

Será necesario que el particular permutante preste aval suficiente por el valor del bien, previa tasación pericial de la persona técnica competente y anotación marginal en el Registro de la Propiedad resolutoria del negocio jurídico. La cancelación del aval procederá cuando el bien futuro tenga existencia real y se haya consumado la permuta.

### **3) Por concurso.-**

El concurso se utilizará siempre que el precio no sea el único criterio determinante de la enajenación, y en particular en los siguientes casos:

- Cuando la enajenación afecte a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, de acuerdo con su normativa específica.
- Cuando el bien objeto de enajenación se destine al cumplimiento por la persona adjudicataria de determinados fines de interés general establecidos en el pliego de condiciones.
- Cuando en el pliego de condiciones se le ofrezca al licitador la posibilidad de abonar parcialmente en especie el precio del bien.
- Cuando se trate de enajenaciones de acciones o participaciones de empresas públicas que implique la transformación en la forma de gestión.

No obstante, los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo no pueden enajenarse por procedimiento negociado sin publicidad, ni en los casos que enumera el artículo 21 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, ya que, como se hay indicado anteriormente, solo puede utilizarse la adjudicación directa dentro del año siguiente a la resolución de los procedimientos a que se refiere la letra a) o de la celebración de los concursos previstos en la letra c), cuando unos y otros hayan quedado desiertos, con sujeción en todo caso a los pliegos o bases por los que estos se hayan regido.

## **2.- CESIONES GRATUITAS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS O POR PRECIO INFERIOR AL DE SU VALOR URBANÍSTICO.-**

El artículo 76.b) de la LOUA dispone que los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo podrán ser:

*“Cedidos gratuitamente o por precio inferior al de su valor urbanístico cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b) del apartado primero del artículo anterior, directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras administraciones públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público”.*

De conformidad con lo establecido en el artículo anterior estas cesiones gratuitas o por precio inferior al de su valor urbanístico estarán sometidas a los siguientes requisitos:

- Cuando se destinen a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública o bien para implantar usos declarados de interés público, por disposición normativa previa, por el planeamiento o por decisión del órgano competente de la Administración correspondiente.
- Requiere una decisión administrativa unilateral que tiene que ser aceptada por la otra Administración.
- Pueden realizarse mediante convenio estas cesiones gratuitas.

La sentencia de 26 de febrero de 2002 del TS ha puesto de manifiesto la constitucionalidad de las aportaciones gratuitas de las Entidades Locales a favor de las empresas públicas de capital íntegramente público para la construcción de viviendas de protección oficial, señalando al respecto que los servicios públicos locales pueden gestionarse directamente o a través de sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local, afirmando que la cesión gratuita de solares a estas sociedades para la promoción de vivienda pública, no supone merma de las exigencias del libre mercado para atender necesidades de carácter social sin limitación alguna en orden a la naturaleza o finalidad de los beneficiarios y que por su carácter especial debe primar sobre la norma general. En resumen dicha sentencia argumenta que la cesión gratuita de terrenos a las sociedades de capital íntegramente municipal no es contraria al artículo 38 de la CE, sino que es compatible con la ley aún cuando de la operación urbanística en su conjunto dicha sociedad pudiera obtener beneficios.

A este respecto también podemos mencionar la compatibilidad de estas cesiones con el derecho comunitario europeo, siempre que las empresas públicas que actúen en el mercado se sometan a las mismas cargas sociales, fiscales, financieras y de toda índole que afecten a las empresas privadas y a sus mismos riesgos, sin poder gozar de privilegios de ningún tipo, pues en caso contrario podría falsear el juego de la libre competencia del mercado vulnerándose el artículo 85 del Tratado de Roma.

El artículo 76 c) de la LOUA establece:

*“Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico, para el fomento de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, a entidades sin ánimo de lucro, bien cooperativas o de carácter benéfico o social, mediante concurso”*

Para que estas cesiones puedan tener lugar a favor de determinadas Entidades sin ánimo de lucro, bien cooperativas o de carácter benéfico o social, éstas han de cumplir los mismos fines de interés público de construcción de viviendas de protección pública. No obstante y al tratarse de cesiones privilegiadas a favor de determinados entes deberá quedar claramente

motivada tal decisión, este procedimiento de cesión será mediante concurso independientemente de que estén participadas en todo o en parte por la Administración Pública titular de los bienes.

Los bienes cedidos habrán de destinarse al uso previsto y dentro del plazo que en el acuerdo del órgano competente de la Administración titular así se establezca. A tenor de lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Bienes de las Entidades locales de Andalucía, si los bienes inmuebles cedidos no se destinasen al uso previsto dentro de dicho plazo se considerará resuelta la cesión y revertirán a la entidad local con todas las mejoras realizadas, la cual tendrá derecho a percibir del beneficiario, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos sufridos por los citados bienes.

Si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderán que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino los treinta siguientes. En el acuerdo de cesión gratuita deberá constar expresamente la reversión automática y una vez comprobado que no se destinan al fin para el que han sido cedidos será suficiente acta notarial que constate el hecho.

La cesión se formalizará en escritura pública o documento administrativo que se inscribirá en el Registro de la Propiedad.

Además de todo lo anteriormente indicado al tratarse de un concurso será necesaria la aprobación por el órgano competente de la Administración Local de un pliego de condiciones en el que consten las bases y criterios de adjudicación, teniendo en cuenta la especial materia a la que se refiere este tipo de concursos en dicho pliego deberán contenerse los plazos de edificación.

## **XI.- LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO EN OTRAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS.-**

Con objeto de completar el tema de Los Patrimonios Públicos de Suelo y a los únicos efectos de dar una visión global de las regulaciones de dichos patrimonios en otras Comunidades Autónomas considero de interés abordar este tema aunque sea con un tratamiento meramente testimonial.

Por lo amplio del tema solo se hace una breve referencia a la Ley Urbanística Valenciana, a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, a la Ley del

Suelo de la Región de Murcia y a la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

**A.- La ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid** establece en el artículo 173 que la Comunidad de Madrid y los municipios deberán constituir, mantener y gestionar sus respectivos Patrimonios Públicos de Suelo con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas y facilitar el cumplimiento de los fines de la ordenación urbanística. Considerando dicho patrimonio como separado del resto del patrimonio de la administración titular y vinculado a sus fines específicos.

Considerándolos patrimoniales a los efectos del régimen jurídico aplicable a los actos de disposición.

Los bienes integrantes de dicho patrimonio se destinarán a los siguientes fines enumerados en el artículo 176:

- a) Construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, en el marco de las políticas o programas establecidos por las Administraciones públicas.
- b) Conservación o mejora del medio ambiente, o la protección del patrimonio histórico-artístico.
- c) Actuaciones públicas para la obtención de terrenos y ejecución, en su caso, de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.
- d) Actuaciones declaradas de interés social.
- e) Conservación y ampliación de los patrimonios públicos de suelo.
- f) A la propia gestión urbanística, con cualquiera de las siguientes finalidades:
  1. Incidir en el mercado inmobiliario, preparando y enajenando suelo edificable.
  2. Pagar en especie, mediante permuta, suelo destinado a redes públicas.
  3. Compensar, cuando proceda, a quienes resulten con defecto de aprovechamiento, como consecuencia de operaciones de equidistribución, o de imposición de limitaciones generales.

Esta regulación que hace Ley de la Comunidad de Madrid de los destinos de los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo es mucho más restrictiva que la establecida por la LOUA ya que no contempla como hace ésta en el artículo 75.2 d) la posibilidad de destinar los recursos y los ingresos derivados de la propia gestión de los patrimonios a la ejecución de actuaciones públicas o el fomento

de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada.

**B.- La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia**, sigue la misma línea de la de Madrid, señalando en su artículo 198 que:

*“Los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, se destinarán, de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, a los siguientes fines de interés social:*

- 1. Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.*
- 2. Conservación, gestión y ampliación de los Patrimonios Públicos de Suelo.*
- 3. Compensación a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa en los términos fijados en esta Ley.*
- 4. Ejecución de sistemas generales y dotaciones urbanísticas públicas.*
- 5. Otros usos de interés social.”*

**C.- Por su parte la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria**, en su artículo 229.3 señala que *“los ingresos obtenidos por la enajenación de los terrenos que constituyen el patrimonio municipal del suelo se destinarán a los mismos fines previstos en el artículo 233 de esta Ley y, en particular, a la conservación y ampliación de dicho patrimonio”*; por su parte el artículo 233 establece que:

*“1. Los bienes y fondos integrantes del patrimonio municipal de suelo deberán ser destinados a las siguientes finalidades:*

- 1. Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.*
- 2. Urbanización y ejecución de dotaciones y equipamientos públicos, incluidos los sistemas generales.*
- 3. Compensación a propietarios a los que les corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento, así como aquellos otros cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa o expropiaciones, previa valoración de dichos terrenos y su plasmación en el correspondiente convenio.*
- 4. Conservación, gestión o ampliación del propio patrimonio público de suelo.*
- 5. Otros fines de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente.”*

**D.- La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valencia** es la que más claramente habla de **actividad administrativa de fomento del mercado del suelo para la promoción social del mismo**, estableciendo en el artículo 258 que los Patrimonios Públicos de Suelo son un instrumento de política de suelo y vivienda de carácter finalista, cuyos bienes e ingresos están vinculados a los usos de interés social o de utilidad pública definidos en el planeamiento y destinados a cubrir las necesidades previstas en el mismo, con el fin de regular el mercado de terrenos y obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública que faciliten la ejecución del planeamiento y garanticen la promoción y edificación de viviendas de protección pública.

Esta Ley obliga a su constitución no solo a los Ayuntamientos y a la Generalitat sino también a las entidades locales supramunicipales, además establece una serie de medidas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a protección pública.

Por lo que respecta a los municipios de población comprendidos entre 5.000 y 10.000 habitantes estos afectarán los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo, o los recursos derivados de su transmisión, a usos sociales de carácter público, preferentemente a la promoción y construcción de viviendas sujetas a protección pública, al menos en una proporción no inferior al 25 por 100 de dicho patrimonio en el ejercicio correspondiente.

La Ley de Valencia, a mi juicio, es más acertada en la regulación de los Patrimonios Públicos de Suelo que la LOUA al señalar que cuando la demanda de vivienda protegida esté satisfecha justificadamente, o la necesidad del municipio de destinarlos a otros usos de interés público así lo exijan, podrá eximirse hasta el 50 por 100 de la obligación de destinarlos a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública mediante resolución del conseller competente en Vivienda. En supuestos excepcionales y muy justificados en base a los mismos criterios, la exención podrá ser de hasta el 100 por 100. Esta posibilidad es más operativa para los municipios pequeños otorgándoles a los Patrimonios Públicos de Suelo dinamismo al poderse destinar a otros usos de interés social que así lo exijan.

## **XII.- CONCLUSIONES.-**

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía establece que todos los municipios de la Comunidad Autónoma, sin excepción, deben constituir, mantener y gestionar su Patrimonio Público de Suelo.

Su finalidad consiste, como hemos puesto de manifiesto en páginas anteriores, en crear reservas de suelo para actuaciones públicas, facilitar los instrumentos de planeamiento, conseguir la intervención pública en el mercado de suelo y garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

Sin embargo, la necesidad de formar los Patrimonios Públicos de Suelo, si bien no en todos los municipios sí en gran porcentaje de ellos, ya era exigible por aplicación de la normativa estatal anterior. No obstante, podemos afirmar que en la práctica pocos fueron los municipios que llegaron a formar el correspondiente

patrimonio finalista. El ímpetu mostrado por el legislador actual al exigir, sin excepción alguna, la constitución de los Patrimonios Públicos de Suelo en todos los municipios con independencia del número de habitantes, puede considerarse muy ambiciosa y a mi juicio excesiva, ya que existen determinados municipios que por su reducido tamaño no aumentan de población ni presentar una actividad urbanística que conlleve la formación de un patrimonio separado y afecto a los fines especificados en la LOUA.

Además, parece un contrasentido que los pequeños municipios en los que no existe crecimiento urbanístico ni poblacional, sino por el contrario pérdida de población, hayan de garantizar y conseguir una intervención pública en el mercado de suelo que incida en la formación de los precios.

Es importante la flexibilización que la LOUA ha realizado en comparación con la normativa anterior, pues ya no todos los bienes patrimoniales de las Corporaciones Locales, clasificados como suelo urbano o urbanizable, se integran en el Patrimonio Municipal de Suelo (art. 277 del TR/92), sino que será necesaria una decisión expresa del Ayuntamiento, que además podrá ser limitada temporalmente o quedar sometida a condiciones concretas.

El hecho de que el Patrimonio Municipal de Suelo se configure como un patrimonio independiente separado a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración Local, integrándose en el inventario general consolidado, según el artículo 58 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, nos lleva a afirmar que en primera instancia los municipios deben comenzar por efectuar el inventario de bienes general de la entidad local, adoptando las medidas necesarias para actualizarlo y cumplimentarlo de modo adecuado, de forma que éste se convierta en una herramienta útil que permita, en todo momento, conocer su contenido y adscribir al Patrimonio Municipal de Suelo aquellos bienes que pertenezcan al mismo y que sean susceptibles de cumplir las finalidades que la LOUA establece en el artículo 69, ya que en el mismo no pueden incluirse terrenos dotacionales (educativos, deportivo, etc), viario, zonas verdes, etc, ya que en principio estos bienes no podrán destinarse a los fines permitidos por la legislación urbanística.

Por otro lado, hemos de recordar que los ingresos integrantes de estos Patrimonios no se pueden destinar a financiar inversiones de carácter general de las Administraciones Públicas, por muy loables que estas sean como ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia en reiteradas ocasiones (TS 2/11/1995, 2/11/2001, 7/11/2002, 7/11/2005), sino que deben destinarse a los fines señalados por la legislación urbanística. En este sentido, también la LOUA ha flexibilizado el destino de los recursos e ingresos de los Patrimonios

Públicos de Suelo, estableciendo la posibilidad de destinarlos a la ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones de la ciudad consolidada. Así, se configura como unos de los retos fundamentales del urbanismo del siglo XXI la rehabilitación y conservación de las edificaciones incluidas dentro de los cascos históricos de las ciudades.

Si bien en un principio no queda suficientemente claro este destino, las posibilidades abiertas por el artículo 75 d) de la LOUA son numerosas y permiten a los pequeños municipios darle operatividad a los recursos integrantes de los Patrimonios

Públicos de Suelo, ya que de lo contrario difícilmente estos tendrían proyección práctica y se convertirían, con el tiempo, en una cuenta abierta en una entidad bancaria que se incrementaría paulatinamente sin sentido práctico.

La LOUA con objeto de que no se abuse de esta posibilidad ha establecido una limitación cuantitativa a la hora de disponer de estos fondos líquidos para actuaciones en zonas degradadas o edificaciones en la ciudad consolidada, que como máximo será el 25% del balance de la cuenta anual de los bienes y recursos del correspondiente Patrimonio Público de Suelo. No obstante, a mi juicio este límite debería de ampliarse para los pequeños municipios, que por su escasa entidad no precisan construir VPO o VPP, y darle así operatividad a estos Patrimonios.

La realidad hasta ahora nos ha mostrado que la práctica común por parte de muchos municipios ha sido que parte de los recursos obtenidos por la gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo no solo se han destinado a la financiación de inversiones de carácter general sino incluso a gastos corrientes.

Esta forma de actuar incumple, no solo el artículo 75.2 de la LOUA que regula el destino de los recursos e ingresos de los Patrimonios Públicos, sino también los artículos 5 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y 16.d) de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que impiden financiar gastos corrientes con los mismos.

Por lo que respecta al tema contable de los Patrimonios Públicos de Suelo la Cámara de Cuentas de Andalucía ha puesto de manifiesto que no

deben utilizarse cuentas extrapresupuestarias para registrar los ingresos derivados de su gestión y debe recordarse que la nueva Instrucción de Contabilidad Local prevé cuentas específicas para este Patrimonio y, además, establece que la entidad debe contar con el oportuno inventario de bienes y derechos que detalle los elementos del inmovilizado. Para llevar una gestión adecuada y ajustada a la legalidad de este Patrimonio no sólo es necesario su control urbanístico sino también contable y patrimonial, debiendo instaurarse los mecanismos adecuados para garantizar una adecuada coordinación entre los responsables técnicos en las Entidades Locales de urbanismo, patrimonio y contabilidad. Por tanto, esto supone un inconveniente más para los pequeños municipios que carecen de personal técnico suficiente. Y adecuado para llevar a cabo esta gestión.

Lo anteriormente indicado no obsta a que estos patrimonios no contribuyan globalmente a dotar a las Administraciones Públicas de recursos para la actuación pública urbanística, debiendo ser destacado su papel en la mejora de la ciudad en un sentido amplio y básicamente su papel como instrumento de intervención en el mercado de suelo posibilitando el acceso a la vivienda a los colectivos más desfavorecidos. Aunque se puede afirmar que poco se ha conseguido hasta la fecha en materia de vivienda.

Podemos decir que, actualmente, en el año 2007, continúan estando vigentes las palabras que el Defensor de Pueblo Andaluz pronunció hace diez años en el Parlamento de Andalucía, en el Informe Anual, donde manifestó que los poderes públicos en Andalucía no habían sido capaces de crear después de veinte años de haberse publicado la Constitución Española las condiciones para que todas y cada una de las familias andaluzas puedan disponer de un techo digno y adecuado, bajo

el cual puedan desarrollar sus relaciones de convivencia familiar, disfrute de sus derechos y desarrollo, en suma, de su personalidad.

En la actualidad esta imposibilidad de los ciudadanos de acceder a una vivienda digna se ha extendido a un número mayor de población por los precios que éstas han alcanzado en el mercado inmobiliario. La consagración que la Constitución Española efectúa en el artículo 47 está cada vez más alejada de la realidad social y hace necesario que se tomen medidas desde los poderes públicos para garantizar este derecho.

Francia ha equiparado el derecho a una vivienda digna con la educación o la sanidad, señalando al respecto que el Estado francés debe garantizar como ya sucede con la educación o la sanidad el derecho al alojamiento para aquellas personas que no pueden acceder por sus propios medios. Para ello establece un procedimiento en que el Estado podrá ser multado y obligado a encontrar un alojamiento a un ciudadano, sin recursos, que haya denunciado la situación ante los tribunales tras haber reclamado una vivienda social a la administración. Hasta la aprobación de este derecho en Francia el reconocimiento del mismo solo se aplicaba en Escocia.

Es importante destacar la modificación que en este tema ha realizado la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo, de modo que todos los municipios contengan los mecanismos para disponer de suelo suficiente para viviendas de protección pública, exigiendo

para los municipios de relevancia territorial una reserva de, al menos, el treinta por ciento del aprovechamiento objetivo en suelo residencial.

Esto ha venido a poner de manifiesto las estrechas relaciones existentes entre urbanismo y vivienda, si bien el urbanismo se ocuparía del uso del suelo, en general, como urbanizable, urbano e incluso no urbanizable, solo la existencia de suelo residencial permitiría la construcción de viviendas. La vivienda se refiere solo a ese uso posible del suelo "la construcción de viviendas" (excluyendo el uso industrial, equipamientos, zonas verdes, etc).

Pero la vivienda no solo es un bien privado, sino un bien que incide en los derechos constitucionales, esta necesidad de proteger los derechos generales justifica la intervención administrativa ante los fallos del mercado y es aquí donde los Patrimonios Públicos de Suelo juegan un papel clave con su consiguiente plasmación en las promociones públicas de viviendas.

Más allá de la operatividad o no de los Patrimonios Públicos de Suelo en los pequeños municipios, e incluso de la indiferencia que han producido en la mayoría de las Entidades Locales, creo que es un reto importante para los poderes públicos el impulso del derecho a un alojamiento digno y adecuado que haga posible la cohesión social y territorial.

No obstante, esta tarea ha de venir acompañada de otra serie de medidas, sobre todo financieras, para que los municipios sean dotados de los recursos económicos suficientes para atender los servicios que han de prestar a los ciudadanos y deje de considerarse al urbanismo como el único instrumento de financiación de las

haciendas locales y pase a entenderse por los responsables políticos como una función pública.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- **GUTIÉRREZ COLOMINA VENANCIO:** “Urbanismo y Territorio en Andalucía” (2ª Edición), publicado por Editorial Aranzadi.
- **SÁNCHEZ GOYANES ENRIQUE Y VARIOS AUTORES:** “Derecho Urbanístico de Andalucía” (2ª Edición). La Ley, Madrid 2006.
- **QUINTANA LÓPEZ, T.:** “La Constitución y Gestión de los Patrimonios Municipales de Suelo”, Marcial Pons, Madrid 2006.
- **MENÉNDEZ REXACH, A.:** “Reflexiones sobre el significado actual de los Patrimonios Públicos de Suelo” .Ciudad y Territorio, Vol. I.
- **LÓPEZ – JURADO ESCRIBANO, F.:** “Los Patrimonios Municipales de Suelo. Sus Características y Operatividad”. Temas de Administración Local núm. 45. CEMCI, Granada, 1992.

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

- **CE:** Constitución Española.
- **TR/92:** RD Legislativo, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.
- **TC:** Tribunal Constitucional.
- **CCAA:** Comunidades Autónomas.
- **VPO:** Viviendas de Protección Oficial.
- **VPP:** Viviendas de Protección Pública.
- **TS:** Tribunal Supremo.