

Robert P. Cortell Giner

Letrado jefe de la Sindicatura de
Comptes de la Comunitat Valenciana

El patrimonio municipal del suelo: novedades más importantes de su nueva regulación legal en el ámbito de la Comunitat Valenciana



LEGISLACIÓN ESTATAL BÁSICA EN MATERIA DE PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO.

Según lo establecido en la disposición derogatoria única, apartado 1, de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en materia de patrimonio municipal del suelo, la legislación básica estatal vigente es la siguiente:

- a) Los ayuntamientos que dispongan de planeamiento general deberán constituir su respectivo patrimonio municipal del suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento (artículo 276.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante TR/1992).

- b) Los bienes del patrimonio municipal del suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo (artículo 276.2 TR/1992).
- c) Los bienes del patrimonio municipal del suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico (artículo 280.1 TR/1992).

El Tribunal Supremo se ha encargado de precisar que “el patrimonio municipal del suelo está constituido por terrenos (artículo 276.2 del TR/1992) y no por equipamientos ni viviendas, y por ello no pueden alegarse (según hace la corporación demandada) como ejemplo de reinversión del producto de las enajenaciones en la construcción de polideportivos o el soterramiento de trenes o la construcción de pasos inferiores o de muros de trenes o los gastos de inundaciones o las compras de viviendas; todas ellas son finalidades urbanísticas, loables y de indudable interés público, pero que no contribuyen a aumentar ni a conservar el patrimonio municipal del suelo, tal como exige el artículo 276.2 del TR/1992. Este precepto no puede confundirse ni mezclarse con el 280.1: una cosa es que los bienes del patrimonio municipal del suelo una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación hayan de ser destinados a la construcción de viviendas protegidas o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento y otra distinta es que, si se enajenan, el producto haya de reinvertirse en el propio patrimonio municipal del suelo, y no en otras finalidades” (sentencia de 25 de octubre de 2001, RA 9408/2001).

Se establece, por tanto, una diferenciación entre los bienes que integran el patrimonio municipal del

suelo, que han de ser terrenos, y los ingresos que están afectos a la conservación y ampliación de aquél. En la legislación básica estatal, pues, los bienes y los ingresos reciben un tratamiento diferenciado.

DESTINO DE LOS BIENES DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO EN LA LEGISLACIÓN VALENCIANA

La legislación valenciana engloba la regulación del patrimonio municipal del suelo dentro del concepto más amplio de patrimonio público del suelo, si bien en determinados casos hace una referencia específica a aquél.

Según dicha legislación, los bienes del patrimonio municipal del suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico (artículo 259.2 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, en adelante LUV).

Por lo que se refiere a la construcción de viviendas protegidas, se establece la siguiente regulación:

- a) En relación con los municipios de más de 10.000 habitantes, el artículo 262 LUV establece que destinarán íntegramente el patrimonio público de suelo correspondiente al tanto por ciento de la cesión de aprovechamiento urbanístico que les corresponda por actuaciones en suelo urbanizable residencial a la promoción de viviendas de protección pública. Podrán hacerlo bien mediante promoción directa, bien por enajenación gratuita u onerosa del suelo vinculada a tal fin. Al menos la mitad de este suelo deberá ser enajenado de forma onerosa, en cuyo caso será por concurso, o cesión gratuita de terrenos (si en el plazo de dos años, a partir de la vigencia de la LUV, un ayuntamiento no procede a enajenar al menos el 50 por ciento de todos los inmuebles, la Generalitat iniciará expediente de expropiación forzosa con carácter urgente, con el fin de proceder a la construcción, de manera directa o indirecta, de

viviendas de protección pública, previa emisión de certificado de incumplimiento de obligaciones municipales: artículo 266.5 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell, en adelante ROGTU). El precio de la enajenación no podrá sobrepasar, incluyendo los gastos de urbanización que puedan corresponderle, el máximo fijado por la legislación reguladora de viviendas de protección oficial o tipo equivalente que la sustituya, para el lugar y momento en que se produzca.

- b) Los municipios con población comprendida entre 5.000 y 10.000 habitantes afectarán los bienes del patrimonio municipal del 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 ciento de dicho patrimonio en el ejercicio correspondiente.
- c) 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 ciento de la obligación establecida, en relación con los dos grupos de municipios señalados, mediante resolución del conseller compe-

tente en vivienda. En supuestos excepcionales y muy justificados, en base a los mismos criterios, la exención podrá ser de hasta el 100 por cien. Con carácter general se establece que, cuando el ayuntamiento disponga de un programa de carácter plurianual, destinado a cubrir las necesidades de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, convenido con la conselleria competente en vivienda, quedará eximido de la citada obligación.

Por lo que se refiere a otros fines de interés social, en el artículo 86 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, en adelante LOTPP, se establece una importante concreción, pues se ordena que —en el marco establecido por la legislación básica estatal sobre los patrimonios públicos de suelo— el Consell de la Generalitat podrá regular la financiación de actuaciones de interés social para la protección, mejora o recuperación del entorno urbano, territorio y paisaje con recursos provenientes de la gestión de dicho patrimonio, así como las que tengan por objeto la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (artículo 86 LOTPP).

Este precepto, en nuestra opinión, parte de un concepto de interés social excesivamente amplio. La sentencia del Tribunal Supremo de fecha 7 de





noviembre de 2005 (RA 2034/2006), siguiendo otra de 31 de octubre de 2001 (RA 8391/2001), deja muy claro que “el concepto de ‘interés social’ no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1º.1 de la Constitución española, que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9º.2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquél que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Y a continuación añade que “en tal línea es significativo que la antes citada sentencia de 2 de noviembre de 1995 (RA 8060/1995) había desestimado el recurso de apelación deducido frente a sentencia dictada en instancia que anulaba la venta en pública subasta de parcelas integrantes del patrimonio municipal del suelo para destinar su importe a la construcción de un centro socio cultural y deportivo, la construcción del edificio del archivo municipal, adquisición de locales para centros de tercera edad, inversiones en centros de enseñanza, etc.”.

El artículo 86 de la LOTPP ha tenido importantes consecuencias sobre la regulación del patrimonio municipal del suelo, pues –como después veremos al estudiar su desarrollo reglamentario– se ha producido un tratamiento de los ingresos procedentes de la venta o sustitución de los bienes pertenecientes a dicho patrimonio, que se aparta de la legislación básica estatal.

COMPOSICIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

La composición del patrimonio público del suelo consta de los siguientes bienes y derechos (artículos 260 LUV y 543 ROGTU):

- a) El aprovechamiento que exceda del que corresponda a los propietarios de suelo urbano y urbanizable.
- b) Los siguientes bienes inmuebles, sin perjuicio de su afección al uso y dominio público:
 - 1º. Los terrenos adquiridos mediante expropiación, compra, permuta o cualquier otro título, con la finalidad de incorporarlos al patrimonio público del suelo.
 - 2º. Los terrenos obtenidos por cesiones y expropiaciones urbanísticas, ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y, en general, por la ejecución del planeamiento urbanístico o de los instrumentos de ordenación del territorio siempre que

traiga causa de la compensación de excedentes de aprovechamiento.

3º. Las viviendas de propiedad pública.

c) Los derechos de crédito e ingresos que a continuación se relacionan:

1º. Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el mismo patrimonio.

2º. Los intereses, beneficios y plusvalías por enajenación de activos, obtenidos por entidades o sociedades en las que se aporten como capital público bienes del patrimonio público del suelo mediante cualquier título, incluida la sustitución por su equivalente en efectivo de cualquier cesión de terrenos o derechos de aprovechamiento que corresponda a la Administración titular del patrimonio, la constitución onerosa de derechos de superficie y la percepción de cantidades alzadas o cánones periódicos por el mismo concepto.

En relación con la enunciación legal que acabamos de transcribir, cabe realizar las observaciones siguientes:

a) Se incluyen dentro de la composición del patrimonio municipal del suelo elementos que son ajenos a la concepción que sigue manteniendo del mismo la legislación básica estatal. Así, para esta última la vivienda de protección pública es una finalidad y no una parte integrante del mismo patrimonio.

b) En contra de lo que dispone el artículo 276.2 del TR/1992, que tiene carácter básico, “los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico”, no se destinan a la conservación y ampliación del mismo (compra de terrenos, según la jurisprudencia), sino que los propios ingresos forman parte integrante de dicho patrimonio y deben satisfacer directamente aquellas finalidades que la legislación valenciana considera que son propias del patrimonio municipal del suelo (artículo 544 ROGTU).

La Ley valenciana, por tanto, no distingue entre el destino que debe darse a los bienes del patrimonio municipal del suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación (viviendas protegidas u otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento), y el que debe darse al producto resultante de la enajenación de aquéllos (reversión en el propio patrimonio municipal del suelo). Para el legislador valenciano, ingresos y bienes constituyen dicho patrimonio y ambos están destinados a las finalidades propias de éste, lo que no impide que los ingresos también puedan destinarse a la inversión, pero ésta es una finalidad meramente subsidiaria.

Así, el destino de los ingresos dinerarios será la siguiente (artículos 259 LUV, 86 LOTPP y 544 ROGTU):

a) Los ingresos dinerarios obtenidos por la enajenación, o la cesión de terrenos deben destinarse a alguno de los siguientes fines de interés social, siempre que estén previstos en alguno de los instrumentos de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico vigentes, o que estén vinculados a su ejecución.

b) Preferentemente, el destino será:

1º. Construcción de viviendas de protección pública.

2º. Financiación de programas de actuación respecto a inmuebles inscritos en la sección de solares y edificios a rehabilitar del Registro Municipal de Urbanismo. A ese objetivo se destinará un mínimo del 15 por ciento de los ingresos dinerarios generados en el ejercicio presupuestario anterior. Ese porcentaje sólo podrá reducirse justificada y proporcionadamente en atención a la existencia de más ingresos por este concepto que inmuebles inscritos en la referida sección del Registro Municipal de Urbanismo. Podrá suprimirse esta partida cuando en esa sección registral no exista ningún inmueble.

3º. La conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, destinando un mínimo del 15 por ciento de los ingresos anuales a otorgar

ayudas al amparo de lo previsto en el artículo 209 de la LUV. A tal efecto, los ayuntamientos aprobarán una ordenanza reguladora de régimen de ayudas, ponderando la situación económica del destinatario de la ayuda o subvención. Ese porcentaje sólo podrá reducirse justificada y proporcionadamente en atención a la existencia de más ingresos por este concepto que solicitudes de ayuda.

4º. A la financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad. En ese caso será de aplicación el régimen relativo a las cuotas de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística.

c) Subsidiariamente, y una vez atendidos los fines indicados en el apartado anterior, también podrán destinarse esos ingresos dinerarios del patrimonio municipal del suelo a cumplir alguno de los siguientes objetivos:

1º. Ejecución de actuaciones de mejora de entornos urbanos a los efectos de lo establecido en el artículo 5 de la LOTPP.

2º. Conservación, gestión y ampliación del propio patrimonio público del suelo, entendiendo incluidos los siguientes conceptos:

- Los gastos necesarios para la conservación del patrimonio público del suelo, tales como tributos, seguros y costes de mantenimiento, limpieza, seguridad y otros análogos.
- Los gastos de urbanización necesarios para que los terrenos del patrimonio alcancen la condición de solar.
- Los gastos necesarios para la ampliación del patrimonio mediante la cesión, expropiación, compra, permuta o cualquier otro título.
- Los intereses, gastos de tramitación y comisiones de los créditos cuyos fondos hayan sido adscritos al patrimonio.
- Los gastos necesarios para la implantación de los medios informáticos y la gestión de los registros municipales del suelo.

3º. Con carácter excepcional, otros fines de interés social que merezcan una consideración confor-

me a la normativa urbanística o a la legislación sectorial, y que estén previstos en los instrumentos de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico vigentes.

ENAJENACIÓN DE LOS BIENES DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser objeto de transmisión, que observará la normativa estatal y comunitaria en materia de defensa de la competencia, ayudas públicas y disciplina de mercado, en los siguientes términos (artículos 264 LUV y 546 ROGTU):

- a) Mediante enajenación por concurso público, que si queda desierto habilita durante un año la enajenación directa conforme al mismo pliego.
- b) Mediante subasta, cuando los bienes enajenados no estén sujetos a límite en el precio de explotación o tengan el precio tasado oficialmente.
- c) Directamente, por precio no inferior al valor de los terrenos, a entidades de carácter benéfico y social y a promotores públicos (no tienen esta condición las empresas mixtas), que promuevan la construcción de viviendas de protección pública. El documento público en que conste la enajenación directa debe establecer el destino final de los terrenos transmitidos, el plazo máximo de construcción y las demás limitaciones y condiciones que la administración considere conveniente.
- d) Mediante cesión gratuita a organismos públicos, sociedades, entidades o empresas de capital íntegramente público, o a otras administraciones públicas, siempre que el destino de la referida cesión sea la construcción sobre el suelo cedido de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo también pueden ser enajenados mediante permuta por otros bienes, que en tal caso pasan a integrarse en el mismo patrimonio público de suelo, previo expediente en el que se acredite (artículo 547 ROGTU):



- a) La mayor conveniencia de la permuta frente a otras formas de enajenación posibles.
- b) La vinculación del destino de los bienes objeto de permuta a alguno de los fines previstos para los patrimonios públicos de suelo en el artículo 259 LUV.
- c) La valoración de los bienes objeto de permuta.
- d) En su caso, la forma y condiciones de pago de la diferencia entre las valoraciones de los bienes objeto de permuta. Como regla general, la enajenación mediante permuta de los bienes de los patrimonios públicos de suelo debe realizarse por el sistema de concurso público, por precio igual o superior al valor de su aprovechamiento. No obstante, en los casos previstos en la Ley, la enajenación mediante permuta puede realizarse en virtud de procedimiento negociado.

ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS DE RESERVA

Las administraciones públicas, en previsión de la ampliación de sus patrimonios públicos de suelo, podrán establecer áreas reservadas de terrenos, cualquiera que sea su clasificación o calificación urbanística. La reserva, si no estuviera prevista en el plan

general o fuera insuficiente, se efectuará mediante plan especial y podrá ser incluso previa a la programación de los terrenos. Dicha programación, no obstante, podrá ser instada por los particulares, debiendo solicitar autorización previa a la administración titular de la reserva, quien, en su caso, podrá otorgarla con sujeción a las condiciones de interés público que procedan para lograr los fines sociales a los que se adscriba. El establecimiento o la delimitación de reservas de terrenos para la ampliación de patrimonios públicos de suelo comportará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a los efectos expropiatorios, por un plazo máximo y no prorrogable de seis años desde la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento, así como la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen sobre dichos terrenos a los derechos de tanteo y retracto. Transcurrido dicho plazo sin que se haya iniciado el procedimiento expropiatorio, o ejercido los derechos de tanteo y retracto, la delimitación de la reserva quedará sin efecto automáticamente, y se impone un plazo de carencia sin reserva o vinculación de seis años (artículos 261 LUV, 548 y 549 ROGTU).

CONTABILIZACIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Las administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo, así como las entidades que tuvieren encomendada su gestión, deben documentar contablemente de forma expresa y diferenciada los bienes integrantes del patrimonio, así como su movimiento patrimonial, sus enajenaciones y su destino final, y asimismo el flujo y afectación de los fondos adscritos al patrimonio, utilizando al efecto técnicas de contabilidad y presupuestación públicas. La gestión anual de los patrimonios públicos de suelo debe acompañar a la liquidación de las cuentas correspondientes a la ejecución de los presupuestos de su administración titular y debe ser objeto de control en los mismos términos que dicha liquidación (artículo 545 ROGTU).

REGISTRO AUTONÓMICO

La conselleria competente en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda creará un Registro Autonómico de Patrimonios Públicos Municipales de Suelo, que estará compuesto por el inventario de bienes municipales adscritos a cada patrimonio municipal de suelo que sean procedentes de la ges-

ción urbanística. El Registro será público, de acceso gratuito y tendrá una finalidad informativa. Los bienes inmuebles integrados tendrán la naturaleza de utilidad pública e interés social. No se podrá disponer de ellos, si previamente no se aporta, al respectivo expediente, certificado de inscripción en el referido Registro Autonómico, que el secretario del ayuntamiento deberá protocolizar (artículo 266 LUV).

FORMAS DE GESTIÓN

La gestión de los patrimonios públicos de suelo podrá ejercerse directamente por su administración titular, por organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público o participadas mayoritariamente por la administración, entidades públicas empresariales, mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas. Las sociedades anónimas o empresas de economía mixta para la gestión de los patrimonios públicos de suelo deberán constituirse para actuaciones concretas, de las establecidas por el planeamiento, en régimen de concurrencia pública u ofreciéndolas restringidamente a los propietarios de los inmuebles afectados, pero en condiciones de igualdad (artículos 263 y 265 LUV).