



## Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Interior

### **INFORME JURÍDIC RELATIU A UNA SÈRIE DE QÜESTIONS QUE TRACTEN DE LA POSSIBILITAT DE DUR A TERME UNES DETERMINADES ACTUACIONS ENVERS EL 10% D'APROFITAMENT MITJÀ D'UNA DETERMINADA UNITAT D'ACTUACIÓ QUE LI CORRESPON A L'AJUNTAMENT X**

#### **ANTECEDENTS**

**Primer.** En data 21 de febrer de 2005 va tenir entrada a la Conselleria d'Interior sol·licitud d'informe jurídic del Servei d'Assessorament a les Corporacions Locals tramesa per l'Ajuntament X i relatiu a l'assumpte.

#### **CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

##### **Primera.- Necessitat de crear el patrimoni públic local del sòl**

L'article 276 del text refós de la Llei del sol de 1992 estableix qui són els ajuntaments que han de constituir el seu respectiu Patrimoni Municipal del Sòl (d'ara endavant PMS) els ajuntaments que disposin de planejament general.

Així mateix l'article 37.1.1 de la Llei autonòmica 8/2004, de 26 de desembre estableix que els consells insulars i els ajuntaments han de constituir el seu respectiu patrimoni públic local del sòl.

Encara que l'ajuntament de Llubí no disposi de planejament general no l'eximeix de crear i constituir el patrimoni públic local ja que la norma autonòmica s'ha d'aplicar de forma plena donada la competència autonòmica exclusiva en la matèria establerta a l'article 10.4 de l'Estatut d'autonomia i la supletorietat, per tant, del precepte estatal.

Respecte del fet de la forma de integració o afectació dels bens patrimonials en el Patrimoni públic local del sòl es reproduïx un paràgraf de la STC del tribunal superior de Justícia del País Basc, Recurs Contenciós administratiu 245/1997 (RJCA 1999/1442) on estableix que *"La integració o afectación de los bienes patrimoniales en el Patrimonio Municipal del Suelo no requiere acto administrativo alguno, sino que es una consecuencia que se produce <<ex lege>> siempre que resulten clasificados como suelo urbano o urbanizable ...."*

El fet de que el patrimoni públic local del sòl, d'acord amb el que estableix l'article 276 del TR/1992, s'estableixi com un patrimoni separat de la resta de



## Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Interior

bens de la corporació, no significa que s'hagi de crear un inventari de bens separat de l'inventari general.

Donat que la forma de creació i constitució no apareix establerta a la normativa vigent, poden entendre aplicable pels bens inclosos dins el patrimoni públic local del sòl l'article 17 i següents del Reglament de Bens de les corporacions locals i concretar a l'inventari general, dins la naturalesa del bé si està afectat al patrimoni públic local del sòl i diferenciar-ho de la resta de bens patrimonials per a poder.

Els bens patrimonials incorporats al patrimoni públic local del sòl seguiran essent bens patrimonials amb les seves exorbitàncies però amb el règim específic dels patrimonis públics locals del sòl i la predeterminació a un destí específic.

### **Segona.- Possibilitat de reduir proporcionalment l'aprofitament urbanístic establert a la legislació vigent i substituir-ho per les despeses d'urbanització**

Tant en el cas de que estiguem parlant de sòl urbà com si ho feim de sòl urbanitzable la Llei 6/1998, de 13 d'abril de règim del sòl i valoracions estableix en els articles 14 i 18 una sèrie de deures dels propietaris de sòl urbà i urbanitzable respectivament entre els que figuren per un costat la de cedir obligatòriament i gratuïta a la administració tot el sòl necessari per a vials, espais lliures, zones verdes i dotacions públiques de caràcter local al servei de l'àmbit de desenvolupament en el que els seus terrenys resulten inclosos i per un altre costat existeix l'obligatorietat de cedir gratuïtament a l'Administració actuant el sòl corresponent al 10% de l'aprofitament del corresponent àmbit.

Per tant l'ajuntament ha de procedir a costejar les despeses derivades de la urbanització en la proporció que li correspon a l'aprofitament concret d'aquesta i que concretament és del 10%.

No es pot reduir l'aprofitament urbanístic contemplat a la legislació urbanística ja que a pesar de que els articles 14 i 18 de la Llei 6/1998 estableixin aquest percentatge com de màxim i la possibilitat de que la legislació urbanística ho redueixi, no existeix cap norma de rang legal que modifiqui aquest percentatge.

Per altre banda el fet de reduir l'aprofitament urbanístic es pot establir mitjançant conveni urbanístic sempre i quan la quantitat reduïda del corresponent aprofitament sigui substituït per compensació en metàl·lic i aquesta es destini a conservar o ampliar el patrimoni públic local del sòl i no a pagar les despeses derivades de la urbanització que li corresponen a l'ajuntament donat el caràcter diferenciat del patrimoni públic local del sòl envers la resta de bens.

### **Tercera.- Substitució de l'aprofitament en una unitat d'actuació per la cessió de terrenys destinats a l'ampliació del polisportiu municipal situat fora de la unitat d'actuació en qüestió.**



## Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Interior

Tant a la normativa estatal com a l'autonòmica estableixen que la finalitat d'aquest sòl és la de regular el mercat de terrenys, obtenir reserves de sòl i facilitar l'execució del planejament.

Donat que, d'acord amb l'article 37.2.1 de la Llei 8/2004, el 10% d'aprofitament de la unitat d'actuació determinada queda inclòs dins el Patrimoni Públic local del sòl aquest sòl quedarà afectat a uns determinats fins i constituirà un patrimoni separat de la resta de béns de les entitats locals.

Tant la legislació estatal com l'autonòmica estableixen la possibilitat d'alienar, permutar o substituir per compensació en metàl·lic l'aprofitament que li correspon a l'entitat local sempre i quan els béns o quanties resultants de la transacció es destinin a conservar o ampliar el patrimoni públic local del sòl i no a altres actuacions competència de la corporació que no compleixen amb el destí específic atribuït a aquest tipus de bé patrimonial.

El fet concret de permutar terrenys està totalment permès però el terreny adquirit per l'ajuntament encara que sigui dins una altra unitat d'actuació s'haurà de destinar, com estableix l'article 37.1.2 de la Llei 8/2004, a ampliar el patrimoni públic local del sòl i per tant a la finalitat concreta d'aquest.

Destinar el terreny que es permuta a un us o servei públic desvirtua completament la finalitat per la qual es crea el patrimoni públic local del sòl i a tal efecte ho confirma la Sentència del Tribunal Suprem en el recurs de cassació núm. 4498/1996 (RJ 2001/9408):

*“El PMS está constituido por terrenos y no por equipamientos ni viviendas, y por ello no puede alegarse 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 no contribuyen a aumentar ni a conservar el PMS**, tal como exige el artículo 276.2 del TR/92. Este precepto no puede confundirse ni mezclarse con el 280.1: una cosa es que los bienes del PMS 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 PMS, y no en otras finalidades.”*

**Quarta.- Possibilitat de substituir l'aprofitament urbanístic que correspon a l'Ajuntament pel seu equivalent econòmic (metàl·lic) per ser destinat a l'execució d'un edifici per a usos docents d'interès municipal**

Com s'assenyalava al punt anterior tant la legislació estatal com l'autonòmica estableixen la possibilitat d'alienar, permutar o substituir per compensació en metàl·lic l'aprofitament que li correspon a l'entitat local sempre i quan els béns o



## Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Interior

quanties resultants de la transacció es destinin a conservar o ampliar el patrimoni públic local del sòl i no a altres actuacions competència de la corporació que no compleixen amb el destí específic atribuït a aquest tipus de be patrimonial i menys quan es destini a un us públic municipal com és el de usos docents d'interès municipal.

A tal efecte, en relació a la finalitat del patrimoni públic del sòl es reproduïx extracte de la STC del Tribunal Suprem, recurs de cassació 4498/1996 (RJ 2001/9408):

*“ El PMS ....fue regulado como un conjunto de bienes de que las corporaciones se pueden servir para regular el precio en el mercado de solares, con la finalidad de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones. Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio. Por ello se ha podido decir que las dotaciones económicas que se pongan a disposición del PMS constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera.....”*

*“Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los patrimonios municipales del suelo, y se desprenderá 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 diversas necesidades presupuestarias municipales.** Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los Patrimonios Municipales del Suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas (artículo 3.1 del código civil), porque esa interpretación ha de respetar, en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas, muy otras, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales”*

**Cinquena.- Si resulta procedent la substitució, els terrenys poden ser cedits a la Junta de compensació o han de ser alienats per concurs públic.**

L'esmentada substitució per compensació en metàl·lic serà possible, d'acord amb l'article 37.1.2 de la Llei 8/2004, si bé aquesta substitució es farà directament per la Junta de compensació la qual compensarà en metàl·lic a l'ajuntament la quantia equivalent al 10% d'aprofitament.



## Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Interior

Per altra costat l'ajuntament també podria, una vegada adquirit aquest 10% d'aprofitament, alienar-ho a un tercer i que en aquest cas s'hauria de fer mitjançant concurs públic.

En ambdós casos la quantia resultant de la compensació o l'alienació s'haurà de destinar íntegrament a conservar o ampliar el patrimoni públic local de sòl i per tant no es podrà destinar ni a la compra d'un terrenys destinat a ampliar el polisportiu ni a l'execució d'un edifici per a usos docents d'interès municipal.

**Sisena.- Amb relació a la destinació del patrimoni públic local, interpretació de l'article 37.3 de la Llei 8/2004 "...altres usos d'interès general que serà apreciat per la pròpia corporació local, sempre d'acord amb el que disposi el planejament urbanístic"**

Els béns que integren el patrimoni públic local del sòl tenen per finalitat regular el mercat de terrenys, obtenir reserves de sol per a actuacions de iniciativa pública y facilitar l'execució del planejament.

Una vegada els bens del patrimoni esmentat hagin estat incorporats al procés d'urbanització i edificació, **hauran de ser destinats a actuacions adreçades a regular el mercat del sòl o la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública o a altres usos d'interès general.**

D'acord amb l'anterior el destí d'aquest bens és clar encara que existeixi un punt de confusió envers el significat d'interès general.

El TR/92 estableix en aquest punt una matisació que podria parèixer diferent quan estableix al seu article 280 "...otros usos de interés social".

Cabria saber si l'esperit del legislador autonòmic ha estat donar-li un contingut diferent en aquest punt.

Per usos d'interès social la STC del TS en el recurs de cassació 4723/1996 (RJ 2001/8391 estableix el següent:

*" Debe tenerse presente que este interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1.1 de la CE que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9.2 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.*

*Ninguna de las actuaciones que el Ayuntamiento demandado puede decirse que se refieran a un uso de interés social, y así:*

- *Ni está probado que la regeneración, el adecentamiento y la urbanización del frente marítimo tenga interés social fuera del meramente urbanístico.*
- *Ni está probado que lo tenga el pago de la deuda que el ayuntamiento mantenía con XXXX.*



## Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Interior

- *Ni desde luego consta que lo tengan la planta baja y la planta sótano.....y que han de ser entregadas al ayuntamiento.*

*La finalidad de la permuta no es la edificación de viviendas de protección pública u otros usos de interés social, sino unas finalidades variadas, todas ellas lícitas y plausibles pero que exceden de las específicas que el artículo 280.1 del TR/92 impone”*

Encara que la legislació autonòmica pareix que es vol referir a un altre tipus d'interès no es pot interpretar que aquest concepte jurídic indeterminat vulgui anar més enllà i pugin arribar a desvirtuar i buidar de contingut el patrimoni públic del sòl donant-li un us d'interès general a un terreny inclòs dins aquest tipus de bé patrimonial que s'allunyi de la finalitat específica d'aquest i que, d'acord amb l'article 37.1.1 de la Llei 8/2004, es la de intervenir en el mercat, obtenir reserves de sòl i facilitar l'execució del planejament territorial i urbanístic.

D'acord amb la STC del Tribunal Suprem, recurs de cassació 4498/1996 (RJ 2001/9408), reproduïda a la consideració jurídica quarta, si es volgués donar una finalitat diferent de l'establerta legalment, es podria fer mitjançant una previsió legislativa expressa en contrari possibilitant que aquests bens pugin abandonar el seu origen, caracterització i finalitat i passin a convertir-se en font de finançament d'altres i diverses necessitats pressupostàries del municipi assumint el possible risc de desaparició dels patrimonis públics locals del sòl i que en aquest cas no pot considerar-se amb aquesta finalitat el fet d'introduir a la llei autonòmica el concepte d'interès general.

L'apreciació de l'interès general correspon a la corporació local d'acord amb el que disposi el planejament urbanístic que serà el que determini els usos possibles sempre dins el marc de la finalitat d'aquest tipus de sòl establert a l'article 37 de la Llei 8/2004.

**Setena.- Forma de procedir per substituir o alienar l'aprofitament urbanístic atribuïble a l'ajuntament en la unitat d'actuació en tramitació, de conformitat amb la legislació general i autonòmica aplicable.**

Si l'aprofitament és substituït per compensació en metàl·lic, d'acord amb l'article 37.1.2 de la Llei 8/2004, aquesta es farà directament per la Junta de compensació la qual compensarà en metàl·lic a l'ajuntament la quantia equivalent al 10% d'aprofitament, la forma jurídica per la qual s'ha d'adoptar aquesta substitució és mitjançant un conveni urbanístic.

Si el que es vol és alienar una vegada adquirit aquest 10% d'aprofitament a un tercer s'haurà d'estar al que estableix l'article 9 de la Llei de contractes on estableix que els contractes de compra venda sobre bens immobles se'ls aplicarà, en primer lloc, en quant a la seva preparació y adjudicació, les normes de la legislació patrimonial de les corresponents administracions públiques i



## Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Interior

supletòriament per les normes compreses a la Llei de contractes i en quant a la seva execució i extinció per les normes de dret privat.

### CONCLUSIONS

**Primera.-** D'acord amb l'article 37.1.1 de la Llei 8/2004 tots els ajuntaments han de constituir el seu respectiu patrimoni públic del sòl.

Els bens patrimonials incorporats al patrimoni públic del sòl seguiran essent bens patrimonials amb les seves exorbitàncies però amb el règim específic d'aquest tipus de patrimoni i la predeterminació a un destí específic.

Les corporacions locals estan obligades a formar inventari de tots els seus bens i drets, qualsevol que sigui la seva naturalesa o forma d'adquisició, per tant els bens del patrimoni públic del sòl hauran d'ésser inventariats i dins l'epígraf 1-Immables, especificant dins aquest els bens patrimonials inclosos dins el patrimoni públic del sòl dels bens patrimonials de règim general.

**Segona.-** L'ajuntament ha de procedir a costejar les despeses derivades de la urbanització en la proporció que li correspon a l'aprofitament concret d'aquesta i que concretament és del 10%.

No es pot reduir l'aprofitament urbanístic contemplat a la legislació urbanística ja que no existeix cap norma de rang legal que modifiqui aquest percentatge.

**Tercera.-** Tant la legislació estatal com l'autonòmica estableixen la possibilitat d'alienar, permutar o substituir per compensació en metàl·lic l'aprofitament que li correspon a l'entitat local sempre i quan els béns o quanties resultants de la transacció es destinin a conservar o ampliar el patrimoni públic local del sòl i no a altres actuacions competència de la corporació que no compleixen amb el destí específic atribuït a aquest tipus de be patrimonial.

Destinar el terreny a un us o servei públic desvirtua completament la finalitat per la qual es crea el patrimoni públic local del sòl.

**Quarta.-** L'aprofitament es pot substituir per compensació en metàl·lic, d'acord amb l'article 37.1.2 de la Llei 8/2004, si bé aquesta substitució es farà directament per la Junta de compensació la qual compensarà en metàl·lic a l'ajuntament la quantia equivalent al 10% d'aprofitament, la forma jurídica per la qual s'ha d'adoptar aquesta substitució és mitjançant un conveni urbanístic.

Per altra costat l'ajuntament també podria, una vegada adquirit aquest 10% d'aprofitament, alienar-ho a un tercer i que en aquest cas s'hauria de fer mitjançant concurs públic.

En ambdós casos la quantia resultant de la compensació o l'alienació s'haurà de destinar íntegrament a conservar o ampliar el patrimoni públic local de sòl i per tant no es podrà destinar ni a la compra d'un terrenys destinat a ampliar el polisportiu ni a l'execució d'un edifici per a usos docents d'interès municipal.



## **Govern de les Illes Balears**

Conselleria d'Interior

**Cinquena.-** L'interès general apreciat per la corporació no pot desvirtuar la finalitat mateixa del patrimoni públic del sòl establert a l'article 37.1.1 de la Llei 8/2004.

Marratxí, 7 de març de 2005