



Resposta a la consulta sobre l'alienació de patrimoni municipal de sòl de l'Ajuntament X

Antecedents

L'Ajuntament X, per mitjà de l'escrit de data 4 d'abril de 2008, que va tenir entrada a la Conselleria de Presidència del Govern de les Illes Balears el 8 d'abril de 2008 (RGE 5306/2008), formulava a la Direcció General d'Administracions Públiques una consulta sobre la possibilitat d'alienació de patrimoni municipal de sòl, en concret, solars d'ús industrial, per finançar la construcció d'un tanatori.

Cal dir que l'Ajuntament X va formular una consulta similar per mitjà de l'escrit de 27 de febrer de 2008 en relació amb la possibilitat d'alienació de patrimoni municipal de sòl per finançar inversions de capital. La resposta a aquesta consulta anterior, que es va comunicar a l'Ajuntament X per mitjà de l'ofici de 27 de març de 2008, servirà de referència per a la consulta actual.

Consideracions jurídiques

L'article 37 de la Llei 8/2004, de 23 de desembre, de mesures tributàries, administratives i de funció pública (BOIB núm. 186, de 30 de desembre), introdueix en l'ordenament jurídic de les Illes Balears les normes en matèria de patrimoni públic local del sòl i en matèria d'alienació de béns patrimonials.

En aquest sentit, el punt 1.2 de l'article 37 de la Llei 8/2004 disposa que:

Els béns del patrimoni públic local del sòl constitueixen un patrimoni separat de la resta de béns dels ens locals. Els ingressos obtinguts mitjançant l'alienació de terrenys, la seva permuta o la substitució per compensació en metàl·lic provinent de l'aprofitament corresponent a l'Administració local, s'han de destinar a conservar-los i ampliar-los.

El patrimoni públic local del sòl (a partir d'ara PPLS) constitueix un patrimoni separat i diferenciat de la resta del patrimoni local ja que està adscrit a unes finalitats concretes. Aquest caràcter finalista determina que tot allò que surti d'aquest patrimoni necessàriament ha de tornar a integrar-s'hi.



Per altra part, el punt 3 de l'article 37 de la Llei 8/2004, que s'ha modificat per la Llei 6/2007, de 27 de desembre, de mesures tributàries i economicoadministratives (BOIB núm. 196, de 29 de desembre), estableix que:

Els béns i drets de contingut econòmic que integren el patrimoni local del sòl de conformitat amb el previst als instruments d'ordenació territorial, s'hauran de destinar a algun dels usos d'interès social següents:

- a) Preferentment, a la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública per a la seva posada en el mercat, ja sigui en venda, en lloguer, en dret de superfície o concessió administrativa, o altres formes d'accés a l'habitatge, que permeti establir preus màxims.
- b) Operacions d'iniciativa pública de rehabilitació d'habitatge protegit.
- c) Conservació, gestió o ampliació dels propis patrimonis públics de sòl.
- d) Execució de dotacions urbanístiques públiques, inclosos els sistemes generals.
- e) Compensació a propietaris als quals correspongui un aprofitament superior al permès pel planejament, en la unitat d'actuació en què estiguin inclosos els terrenys, així com als propietaris dels terrenys dels quals hagin estat objecte d'ocupació directa o expropiació.
- f) Adquisició i rehabilitació de béns immobles declarats d'interès cultural, i catalogats, conforme a la legislació vigent en matèria de patrimoni històric, així com dels béns catalogats segons el planejament municipal.
- g) Adquisició i millora d'àrees naturals, i l'adopció de mesures de millora i conservació del medi ambient.

D'acord amb els punts esmentats de l'article 37 de la Llei 8/2004, cal diferenciar dos conceptes:

- 1) El destí que s'ha de donar als ingressos obtinguts mitjançant l'alienació de terrenys del PPLS, la seva permuta o la substitució per compensació en metàl·lic provinent de l'aprofitament corresponent a l'Administració local. Aquest destí ha de ser conservar i ampliar els béns del PPLS, d'acord amb el punt 1.2 de l'article 37 de la Llei 8/2004.
- 2) El destí dels béns i drets de contingut econòmic que integren el PPLS. Aquest destí ha de ser algun dels usos d'interès social que preveu el punt 3 de l'article 37 de la Llei 8/2004.

Cal dir que la normativa autonòmica de les Illes Balears en matèria de PPLS reproduceix en uns termes molt semblants allò previst pel Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana (TRLR 1976), i pel Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, pel qual



s'aprova el text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana (TRLR 1992).

L'article 93 del TRLR de 1976 disposa que:

Los ingresos obtenidos por la gestión urbanística mediante enajenación de terrenos del Patrimonio [municipal del suelo] se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.

L'article 276 del TRLR de 1992¹ establia que:

1. 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.
2. 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.

L'apartat 1 de l'article 280 del TRLR de 1992² establia que:

Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporado 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.

Respecte al patrimoni municipal del sòl regulat pel TRLR de 1976 i pel TRLR de 1992, cal referir-se a la jurisprudència del Tribunal Suprem.

Així, la Sentència del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa) de 2 de novembre de 1995 (recurs 3132/1991) va tractar la qüestió del destí que s'ha de donar als doblers obtinguts amb motiu de l'alienació de béns del patrimoni municipal del sòl i considera que no es pot destinar a satisfer necessitats generals del municipi, sinó a les finalitats concretes previstes en la normativa que regula aquest patrimoni municipal del sòl. Aquestes finalitats concretes són conservar i ampliar

¹ L'article 276 del TRLR de 1992 ha estat derogat expressament per la disposició derogatòria única de la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl.

² L'apartat 1 de l'article 280 del TRLR de 1992 també ha estat derogat expressament per la disposició derogatòria única de la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl.



aquest patrimoni. La mateixa doctrina és seguida per les sentències del Tribunal Suprem de 25 d'octubre de 2001 (recurs 4498/1996), de 31 d'octubre de 2001 (recurs 4723/1996), de 2 de novembre de 2001 (recurs 4735/1996), de 21 juliol de 2003 (recurs 4597/1999) i de 7 de novembre de 2005 (recurs 7053/2002).

La Sentència del Tribunal Suprem de 2 de novembre de 1995 en els fonaments de dret vuitè i novè manifesta literalment que (s'han destacat en versaletes els punts de més interès):

El Patrimonio Municipal del Suelo fue regulado en la Ley del Suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las Corporaciones se pueden servir "para regular el precio en el mercado de solares" (Exposición de Motivos), con la finalidad de "prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones". Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que SU FINALIDAD ESPECÍFICA SE REALIZA MEDIANTE LA CIRCULACIÓN PROPIA DEL TRÁFICO JURÍDICO PERO SIN DISMINUCIÓN O MERMA DEL PROPIO PATRIMONIO, TODA VEZ QUE EL PRODUCTO DE LAS ENAJENACIONES DE LOS BIENES DE ÉSTE HABRÁ DE DESTINARSE A LA CONSERVACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL PROPIO PATRIMONIO (Art. 93 del TRLS). Por ello se ha podido decir que "las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin, de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera". En definitiva, se ha venido así aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un "patrimonio separado" (lo que hoy está ya expresamente dicho en el artículo 276-2 del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de Junio de 1992) LA LEY ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del 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 de los que las Corporaciones han de perseguir según la legislación de régimen local (artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de Abril de 1985), sino el específico y concreto de "prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones" (artículo 89-2 del Texto Refundido de 9 de Abril de 1976), y HA QUERIDO Y QUIERE EXPRESAMENTE, CON UNA CLARIDAD ELOGIABLE, QUE EL PRODUCTO DE LAS ENAJENACIONES DE TERRENOS DEL PATRIMONIO SE DESTINEN NO A CUALQUIER FIN, POR LOABLE Y RAZONABLE QUE SEA, SINO AL ESPECÍFICO DE LA CONSERVACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL PROPIO PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO. (Artículo 93, ya citado.)

ESTA ES LA CARACTERIZACIÓN QUE EL LEGISLADOR HA DADO A LOS PATRIMONIOS MUNICIPALES DEL 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. 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.

La Sentència del Tribunal Suprem de 25 d'octubre de 2001 en el fonament de dret vuitè manifesta literalment que (s'han destacat en versaletes els punts de més interès):

El PMS 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 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 urbanística, loables y de indudable interés público, pero que no contribuyen a aumentar ni a conservar el PMS, 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 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.

El legislador autonòmic balear en la modificació que fa la Llei 6/2007 del punt 3 de l'article 37 de la Llei 8/2004 NO ha volgut que el producte de l'alienació del PPLS abandoni el seu origen i finalitat, que és conservar i ampliar els béns del PPLS, i passi a convertir-se en font per finançar altres necessitats pressupostàries municipals. Així cal entendre-ho perquè la Llei 6/2007 el que ha modificat és el punt 3 de l'article 37 de la Llei 8/2004, que es refereix als usos d'interès social a què s'hauran de destinar els béns i drets de contingut econòmic que integren el PPLS, però no ha modificat el punt 1.2 de l'article 37 de la Llei 8/2004 que tracta del destí que s'ha de donar als ingressos obtinguts per l'alienació del PPLS.

La modificació que fa la Llei 6/2007 del punt 3 de l'article 37 de la Llei 8/2004 especifica els usos d'interès social als quals s'hauran de destinar els béns i drets de contingut econòmic que formen part del PPLS. Aquest punt 3 de l'article 37 s'ha de distingir de l'alienació de terrenys del PPLS, respecte de la qual la Llei 8/2004 deixa clar que el destí d'aquesta alienació ha de ser la conservació i l'ampliació del PPLS.



La consulta de l'Ajuntament X es refereix a la possibilitat d'alienació del PPLS, en concret, solars d'ús industrial, per finançar la construcció d'un tanatori. Aquesta consulta s'ha d'incloure dins el punt 1.2 de l'article 37 de la Llei 8/2004, que es refereix al destí que s'ha de donar als ingressos obtinguts de l'alienació de terrenys del PPLS, de manera que el destí que l'Ajuntament X en la consulta plantejada vol donar a l'alienació del PPLS excedeix allò previst en el punt 1.2 de l'article esmentat.

Conclusions

1. La modificació que fa la Llei 6/2007 del punt 3 de l'article 37 de la Llei 8/2004 especifica els usos d'interès social als quals s'hauran de destinar els béns i drets de contingut econòmic que formen part del PPLS.
2. La modificació esmentada NO suposa que el producte de l'alienació del PPLS abandoni el seu origen i finalitat, que és conservar i ampliar els béns del PPLS, i passi a convertir-se en font per finançar altres necessitats pressupostàries municipals. És a dir, els ingressos obtinguts per l'alienació del PPLS, la seva permuta o la substitució per compensació en metàl·lic provinent de l'aprofitament corresponent a l'Administració local, s'han de destinar a conservar o ampliar els béns del PPLS, d'acord amb el punt 1.2 de l'article 37 de la Llei 8/2004.
3. La construcció d'un tanatori, que es pretén finançar amb l'alienació del PPLS, excedeix el destí que s'ha de donar a l'alienació del PPLS.

Palma, 28 d'abril de 2008