



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de... solicita, mediante escrito de fecha 1 de diciembre y registro de entrada en Diputación el día 9 del mismo mes, la emisión de un Informe por parte del Departamento de Asistencia a Municipios y Formación, en relación con algunas dudas planteadas sobre la legalidad o no del destino inicialmente previsto para determinados fondos integrantes del Patrimonio Municipal de Suelo, dado que, según el Informe de fiscalización realizado al referido Ayuntamiento por el Tribunal de Cuentas, de fecha..., éste habría manifestado que los recursos procedentes del indicado Patrimonio y aplicados, en una ocasión anterior, a *“la construcción del edificio de la policía local”* no estaría entre los posibles destinos previstos legalmente por la normativa que regula el citado Patrimonio, por cuanto dicho edificio *“no tiene un uso público, sino de servicio público”*.

En concreto, lo que el Ayuntamiento desea ahora saber, tras las vicisitudes acaecidas durante el periodo de ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio de 2008, en que aparecían consignados los proyectos de gasto – cuyos pormenores (planteados en forma de Antecedentes en el escrito de petición de Informe) ya fueron objeto de consulta telefónica con este Departamento por parte del personal técnico del Ayuntamiento – es si, enajenadas en 2010 determinadas parcelas pertenecientes al mencionado Patrimonio, podrían destinarse parte de los fondos obtenidos tras la citada enajenación para la financiación de sendos proyectos de gasto consistentes en la *“Rehabilitación de la nueva sede de Urbanismo”* y construcción de una *“Piscina”*.

Pues bien, como quiera que, ante la duda suscitada por el Informe del Tribunal de Cuentas en relación con el destino final de los fondos que integran el Patrimonio Municipal de Suelo, la cuestión planteada por la primera autoridad municipal se limita a tratar de conocer nuestra opinión al respecto, una vez leído el contenido del citado Informe y consultada la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede a emitir el siguiente,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



INFORME

PRIMERO

Desde la primera Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, hasta la actual Ley estatal de Suelo (en adelante, LS08), aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, el Patrimonio Municipal de Suelo se ha venido configurando como un instrumento esencial de intervención de los poderes públicos en el mercado inmobiliario. En este sentido, si se lee con atención el artículo 38.1¹ de la vigente LS08 se podrá observar la configuración tan amplia que respecto de los fines de los referidos Patrimonios realiza el legislador, como son, regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.

Ahora bien, una cosa son los fines indicados en el párrafo anterior, de carácter más o menos abstractos, y otra la formulación precisa del destino de los bienes integrantes del expresado Patrimonio, que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 de la citada LS08, además de a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, *“podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural”*.

Por su parte, el citado artículo 38 de la LS08 ya nos había dicho, en su apartado 2, que los bienes del referido Patrimonio, así como, *“los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino”*, habiendo

¹ Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

interpretado algún prestigioso autor² que con esta última expresión la Ley estatal, muy probablemente, habría querido aclarar que los mencionados ingresos no tendrían por qué destinarse siempre y en todo caso a la conservación, administración y ampliación del indicado Patrimonio, sino que podrían ser destinados también a la construcción de viviendas protegidas u otros usos de interés social. Como, por otra parte, hemos visto que viene en reconocer expresamente el citado artículo 39 de la LS08.

Pues bien, llegados a este punto y en lo que a la concreta legislación urbanística de Castilla-La Mancha se refiere –que, conforme al texto del citado artículo 39 de la LS08, es a quien corresponde definir los usos de interés social–, conviene traer a colación lo dispuesto en el artículo 79 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, y, en concreto, su apartado 2, en el que se señala que los bienes de los Patrimonios Públicos de Suelo –además de los que podríamos calificar como destinos tradicionales, enunciados en su apartado 1 anterior– podrán destinarse también, y entre otros, a los siguientes usos de interés social: “(...) c) *Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones Públicas o sus sociedades instrumentales*”.

Por tanto, y a pesar de que el Tribunal Supremo, ante la frecuente utilización por parte de los Ayuntamientos de los ingresos procedentes del Patrimonio Municipal de Suelo para financiar cualquiera de las finalidades incluidas en el ámbito de sus competencias, se ha venido negando –bien es verdad que en un contexto legal diferente al existente en estos momentos– a aceptar la identificación del concepto de “interés social” con cualquier finalidad que tenga que ver con el urbanismo (hasta el punto de haber declarado que no todo fin urbanístico puede ser considerado *per se* como de interés social, a los efectos de poder justificar así el destino de los bienes del mencionado Patrimonio, llegando a anular, por ejemplo, la venta de parcelas para destinar su importe a la construcción de un Centro socio-cultural y deportivo), lo cierto y

² En concreto, el profesor **ÁNGEL MENENDEZ REXACH**, en el libro colectivo editado por El Consultor, bajo el título de “*Ley de Suelo: Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo*”, 1ª Edición, Septiembre de 2007.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

verdad es que tras la concreción efectuada por la legislación urbanística de Castilla-La Mancha de los referidos “*usos de interés social*”, cuya lista fue introducida *ex novo* por la Ley 12/2005, de 27 de diciembre, de modificación del anterior Texto Refundido de la LOTAU, hay que entender que por voluntad expresa del legislador autonómico, las posibilidades de destino de los bienes del referido Patrimonio se han visto ampliadas considerablemente, incluyendo entre sus determinaciones el supuesto contemplado en la citada letra c), del artículo 79.2 del TRLOTAU, que consideramos de aplicación al caso.

En resumidas cuentas, y aun reconociendo la indudable confusión existente en torno a la materia objeto de Informe, que la mencionada línea jurisprudencial ha contribuido a generar, resulta difícil compartir –como el autor citado ha llegado a decir– la referida corriente jurisprudencial que prohibiría destinar a la implantación de equipamientos, instalaciones y dotaciones públicas los recursos procedentes del citado Patrimonio, sobre todo, a raíz de la aparición en nuestro ordenamiento jurídico de las múltiples y diferentes legislaciones urbanísticas aprobadas por las diversas Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, no podemos concluir este primer punto de nuestro Informe, centrado en el estudio de la regulación legal del destino a otros usos de interés social de los recursos integrados en el Patrimonio Municipal de Suelo, sin recordar que, de acuerdo con el contenido –de carácter básico– del artículo 39 de la LS08, citado con anterioridad, la admisibilidad del destino efectivo “*a otros usos de interés social*” exige la concurrencia de dos requisitos: el primero, que la correspondiente legislación autonómica especifique dichos usos –requisito que, como hemos visto, se cumple en el caso de Castilla-La Mancha–; y, el segundo, que el proyectado destino esté previsto en el correspondiente “*instrumento de ordenación urbanística [municipal]*” –circunstancia que desconocemos si se cumple o no en el supuesto sometido a nuestra consideración–.

SEGUNDO

Admitida, pues, la existencia de una genérica habilitación legal a favor de las distintas Administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo, con el fin de que



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

puedan éstas destinar –en las condiciones indicadas en el punto anterior– los bienes integrantes de los mismos a una serie de usos de interés social, conforme a lo establecido en el artículo 79.2 del TRLOTAU, y no sólo, como afirma el mencionado Informe del Tribunal de Cuentas, para *“la finalidad específica de ampliación y conservación”* del indicado patrimonio, vamos a exponer ahora la opinión que nos merece la tesis mantenida por el citado Tribunal, a raíz de la financiación con fondos procedentes de dicho patrimonio de la construcción de un edificio de la policía local, y, según la cual, el destino de esos fondos no estaría entre los previstos legalmente para dicho patrimonio, por tratarse de un edificio *“que no tiene un **uso público**, sino de **servicio público**”*.

A este respecto, cabe empezar recordando cómo la expresada distinción entre bienes de “uso público” y de “servicio público”, procedente de la dogmática de bienes, ha servido para establecer el diferente régimen jurídico de uso aplicable a las dos categorías de bienes de dominio público existentes, sin que por ello su utilización en otros ámbitos del ordenamiento jurídico, como puede ser, en este caso, el ámbito urbanístico, deba llevarnos a tener que interpretar, como parece que ocurre en el Informe del citado Tribunal, que siempre que se utiliza la expresión “de uso público” se hace en contraposición a la “de servicio público”, y, en consecuencia, tener que entender también que, cuando el artículo 79.2, letra c), del TRLOTAU, señala entre los posibles usos de interés social, la *“Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones **de uso público municipal** (...)”*, implícitamente estaría rechazando los equipamientos e instalaciones que tuvieran como destino final la prestación de un “servicio público”, admitiendo exclusivamente los que, desde la perspectiva de la clasificación de los bienes de dominio público, pudieran calificarse sólo como de “uso público”. Dicha forma de pensar debe ser, a nuestro juicio, rechazada por las razones que seguidamente pasamos a exponer.

En primer lugar, aunque es verdad que en la legislación urbanística de Castilla-La Mancha no existe un concepto preciso de *equipamiento*, más allá de la referencia



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

indirecta contenida en la Disposición Preliminar 10.2³ del TRLOTAU, que define el suelo dotacional, cualquier alusión al término, como la efectuada por el citado artículo 79.2, letra c), del TRLOTAU, al referirse a la “*construcción de equipamientos colectivos*” –a estos efectos, hay que recordar que los diferentes textos legales utilizan de forma indistinta la expresión “equipamientos colectivos” y “equipamientos públicos”–, nos remite directamente a cualquier bien que, como en el caso del suelo dotacional, al que se refiere la citada Disposición Preliminar 10.2, “*deba servir de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios*”, sin predeterminar por ello su naturaleza pública o privada.

En este sentido, pues, lo determinante no es si el equipamiento, cuya construcción se pretende financiar con cargo a fondos del Patrimonio Municipal de Suelo, estará destinado a un “uso público” o a un “servicio público”, conforme a la clasificación tradicional de los bienes de dominio público, sino, como puede deducirse del inciso final del citado artículo 79.2, letra c), que dicho equipamiento esté promovido siempre “*por las Administraciones Públicas o sus sociedades instrumentales*”, que es lo que verdaderamente asegurará su destino como un bien “*de uso público municipal*”, en contraposición a la posible titularidad privada que, en el ámbito del urbanismo, pueden ostentar también aquellos bienes que, conforme a lo previsto en el artículo 24.1, letra e), párrafo segundo⁴, del TRLOTAU, deben servir de complemento al sistema general de dotaciones y equipamientos comunitarios fijados en el planeamiento general.

Así pues, la expresión “*de uso público municipal*” utilizada por el citado artículo 79.2, letra c), para calificar los equipamientos colectivos y demás instalaciones cuya construcción podría ser financiada con cargo a los recursos obtenidos de la enajenación de parcelas pertenecientes al Patrimonio Municipal de Suelo, no puede contraponerse, como equivocadamente hace, a nuestro juicio, el aludido Informe del Tribunal de

³ 10. (...) 2. *Suelo dotacional: el suelo que, por su calificación, deba servir de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios, tales como infraestructuras y viales, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros y equipamientos cualquiera que sea su finalidad.*

⁴ (...) *Esta determinación deberá complementarse con la previsión de las infraestructuras viarias y espacios libres y dotaciones de cualquier titularidad y ámbito de servicio cuya localización y reserva convenga prefigurar por cumplir una función estructuradora relevante en la ordenación urbanística cumplida por el Plan.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Cuentas, al concepto “de servicio público”, pues, además de lo expuesto en el párrafo anterior, tampoco encontramos razones de peso, salvo la propia literalidad del precepto legal, para admitir la indicada financiación de la construcción de los equipamientos e instalaciones de uso público y excluir a los de servicio público.

En segundo lugar, si, conforme a lo dispuesto en el artículo 79.3, letra c), del propio texto legal, los bienes de los patrimonios públicos de suelo –sin excepción– pueden ser cedidos gratuitamente, mediante Convenio suscrito al efecto, a cualquiera de las restantes Administraciones territoriales, o, incluso, a cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público, para la ejecución de equipamientos públicos o de otras instalaciones de utilidad pública o interés social, no vemos por qué la Administración municipal titular de los referidos bienes no podría destinar también una parte de los recursos obtenidos con su enajenación a la construcción de esos mismos equipamientos o instalaciones, evitando de esta forma tener que desprenderse de los terrenos cedidos en los que, posteriormente, habrán de construirse los expresados equipamientos e instalaciones.

Por lo tanto, creemos que, contemplada de manera sistemática la regulación de la figura del Patrimonio Público de Suelo y el destino de los bienes que lo integran, la voluntad del legislador autonómico parece estar dirigida inequívocamente en el sentido de permitir que dichos bienes contribuyan, no sólo a la ampliación y conservación del indicado Patrimonio, sino también al cumplimiento, a través, incluso, de su enajenación, de otros fines de intereses social, entre los que se encontraría el mencionado supuesto de *“Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal”*.

No obstante, y pese a la opinión favorable que, conforme a los argumentos que han quedado expuestos, nos merece la utilización de los recursos procedentes de la enajenación de parcelas del Patrimonio Municipal de Suelo para financiar la *“Rehabilitación de la nueva sede de Urbanismo”* y la construcción de una *“Piscina”* de uso público municipal, no podemos tampoco dejar de señalar las dificultades interpretativas que ofrece, a veces, el actual régimen jurídico de la institución en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico, pues, aparte de la concurrencia en su regulación de normas básicas estatales y normas autonómicas, lo que, sin duda,



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

dificulta aún más la interpretación, no deja de sorprender, desde la perspectiva de cuanto hemos expuesto hasta ahora, encontrarse todavía en el artículo 76.2, párrafo segundo, del TRLOTAU, con una declaración –incluida, por cierto, en un precepto cuyo contenido nada tiene que ver en principio con la cuestión del destino de los bienes integrantes del referido Patrimonio– del siguiente tenor: *“Los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos incluidos en los patrimonios públicos de suelo o sustitución por su equivalente económico de la cesión relativa a la parte de aprovechamiento urbanístico perteneciente a la Administración deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dichos patrimonios”*.

Por eso, y aun cuando seguimos pensando que la referida declaración no desvirtúa la tesis central mantenida en el presente Informe, no podemos dejar de reconocer que la misma introduce un cierto elemento de duda y vacilación a la hora de tener que interpretar el posible destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, con el consiguiente aumento, a su vez, de la inseguridad jurídica en el ámbito de una materia que, desde su alumbramiento en los primeros textos legales que se ocuparon de su regulación, no ha parado de evolucionar.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 17 de Diciembre de 2010