



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...), desea conocer nuestra opinión sobre *“(...) si existe por parte de este Ayuntamiento la posibilidad de comprar maquinaria inventariable, como puede ser una barredora, etc., con cargo a ingresos del patrimonio público del suelo”*. A tal efecto, remite escrito, de fecha 27 de noviembre pasado, y registro de entrada en Diputación el día 29 del mismo mes, interesando una respuesta a la cuestión planteada, al hilo de lo dispuesto en el artículo 79 del Texto Refundido de la Ley autonómica de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU).

Pues bien, una vez estudiada y analizada la legislación mencionada y demás normas concordantes, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Antes de entrar en el fondo del asunto, hemos considerado conveniente hacer una breve alusión al proceso lógico-formal que los representantes políticos de un Ayuntamiento se ven obligados a realizar, cuando, en el ejercicio de sus funciones como miembros de un órgano administrativo, adoptan decisiones o acuerdos en beneficio de su comunidad; así como, al contexto legal en que habremos de manejarnos para articular una respuesta fundada en Derecho. Esto nos permitirá, posteriormente, abordar la cuestión planteada con mayor claridad y facilitar las claves para el entendimiento de nuestra línea argumental.

En primer lugar, cabe recordar que en un Estado social y democrático de Derecho, como es el español, las Administraciones Públicas deben servir con objetividad los intereses generales y, por lo que ahora nos interesa, actuar de acuerdo con el principio de eficacia. Con dicho objetivo, las autoridades locales utilizan las diversas instituciones creadas por el Derecho y dotadas por éste de su finalidad específica, buscando así la realización del interés general, previsto, en cada caso, por la norma, y el control posterior de su cumplimiento por parte de la comunidad. Ahora bien, dicha finalidad, unas veces aparece de forma clara en la propia norma, y otras, hay que deducirla mediante el ejercicio de una operación jurídica, que, realizada conforme a las reglas de la interpretación, evita que se desnaturalice el sentido último de la institución, según la voluntad del legislador.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



En el ámbito del Derecho urbanístico autonómico, la institución del Patrimonio Público del Suelo, que tiene, como objetivo general, “(...)la formalización de una política reguladora del mercado inmobiliario”¹, y, como finalidad específica, “(...)crear reservas [de suelo] para actuaciones públicas”², aparece también como una figura que, además de fomentar la intervención pública en el proceso de transformación del suelo y su gestión, persigue asimismo otros objetivos relacionados con la realización de intereses sociales, como pueden ser, la conservación y mejora del medio ambiente y la protección del patrimonio arquitectónico, del ambiente y del paisaje rústico y urbano³. Es decir, no es una institución limitada a la creación y gestión de suelo, mediante la incorporación de éste a un patrimonio separado e independiente del resto del patrimonio municipal, sino que, por el contrario, el legislador autonómico, tras ciertos titubeos, ha querido dotarla de otras finalidades que, de forma directa o indirecta, tienen que ver con la creación, conservación y mejora de la ciudad y su entorno.

De esta forma, tras la inicial descripción del destino de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, efectuada por el artículo 79, apartado 1, de la Ley 2/1998, de 4 de junio – no modificado en este punto por la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la anterior –, la nueva redacción dada al mencionado precepto por el TRLOTAU vigente, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, encargado de la regularización, aclaración y armonización de las leyes citadas, y manteniendo en esencia el destino de los referidos bienes, ha aclarado el sentido de éste, a partir, sobre todo, del enunciado de una serie de actuaciones comprendidas dentro de la expresión “usos de interés social”, contenido en el nuevo apartado 2 del referido precepto.

En la misma línea apuntada en el párrafo anterior, la nueva redacción otorgada a la letra b), apartado 1, del precepto comentado, al ampliar el sentido de la expresión “Usos de conservación o mejora del medio ambiente” – fórmula utilizada en la antigua redacción –, mediante la inclusión de referencias directas a la “(...) conservación y mejora del medio

¹ Artículo 6.2, letra c), del TRLOTAU.

² Artículo 76.1, párrafo primero, del TRLOTAU.

³ Puede verse a este respecto lo dispuesto en el artículo 79.1, letra b), del TRLOTAU.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

ambiente(...), tanto [d]el medio natural como [d]el urbano” y “(...) la protección del patrimonio arquitectónico, del ambiente y del paisaje rústico y urbano”, como destinos habituales de los bienes integrantes del Patrimonio Público del Suelo, nos facilita la interpretación del precepto objeto de nuestro Informe, y nos ayuda a encontrar la respuesta a la cuestión planteada, pues, la propia ambigüedad e indeterminación del concepto de *medio ambiente* utilizado por el legislador – cuya evolución, por otra parte, ha sido constante en los últimos años –, nos autoriza a entenderlo, no sólo como un término encargado de plasmar los problemas clásicos de la contaminación, los vertidos, etc., sino también de aseguramiento y garantía de la adecuada calidad de vida, tanto de las generaciones actuales como de las futuras.

SEGUNDO

Hechas las consideraciones que anteceden, estamos en condiciones de articular una respuesta a la cuestión planteada, cuyo sentido positivo podemos ya anticipar, a resultas de la necesaria fundamentación jurídica, que pasamos a exponer.

Es una regla de Derecho, que donde la Ley no distingue, no cabe distinguir. Pues bien, si el legislador autonómico, al referirse, en su artículo 79, apartado 1, letra b), del TRLOTAU, a los bienes integrantes del Patrimonio Público del Suelo, más concretamente, a los destinados a *“Usos de conservación y mejora del medio ambiente”*, no hace distinción respecto a que tales usos deban serlo en relación con el proceso de urbanización o edificación – pese a la referencia contenida en el primer párrafo del artículo, *“(…) una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio”* –, cabe interpretar que el legislador ha querido que la regulación del destino de los referidos bienes, en relación con los usos de conservación y mejora del medio ambiente, quede abierta y remitida, finalmente, a la labor de aplicación de la norma.

Es decir, puesto que el precepto comentado no precisa ni el uso que, finalmente, ha de darse a los referidos bienes, ni distingue tampoco la naturaleza de éstos – dinero en efectivo o terrenos –, limitándose tan sólo a señalar la consecución de objetivos generales, como la mejora y conservación del medio ambiente, tanto natural como urbano, sin precisar



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

tampoco si ha de serlo de manera directa o indirecta, cabe admitir la posibilidad de que, entre los destinos de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, se encuentre la adquisición, por ejemplo, de una máquina barredora u otro material inventariable relacionado directa o indirectamente con el medio ambiente y, por tanto, con la calidad de vida de los ciudadanos.

Si otorgáramos una hipotética jerarquía al destino de los bienes integrantes del mencionado Patrimonio, a partir de la forma en que éste aparece regulado en el TRLOTAU, diríamos que, en primer lugar, habría que procurar dar satisfacción al objetivo de la construcción o rehabilitación de viviendas del tipo de las que aparecen descritas en el precepto comentado; pero dicho objetivo no excluiría otras posibles actuaciones del Ayuntamiento, con cargo a los referidos bienes, como, por ejemplo, las de mejora y conservación del medio ambiente, tanto natural como urbano, de que habla la propia Ley.

Que esto es así, es decir, que el destino de los bienes integrantes del Patrimonio Público del Suelo no tiene por que limitarse a cubrir los costes de urbanización o edificación de los terrenos enunciados en el precepto o, con carácter residual, a cubrir los gastos de “(...) *gestión municipal del suelo*” – según la redacción vigente del apartado 1, artículo 79 –, nos lo muestra el hecho de que entre los “*usos de interés social*”, descritos en el apartado 2, del propio artículo 79, se encuentra recogido “(...) *todo aquello que [en relación con la planificación territorial y gestión del propio Patrimonio Público del Suelo] afecte a la catalogación, programación y actuación (sic) permanente del inventario de dicho patrimonio*”, como puede ser, la adquisición o elaboración de una aplicación informática destinada a catalogar, programar y *actualizar* – que es lo que realmente quiere decir el legislador, pese a la errata introducida en el texto – todo aquello que afecte a los referidos bienes.

Luego, en nuestra opinión, no existe inconveniente legal alguno para que, con cargo a los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, el Ayuntamiento pueda adquirir la referida máquina u otro material inventariable, siempre que, como dice la norma, éste contribuya de manera efectiva a la conservación o mejora del medio ambiente, y así se justifique en el expediente instruido al efecto y aprobado por los representantes de la comunidad, en virtud



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

del principio de autonomía local. Es, precisamente, este último, un principio de carácter político y no administrativo garantizado por la Constitución y, por eso mismo, de obligado respeto para el Estado y las Comunidades Autónomas, cuyo contenido ha sido plasmado en la Carta Europea de la Autonomía Local⁴ en los siguientes términos: *“El derecho y capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*. En virtud del referido principio, entendido como un reconocimiento de la mayoría de edad de los Entes locales y su capacidad para gestionar los asuntos que afectan al núcleo esencial de sus intereses, estamos seguros de que, en el contexto legal expuesto y ante la ausencia de normas específicas de carácter prohibitivo, la decisión razonada de un Ayuntamiento de adquirir una máquina barredora u otro material inventariable, con cargo a los bienes líquidos de su Patrimonio Municipal del Suelo, resulta ajustada a Derecho.

Finalmente, cabe recordar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 76, apartado 2, párrafo segundo, del TRLOTAU, en nuestra opinión, los bienes así adquiridos deberán quedar adscritos al Patrimonio Municipal del Suelo hasta su enajenación o pérdida de valor, para poder cumplir de esta forma lo dispuesto en el citado precepto sobre *“conservación y ampliación de dichos patrimonios”*. Y ello, pese a lo dispuesto en el artículo 77 del propio Texto Refundido, que, bajo la rúbrica de *“Los bienes integrantes de los patrimonios [públicos de suelo]”*, no menciona para nada este tipo de bienes, como tampoco menciona los *“depósitos en metálico”*, de que habla el artículo 76.3 anterior, y es que la figura de los citados patrimonios, tras la última ampliación del destino de sus bienes llevada a cabo por el legislador, a través de la Ley regional 7/2005, de 7 de julio, que modificó el artículo 79 del TRLOTAU – modificado de nuevo por la Ley 12/2005, de 27 de diciembre –, ha quedado un tanto desfigurada como instrumento primordial *“para el desarrollo del servicio público de intervención en el mercado de suelo y de la política de vivienda”*⁵, dando paso, como hemos

⁴ Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988 (BOE nº 47 de 24/02/1989)

⁵ Artículo 76.4 TRLOTAU



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

visto, al cumplimiento de otros fines de interés social, como consecuencia, sobre todo, de la presión ejercida por los responsables políticos de la Administración Local, que, a raíz de la creciente sustitución del aprovechamiento urbanístico perteneciente a la Administración por su equivalente en dinero, han venido observando como, al tiempo que aumentaba la liquidez de los Patrimonios Municipales de Suelo, menguaban los recursos ordinarios de sus presupuestos.

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 suple 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 a 7 de Diciembre de 2006