Asunto : Informe sobre cambio de destino del producto de compraventa de Patrimonio Municipal del Suelo y compatibilidad del uso para construcción de Residencia de Mayores.
Solicitante : **Ilmo.Ayuntamiento de Pozoblanco.**
Expte. : 140/2020

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

El Ilmo. Ayuntamiento de Pozoblanco remite escrito por el que expone que en el ejercicio 2017 procedió a la enajenación de finca de propiedad municipal de naturaleza "finca industrial municipal, perteneciente al Patrimonio Municipal de Suelo (PMS), cuyo precio se realizaría una parte en especie y otra parte en metálico sobre la base de las condiciones dispuestas en el PCAP, resultando adjudicataria de la misma una sociedad cooperativa. Conforme a ello, se indica que la finalidad de la enajenación era destinar el producto de la misma a una actuación urbanística de rehabilitación en zonas degradadas, ubicadas en suelo urbano del municipio, donde el Ayuntamiento ya es propietario de terrenos y que permita financiar los instrumentos de planeamiento necesarios para dotar a estas zonas de nueva ordenación, o ampliar la propiedad municipal existente, considerando que las finalidades indicadas para lo recibido a cambio de esta enajenación constituyen un uso de interés público conforme a la LOUA.

Por dicho Ayuntamiento se señala en referido escrito que, en la actualidad, éste tiene la intención de llevar a cabo la construcción de una Residencia de Mayores, planteándose la duda respecto de la posibilidad de modificar el destino de dicho importe para financiación de la construcción de dicha Residencia.

En base a ello se solicita de este Servicio Jurídico se emita Informe jurídico sobre procedencia y procedimiento para llevar a cabo la modificación del destino del importe mencionado como integrante del Patrimonio Municipal del Suelo, así como compatibilidad del nuevo destino pretendido (construcción de Residencia de Mayores) con alguno de los usos previstos para el Patrimonio Municipal del Suelo en el artículo 75.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

NORMATIVA APLICABLE

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL).
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (TRLSRU)
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

En virtud de ello, se emite el presente

INFORME

PRIMERO.- La intervención de los poderes públicos en el mercado del suelo con fines urbanísticos y de ordenación territorial se ha justificado en la necesidad de evitar la especulación inmobiliaria motivada por la escasez del suelo. Dicha necesidad se ha convertido en exigencia constitucional, y así el artículo 47 CE dispone que : "*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y*

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020

establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."

Actualmente la materia encuentra su regulación, a nivel estatal, en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (TRLSRU), ó LS/15. En el plano autonómico, se halla aquella en las normas aprobadas por las comunidades autónomas. Al respecto es preciso advertir que estas han acogido sin gran alteración, como regla, el modelo definido por las disposiciones estatales. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la materia viene regulada en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

El patrimonio municipal del suelo (PMS) es, quizá, el más importante instrumento de intervención en el mercado del suelo y constituye el medio principal para el desarrollo del servicio público de dicha intervención y de la política de vivienda.

Se configura legalmente como un patrimonio separado dentro del patrimonio de las entidades locales, constituido esencialmente por terrenos, cualquiera que sea la clasificación urbanística, adscritos a la finalidad genérica de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento (art.51.1 TRLSRU). En concreto, el patrimonio municipal del suelo tiene como objetivos principales:

- regular el mercado del suelo;
- facilitar el desarrollo urbano y territorial;
- disponer de suelos para actuaciones de iniciativa pública y, en particular, para la construcción de viviendas de protección oficial u otros usos de interés social.

Los patrimonios públicos del suelo (o PPS, conforme a la nomenclatura de la legislación estatal y autonómica andaluza) pueden ser, utilizados adecuadamente, unos instrumentos útiles para la consecución de esos objetivos, pues suponen una reserva de suelo y recursos económicos importante en manos, fundamentalmente de los Ayuntamientos, con los que incidir en la realización de una política de vivienda que garantice el derecho de todos a la vivienda digna. No en vano el principal destino de estas masas patrimoniales es la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección (art. 52.1 del TRLSRU). Siendo este objetivo importante, no lo es menos la posibilidad de ser utilizados para la realización de actuaciones sobre la ciudad existente, fundamentalmente sobre barriadas degradadas, reafirmando el carácter social que estos patrimonios tienen o deben tener. Actuaciones estas últimas que, además, poseen un indudable carácter ambiental, al evitar o atenuar la necesidad de nuevos suelos para el crecimiento urbano que transformarían el espacio natural. Estas actuaciones se pueden ver reforzadas con la posibilidad de destinar suelos para la mejora del paisaje, de los espacios naturales o rurales.

Estas cualidades de los PPS encuentran dos límites: el primero, la voluntad de los Ayuntamientos de incidir positivamente en los aspectos mencionados con los recursos de que disponen por la titularidad de ese patrimonio separado; el segundo, la interpretación a veces excesivamente restrictiva de nuestra jurisprudencia sobre el destino y fines de los PPS en un afán de protegerlos de usos inadecuados.

En síntesis, el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un patrimonio separado al que el legislador urbanístico le otorga unos fines muy concretos, lo que hace que el Ayuntamiento no tenga una plena disponibilidad sobre esos bienes, y que le permite una acción de retroalimentación habida

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020

cuenta que el importe de los ingresos que genera éste patrimonio u obtenidos con su enajenación vuelven siempre a nutrir el fondo que los sostiene.

Esta singularidad de su naturaleza jurídica se traslada al régimen jurídico que la Ley les otorga, y así el legislador impone que para su administración y gestión se constituya con ellos un patrimonio separado del resto de bienes de la Administración titular de los mismos (art. 51.2 TRLSRU) y, el art. 70.1 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, LOUA, este carácter de patrimonio separado supone, como afirma que nos encontremos ante una institución diferenciada a efectos de gestión. La claridad de la Ley sobre esta cuestión ha hecho que la jurisprudencia sea unánime al exigir la contabilización separada del PPS: así a título de ejemplo puede citarse la sentencia del TS de 21.07.2011 (recurso núm. 1646/2009), en ella se anula el presupuesto del Ayuntamiento recurrido por no incluir con la suficiente claridad en el presupuesto de gastos el destino de los ingresos derivados de la venta de bienes del PPS, destacando de este texto, en lo que a este informe interesa, la expresa indicación de que no todos los destinos que se puedan dar al rendimiento económico de los PPS, por mucho que tengan un marcado carácter social y de interés público y entren dentro de las competencias propias de los entes locales, sirven para ello, afirmando textualmente:

> *"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).".*
>
> Concluyendo :
>
> *"...en cuanto al omitir la determinación del destino de los ingresos procedentes del Patrimonio Municipal del Suelo incumple la obligación de reinversión de los mismos en la conservación y ampliación del citado Patrimonio Municipal del Suelo (siendo aplicable a dicho efecto lo dispuesto, junto con la ya citada normativa autonómica, el artículo 276.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992), confirmándose el Acuerdo Municipal recurrido en cuanto al resto".*

Este tratamiento singular se completa con la obligación de llevar un registro separado para estos bienes, como recoge el art. 70.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), por lo que los Ayuntamientos deberán llevar un inventario para los bienes de dominio público, otro para los bienes patrimoniales y, un tercero, para los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS). El indicado inventario habrá de contener, como mínimo, la relación de los bienes muebles y, fundamentalmente, inmuebles pertenecientes al PMS, así como de los depósitos en metálico, el precio de las enajenaciones, las cesiones de los mismos y el destino final que se haya dado a cada a cada uno de los bienes integrantes de ese inventario. También separada será la cuenta de liquidación anual, que se integrará en los presupuestos de la Administración titular de los mismos (art. 71.3 LOUA).

SEGUNDO.- En cuanto a la regulación específica a que hemos hecho mención -tanto a nivel estatal como autonómico- de los PMS (o PPS), señalar que, a nivel nacional, el Real Decreto

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020

Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, dentro del Título VII dedicado a la "Función social de la propiedad y gestión del suelo", en su Capítulo II, artículos 51 y 52, viene a regular los Patrimonios Públicos de Suelo, determinando en éstos lo siguiente :

"Artículo 51 Noción y finalidad

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 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo ***constituyen un patrimonio separado*** *y* ***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 18,* ***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***.

Artículo 52 Destino

1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a). ***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, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.*

2. Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación.

3. Las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

4. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos:

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020

a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.
Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística.
b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas.

5. Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:
a) Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.
b) Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.
c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
d) Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
e) Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.
El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al patrimonio municipal del suelo de las cantidades utilizadas.

Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior."

De este articulado tienen carácter de aplicación plena el artículo 52, puntos 3 y 4, y con carácter básico el artículo 51 completo y el artículo 52, en sus apartados 1,2 y 5.

En relación con ésta norma estatal, reseñar la importancia que contiene la adición contenida en el art. 51.2 TRLSRU -que cómo hemos indicado tiene carácter "*básico"*- en cuanto afirma la Ley que estos recursos se dedicarán, también, "*a los usos propios de su destino*", pues ello supone que los recursos obtenidos por la venta de bienes del PPS podrán destinarse a los usos previstos en el núm. 1 del art. 52: la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social. Con ello, a nuestro juicio, lo que el legislador estatal ha pretendido es flexibilizar el uso de los recursos generados por la venta de los bienes del PPS respecto de las restricciones que la jurisprudencia venía imponiendo de modo que, tanto bienes como recursos, a partir de la LS 2007, tienen idéntico destino, es decir, los determinados en el art. 52.1 TRLSRU, con preferencia de la vivienda protegida, pero ninguno otros.

Por su parte, para el territorio andaluz, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), regula los Patrimonios Públicos del Suelo en los artículos 69 a 76, de los cuales destacamos o hacemos expresa mención -en orden a su contenido en relación con lo que se pretende dilucidar en el presente informe- los artículos 71 y 75 que textualmente vienen a disponer lo siguiente :

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020

Artículo 71 ***Gestión*** *de los patrimonios públicos de suelo*

1. La gestión de los patrimonios públicos de suelo comprende todas las facultades precisas para asegurar el cumplimiento de las finalidades previstas en el artículo 69, siendo aplicable a los bienes integrantes del mismo el régimen de los bienes patrimoniales de la correspondiente Administración en todo lo no expresamente previsto en esta Ley. Las Administraciones titulares podrán hacer uso, para la gestión de sus patrimonios públicos de suelo, de todas las formas previstas en esta Ley para la ejecución del planeamiento.

Para la constitución, ampliación y, en general, gestión de los patrimonios públicos de suelo puede recurrirse al crédito, incluso con garantía hipotecaria sobre los bienes integrantes de éstos. ***Los ingresos procedentes de la enajenación o explotación del patrimonio público de suelo deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dicho patrimonio.***

2. Cada Administración Pública titular de un patrimonio público de suelo podrá gestionarlo por sí misma o atribuir su gestión a entidades de ellas dependientes que podrán adoptar la forma de organismo o entidad de derecho público o de sociedad mercantil cuyo capital social deberá ser íntegramente de titularidad pública. En este último caso la atribución de la gestión no podrá incluir funciones que requieran el ejercicio de autoridad.

3. Los órganos de control y fiscalización de la Administración titular de los patrimonios públicos de suelo velarán por la correcta gestión de los bienes y recursos que los integran. En tal sentido, la cuenta de liquidación anual de dicho patrimonio se integrará, de forma separada, en los presupuestos de la Administración Pública titular del mismo.

4. Cuando en un mismo municipio existan terrenos del patrimonio público de suelo pertenecientes a diferentes Administraciones, para su gestión deberán establecerse cauces adecuados de colaboración interadministrativa."

(...//…)

"Artículo 75 ***Destino*** *de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo*

1. Los terrenos y construcciones que integren los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística:

a) En suelo residencial, a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo.
b) A usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o por planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.
c) A cualesquiera de los usos admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para la ejecución de éste, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público de suelo y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público o social.

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020

***2. <u>Los ingresos</u>, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán a**:*

<u>a) Con carácter preferente, la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.</u>
<u>b) La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo.</u>
<u>c) La promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública</u>.
<u>d) La ejecución de actuaciones públicas y otros usos de interés social o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, preferentemente de zonas degradadas, así como a dotaciones o mejoras de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural</u>".

Con ello queda meridianamente claro que, tanto a nivel estatal como autonómico, el PMS es un patrimonio singularizado dentro de los bienes patrimoniales que el legislador define con características muy precisas en todo lo que se refiere a su adquisición, administración y utilización; y, en definitiva, a su régimen jurídico. El objetivo final de ese patrimonio es permitir que el Ayuntamiento posea un instrumento para participar en el mercado urbanístico, especialmente en lo relativo a la vivienda de protección pública. Por lo tanto, no es una propiedad patrimonial más, y el hecho de que se permita su enajenación no le desprovee de su finalidad pública, finalidad ésta muy tasada y concreta y, por ello, se diseña como un activo que debe retroalimentarse de manera que los ingresos que genere también deben destinarse al mismo.

Traemos a colación en este sentido, por su relevancia y por su notoria incidencia en los que a este informe interesa, lo expuesto en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 17 de enero de 2011 (Rec.527/2010), que nos sirve de muestra entre otras tantas, y en la que, en sus Fundamentos Jurídicos Tercero y Cuarto, viene a manifestarse en los siguientes términos :

"TERCERO.- Resulta un hecho cierto, que la mayor parte de las inversiones contempladas en el presupuesto impugnado no pueden considerase aplicación de los apartados anteriores, a los efectos de su financiación. Así, a título de ejemplo, se citan inversiones como equipamientos municipales, mobiliarios y enseres o transferencias a una sociedad de radio televisión. Estos son hechos que se deducen del expediente y que establece la sentencia - fundamento sexto, segundo párrafo, en su mitad: se citan en concreto la dotación de material a la Policía Local- sin que los haya combatido la parte demandada, ahora apelada. Cualquiera que sea el criterio interpretativo del artículo 75.2 resulta claro que no pueden incluirse en el mismo estas partidas.

*Sostiene la sentencia sobre el artículo 75.2.c) que el mismo permite unas posibilidades no del todo definidas. <u>**Basta la lectura del mencionado apartado para concluir sin temor a equivocarse que no cabe una interpretación tan amplia que haga decir al precepto lo que, ni literal, ni gramaticalmente dice. Y desde luego el sentido del precepto, como el de toda la normativa que regula el patrimonio del suelo, es contrario a esa interpretación tan laxa. En fin, la jurisprudencia no avala esa tesis**</u>.*

CUARTO.- Como muestra de la interpretación jurisprudencial de estos preceptos merece destacarse la sentencia de este Tribunal, Sala de Granada, de 20 julio 2009.

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020

Dice así " Esta sala de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 31 marzo 2008, señala ... CUARTO.- Por tanto es clara la distinción que realiza la Ley entre los bienes que constituyen el Patrimonio Municipal del Suelo y los restantes bienes municipales, así como las restricciones en el poder de disposición de los primeros, de manera que el producto de su enajenación ha de destinarse necesariamente a la consecución y ampliación del patrimonio, como también ha querido el legislador que el destino de sus bienes no sea otro que la construcción de viviendas de protección pública u otros usos de interés social. Por ello entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2.001 señala que 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, para aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho patrimonio lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera. En definitiva se ha venido afectando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un "patrimonio separado" la Ley ha querido y quiere el Patrimonio Municipal del Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectas al cumplimiento de un fin determinado, sin que aquí sea cualquiera de los que la corporación han de perseguir según la legislación de régimen local sino el específico concreto de "prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones" y ***ha querido que el producto de las enajenaciones de terreno de patrimonio se destinen no a cualquier fin, por razonable que sea, sino el específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo****.*

Igualmente en sentencia de 13 de abril de 2002 señala conforme al artículo 75 de la Ley 7/2.002 de 17 de diciembre: "los ingresos derivados de la gestión del patrimonio público del suelo se podían destinar a) con carácter preferente, a la adquisición de suelo destinado a vivienda de protección oficial u otro régimen de protección pública; b) conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público del suelo; c) la promoción de vivienda de protección oficial u otros regímenes de protección pública; d) la ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para mejorar, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada".".

Igualmente, por estimar que puede ser bastante aclaratoria en cuanto a lo que se está dilucidando en el presente informe, conviene referirnos a la Sentencia del TSJ Andalucía, de 29 de julio de 2013 (Rec.1603/2009), la cual, en su Fundamento Jurídico Quinto, in fine, viene a determinar lo siguiente :

"...Expuestas las posiciones de las partes, la cuestión a resolver no es otra que determinar si la modificación del art. 30.3 de la LOUA (en vigor desde el 16-12-05) que determina que deben destinarse al patrimonio público del suelo todas las aportaciones procedentes de convenios urbanísticos, debe aplicarse al presente caso en el que, aunque tales fondos provienen de un convenio urbanístico aprobado en 2002, completado con un Acuerdo de Asignación de Finalidades aprobado el 29-9-05, aún estaban subsistentes. Es decir, aún no se habían ingresado. En otras palabras, resultaría evidente que los ingresos ya abonados por el convenio urbanístico quedarían fuera de la posterior reforma legislativa, mientras que para las cantidades pendientes de ingreso y que se abonen con posterioridad a la nueva redacción del artículo 30.3, estarían obligadas a destinarse al patrimonio público del suelo.
Pues bien, a la vista del informe del secretario del Ayuntamiento (folios 24-26), y sobre todo de la Interventora del Ayuntamiento (folios 18-23), se llega a la conclusión de que el destino final de los fondos procedentes del convenio urbanístico mencionado, cuyo destino específico quedó pendiente de aprobar, está afectado por la nueva redacción del apartado 3 del art. 30

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020

de la LOUA, es decir que deberá integrarse en el patrimonio público de suelo del Ayuntamiento, sin que sea legalmente posible asignarle otro uso o destino.
En el presente supuesto, y en aplicación de la legislación referida, ***el Acuerdo impugnado es nulo al afectarse para la adquisición del inmueble colindante a la Casa Consistorial fondos cuyo destino debe ser integrarse en el patrimonio público del suelo del Ayuntamiento*** *de Otura, lo que determina la estimación de la demanda y la nulidad de la resolución impugnada, sin necesidad de pronunciarse sobre las otras infracciones al ordenamiento jurídico denunciadas."*

En síntesis, y como ya hemos venido indicando y reiterando en los apartados anteriores, el legislador ha previsto la existencia de estos patrimonios públicos para alcanzar unos objetivos vinculados al interés general y principalmente a la existencia de viviendas con algún régimen de protección que faciliten el acceso de la población a ese derecho. Por lo tanto, y a la luz de lo que la jurisprudencia se ha encargado de aclarar, deviene lógico que a la par que el uso de los bienes que integran el PMS igualmente se restrinja el uso de los recursos económicos que se posean con ese carácter y que no se puedan usar para cualquier inversión; ya hemos dicho que se trata de un patrimonio que funciona como un flujo continuo, por lo que su utilización ha de destinarse siempre al propio PMS, y es por ello que la LOUA, en su artículo 75.2 establece una relación cerrada que no puede ser ampliada por meras interpretaciones extensivas aún cuando éstas tengan un fin eminentemente público, pues como bien dice el TSJA en la sentencia ya mencionada de 17-enero-2001, "*no cabe una interpretación tan amplia que haga decir al precepto lo que, ni literal, ni gramaticalmente dice*".

TERCERO.- A tenor de las cuestiones que se formulan en la solicitud elevada por el Ayuntamiento consultante, y en virtud de cuanto se ha expuesto en los puntos precedentes, hemos de concluir en los siguientes términos :

A.- En lo que respecta a la modificación del destino de los ingresos provenientes de la operación de compraventa de bienes pertenecientes al Patrimonio Municipal de Suelos, y dado que las normas aplicables al efecto, tanto estatales como autonómicas, no se pronuncian específicamente sobre este menester -esto es, sobre cómo modificar el destino o uso de este tipo de bienes y/o sus rendimientos-, entendemos que se trata de una posibilidad factible inclusa en la autonomía de la voluntad de las entidades locales, pero siempre bajo unas determinadas premisas o condicionantes que, a modo de resumen, pudieran ceñirse a los siguientes términos :

- La modificación podría operar sobre el destino final tanto de bienes como de su rendimiento económico siempre que se trate de cualesquiera de las finalidades que ofrece el artículo 75.2 de la LOUA, es decir, respetando en la medida de lo posible la prelación de destinos que este artículo establece. Dentro de ese ámbito, a nuestro juicio, no existiría óbice para que siguiendo esas pautas la corporación pudiese destinar a uno u otros usos los ingresos obtenidos, modificando en un momento dado lo que en un principio se preveía para un fin por otro de esos fines; ello obviamente con la debida justificación tanto técnica como jurídica y, en su caso, como no puede ser de otra manera, con los razonamientos de interés público que lo motivasen. Resulta lógico decir a este respecto que la adopción de esta modificación tendría que venir de la mano del mismo órgano municipal que, en su caso, autorizase el destino o uso primigenio.

- Si nos ceñimos al caso concreto que estamos tratando en el presente informe, al desconocerse los términos exactos del expediente de contratación que ha servido de

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020

base a la adjudicación de la compraventa de los inmuebles incluídos en el PMS, entendemos que la operación de modificación, en los términos indicados en el apartado precedente, y sin perjuicio de lo ya indicado en éste, tendría que acompañarse de igual modificación en términos presupuestarios, es decir, bajo el supuesto de que en el correspondiente Presupuesto Municipal se hubiese determinado, en el capítulo de inversiones, que la acción primigenia objeto de financiación con el rédito de la venta de aquellos inmuebles era una actuación específica -en los términos que se indican en el escrito remitido por el ayuntamiento de referencia-, nos resulta del todo punto lógico que, en el supuesto de que el municipio desease modificar tal destino ello debería pasar por la oportuna modificación presupuestaria que así lo contemplase, autorizada ésta por la corporación municipal previo el preceptivo informe de la intervención y con los trámites exigidos por la legislación de las haciendas locales.

B.- En lo que respecta a la segunda de las cuestiones planteadas, esto es, destinar el rendimiento de la venta de PMS a la construcción de una Residencia para Mayores, y a la vista de lo dispuesto en la normativa estatal y autonómica y de los criterios jurisprudenciales examinados, hemos de pronunciarnos en sentido negativo a tal posibilidad, toda vez que, como hemos tenido ocasión de discernir en el presente informe, en consideración de lo expresamente dispuesto en el artículo 75.2 de la LOUA, dicho destino, por muy de interés general que pueda ser considerado y por muy necesario que el mismo resulte para los ciudadanos en general -en este caso los de mayor edad-, no está entre los contemplados en los distintos supuestos que referido artículo relaciona.

En este sentido conviene recordar lo ya dicho en orden a que indicado artículo no permite una interpretación extensiva de tales supuestos, teniendo éstos un carácter tasado y cerrado, entendiendo en virtud de ello que la construcción de indicado inmueble municipal (Residencia de Mayores) no entra dentro ni de la aplicación para la conservación y ampliación del PMS, ni en el mejor de los casos, en la ejecución de actuaciones públicas y otros usos de interés social o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, preferentemente de zonas degradadas, así como a dotaciones o mejoras de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural. Y es que, a nuestro juicio, este artículo de la LOUA (75.2) debe ser interpretado con una lectura de conjunto de cuanto en él se expone, no disgregando el mismo por partes o por frases separadas, pues si bien a priori pudiera entenderse que su redacción da pié a la apertura de los destinos posibles de los rendimientos del PMS lo cierta y claro es que el mismo encierra unos supuestos muy tasados y concretos, dentro de los cuales, como ya hemos manifestado, no se encuentran todo tipo de inversiones municipales aún cuando éstas correspondan específicamente a competencias propias de los entes locales -con arreglo a lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL)- y posean un marcado carácter de servicio público o sirvan para los intereses generales del municipio.

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a (fecha y firma electrónica).
El Consultor Técnico adscrito al Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Córdoba.
José Antonio Del Solar Caballero.

pie_firma_corto_dipu_01

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 29/7/2020