



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de mayo de 2008, ha examinado *la consulta facultativa planteada por el Ayuntamiento de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de Abril de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la *consulta facultativa planteada por el Ayuntamiento de xxxxx, sobre las posibilidades legales existentes para disponer de las parcelas del Patrimonio Municipal del Suelo que no tienen un fin determinado.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 29 de abril de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 395/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Único.- El Ayuntamiento de xxxxx solicita, a través de la Consejería de Interior y Justicia y mediante escrito de fecha 28 de marzo de 2008, dictamen facultativo del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre las posibilidades legales existentes para disponer de las parcelas del Patrimonio Municipal del Suelo que no tienen un fin determinado.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina con carácter facultativo de conformidad con lo previsto por el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera la emisión del dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Como consulta facultativa planteada por el Ayuntamiento de xxxxx, su admisión a trámite se encuentra, en principio, condicionada a que se realice a través de la Consejería de Interior y Justicia; y que trate de un asunto que, por su especial trascendencia o repercusión lo requiera, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril.

Además, el asunto sometido a consulta no debe ser ninguno de los incluidos en el artículo 4 de la Ley como sometidos a dictamen preceptivo de este Consejo. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, en su Dictamen 590/1999, de 20 de mayo, que recoge la doctrina ya expuesta en la Memoria de dicho Alto Cuerpo Consultivo del año 1983, así como de este Órgano Consultivo (entre otros, en sus Dictámenes 174/2004, de 9 de junio, 491/2004, de 3 de agosto, y 645/2005, de 1 de septiembre).

Se cumplen, pues, los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, al realizarse por el conducto adecuado y tratarse de un asunto de especial repercusión, dado que la cuestión suscitada versa sobre un asunto controvertido, con abundante jurisprudencia, cuya normativa reguladora ha sido modificada recientemente y su desarrollo se está tramitando actualmente.

3ª.- La consulta planteada demanda abordar, en primer lugar, el marco normativo existente en materia de urbanismo en la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 148.1.3ª de la Constitución establece así que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "ordenación del



territorio, urbanismo y vivienda". Al amparo de este precepto, el artículo 70.1.6º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" -competencia atribuida como exclusiva a la Comunidad desde la primera redacción del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero-. Según el apartado 2 del precepto estatutario mencionado, "en el ejercicio de estas competencias, corresponderán a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección".

No obstante el carácter exclusivo de las competencias asumidas por todas las Comunidades Autónomas, el Estado ha promulgado variadas disposiciones en materia de urbanismo, entre las que cabe destacar las siguientes: la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que derogó la anterior y fue declarada, en gran parte, inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, dos de cuyos preceptos, así como las referencias a los mismos en la disposición final primera, fueron declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio; y finalmente, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (en adelante, Ley de Suelo), que ha derogado la Ley de 1998.

Cabe indicar que algunos preceptos de la Ley de Suelo han sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (artículos 6.a, 10.b, 11.2, 15, 16.1.b y 34, disposiciones adicionales primera y novena y disposición transitoria cuarta), por el Consejo de Gobierno de La Rioja (artículos 1, 2, 10, 11.2, 14, 15.6, 17.5 y 33, disposición adicional sexta, apartado 1, disposición transitoria primera y disposición final primera), por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados (artículos 6.a, 8.1, 10.b, 16.1.b y 3, 22, 25.2 y 3, 26.1, 29.1.c y disposición transitoria primera), y por el Gobierno de Canarias (artículos 1, 2.2, 3.1, 6, 8.1 último párrafo, 9.3, 10.a y b, 11.2, 4, y 5, 14.1, 15.3, 4 y 5, 16.1.c, disposición adicional primera, disposiciones transitorias segunda y cuarta y disposición final primera, apartado primero). La admisión a trámite de dichos



recursos fue publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 241, de 8 de octubre de 2007.

Debe tenerse en cuenta que los artículos 33 y 34, reguladores precisamente de la cuestión objeto del dictamen, han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por el Consejo de Gobierno de La Rioja -el primero de ellos- y por el de la Comunidad de Madrid, el segundo.

Actualmente, la legislación estatal en la materia está integrada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que de acuerdo con su disposición final primera, ha sido dictada al amparo de los siguientes títulos competenciales, reservados al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución: 1ª (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), 13ª (bases de la planificación general de la actividad económica), 18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) y 23ª (legislación básica sobre protección del medio ambiente), 4ª (defensa), 8ª (legislación civil) y 18ª (expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas).

4ª.- Por lo que se refiere a la jurisprudencia constitucional existente, acerca del reparto de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cabe señalar lo siguiente:

A) En relación con las competencias que al Estado le corresponden sobre la materia de ordenación del territorio y urbanismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero, dice en su fundamento jurídico 29:

“(...) si bien es cierto que, a partir de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3ª C.E., cuyo contenido ha sido recogido en todos los Estatutos de Autonomía), no lo es menos que, a partir de esas mismas normas, el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del



urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (art. 131.1 C.E.) o con la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2 C.E.), titularidad esta última que, si bien no se traduce en ningún título competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección (STC 149/1991, fundamento jurídico 1).

»En otros casos, «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material (STC 61/1997, fundamento jurídico 5)». Tal es el caso, por ejemplo, de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles (art. 149.1.1ª C.E.), competencia que permite al Estado adoptar el estatuto jurídico mínimo de la propiedad, incluida la del suelo, o de la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª C.E.), legislación que se impone, asimismo, a todas las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, fundamentos jurídicos 8 y 9).

»Lo mismo ocurre en los supuestos en los que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede, igualmente, incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de las competencias sobre defensa (art. 149.1.4ª C.E.), puertos y aeropuertos (art. 149.1.20ª C.E.), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21ª C.E.), obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24ª), etc.

»En todos estos casos, y en otros a los que en este momento no resulta necesario referirse, el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de aquí que este Tribunal venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983 y 77/1984)".



B) Centrándonos en la competencia sobre urbanismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, señala que “el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley de Suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a/o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación”. Y este contenido “se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo”.

Pues bien, las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, ratificando lo expuesto en la Sentencia del mismo Tribunal 61/1997, en su fundamento de derecho cuarto, señala que “la competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana”. Y añade que esta exclusividad competencial “no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 C.E., tal como ha precisado la STC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 [fundamento jurídico 1. B)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material”.



Esta doctrina subyace en el artículo 70.3 del Estatuto de Autonomía, según el cual, “la atribución en exclusividad de estas competencias a la Comunidad de Castilla y León se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos por la Constitución”.

La Sentencia 61/1997 continúa señalando, en su fundamento de derecho 6, que “junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común (...). Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto”.

C) Por último, ha de recordarse asimismo lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, de 20 de julio, que recuerda la doctrina de este tribunal, según la cual “la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39)”; y ratifica la consolidada doctrina, sintetizada en la STC 159/2001, de 5 de julio (fundamento jurídico 4), conforme a la cual “la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3ª CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para



otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada" (fundamento jurídico 10).

La mencionada sentencia añade que "aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de otras Administraciones en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12)" (fundamento jurídico 13).

5ª.- Deben hacerse también unas consideraciones generales sobre los Patrimonios Municipales del Suelo.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995, señala que el Patrimonio Municipal del Suelo "fue regulado en la Ley de Suelo de 12 de mayo de 1956 como un conjunto de bienes del 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 (artículo 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»".



Doctrinalmente, el Patrimonio Municipal del Suelo y el nuevo Patrimonio Público de Suelo, constituyen un patrimonio separado (expresamente reconocido así en el artículo 276-2 de la Ley de Suelo, texto refundido de 26 de junio de 1992), un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado; fin que le da fundamento y razón de ser, y que no es cualquiera de los que las Corporaciones Locales han de perseguir según la legislación de régimen local, sino el delimitado 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, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995, el legislador “ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiabile, 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)”.

A estas características particulares (patrimonio separado, fin de interés social, reinversión, etc.), se añadieron unas precisiones sobre la finalidad del Patrimonio Municipal del Suelo en los artículos 276-2 y 280-1 del texto refundido de 26 de junio de 1992, (preceptos que fueron salvados de la declaración de inconstitucionalidad realizada por la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997) y que son las siguientes:

a) Regular el mercado del suelo, obteniendo reservas de terreno para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento (artículo 276-2).

b) Incorporados los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo 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 (artículo 280-1).

Haciendo un análisis de la evolución del Patrimonio Municipal del Suelo, cabe observar la progresiva desnaturalización de la institución, ya que tanto en la regulación estatal como en la autonómica, subyace una regulación divergente con la evolución de los principios inspiradores del urbanismo. Las características actuales del mismo hacen que poco tenga que ver ya con el concebido inicialmente por la Ley de Suelo de 12 mayo de 1956, cuya finalidad era servir como regulador del precio en el mercado de solares, a la que posteriormente se



añade la finalidad de fomentar la construcción de viviendas de protección pública u otros fines de interés social.

Las distintas Comunidades Autónomas han legislado, en su mayoría, libremente sobre los Patrimonios Municipales del Suelo, asumiéndolos como una materia propia en su totalidad y obviando el hecho de que los artículos 276.1 y 280 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, constituían legislación estatal con el carácter de básica.

Debe tenerse presente que este texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, fue derogado por la disposición derogatoria única 1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, con la excepción de, entre otros, los referidos preceptos, siendo posteriormente derogados todos ellos por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en vigor desde el 1 de julio de 2007.

No obstante, no sólo en el plano normativo se ha manifestado la divergencia. También mediante la utilización de las diversas formas de enajenación de los bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo, se han realizado actuaciones discordantes con las finalidades propias de aquél (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 14 de octubre de 2005, y de 27 de septiembre de 2006).

De hecho, esta institución ha pasado a ser una fuente de obtención de recursos para satisfacer otras necesidades municipales. Estas actuaciones puede permitir las el legislador (asumiendo el posible riesgo de reducción de los Patrimonios Municipales del Suelo y la consiguiente pérdida de su objeto), 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 otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales" (entre otras Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995 y 31 de octubre de 2001).

6ª.- Debe realizarse igualmente un comentario sobre las normas reguladoras y su ámbito de aplicación.



Desde el 1 de julio de 2007, fecha de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, estatal, de Suelo, la regulación de los Patrimonios Públicos de Suelo se contiene en los artículos 33 y 34 de esta Ley, que constituyen normativa básica, de acuerdo con la disposición final primera 2 (“Los artículos 33 y 34, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149.1.13^a de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas”).

La citada Ley 8/2007 avanza en la regulación de los patrimonios públicos, pasando de los “Patrimonios Municipales de Suelo” a los “Patrimonios Públicos de Suelo” (recogido ya así en nuestra legislación autonómica, Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo), concepto que engloba los patrimonios municipales y los patrimonios de las demás Administraciones que intervengan en el sector del suelo, pero siempre referidos a unos determinados bienes, recursos y derechos, muy concretos por su adquisición, finalidad y destino (artículo 16.1, en relación al 33 y 34).

Los fines que el legislador atribuye a los patrimonios públicos del suelo son esencialmente los mismos que tenía el anteriormente regulado patrimonio municipal de suelo, no obstante se ha ampliado su contenido a “bienes, recursos y derechos” que se adquieran en cumplimiento de los deberes referidos en la letra b) del apartado 1 del artículo 16, “sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”. Teniendo en cuenta esto y siempre en cumplimiento del citado deber, el dinero y “los derechos” también podrán integrar el Patrimonio Público de Suelo (previsto ya en la legislación autonómica, empleando el término “fondos”).

Ha de recordarse en este punto, una vez más, la ya referida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que anuló y declaró inconstitucionales diversos preceptos del texto refundido de 1992, que establecían los bienes que debían integrar el Patrimonio Municipal del Suelo, por carecer el Estado de título competencial para legislar sobre ello.

Así, se señala en la Sentencia, con respecto a este patrimonio separado, que “la concreción con carácter básico de cuáles hayan de ser los bienes que lo integran no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general



de la actividad económica, sino que constituye, por el contrario, una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las Comunidades Autónomas, sin que, en este caso, quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial a favor del Estado”.

Debe tenerse presente que, ante la nueva regulación, los artículos 33 y 34 de la Ley 8/2007 han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por el Consejo de Gobierno de La Rioja -el primero de ellos- y por el de la Comunidad de Madrid -el segundo. Por lo que, aunque pudiera ser ampliado el margen de las Comunidades Autónomas para decidir y determinar cuántos y cuáles son los bienes, recursos y derechos que deben integrar el Patrimonio Público de Suelo a través de sus correspondientes legislaciones, el Tribunal Constitucional va a volver a pronunciarse sobre los límites de esta competencia estatal (149.1.13ª frente al 148.1.3ª de la Constitución).

En el debate parlamentario sobre la actual Ley de Suelo estatal (Ley 8/2007, de 28 de mayo), producido en Comisiones el 13 de diciembre de 2006, (diario de sesiones Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 738, páginas 26 y 27), el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Girona Sr. Trayter Jiménez, fue contundente en sus valoraciones, manteniendo la inconstitucionalidad de la futura norma (en base a lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, Orgánica del Tribunal Costitucional), haciendo referencia expresa a la institución del Patrimonio Público de Suelo, asegurando que su regulación es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.3ª de la Constitución), no debiendo pasar una futura normativa estatal de una mera “referencia y remitirse a la legislación autonómica, pero no regular la noción, finalidad, destino, enajenación porque, entre otras cuestiones, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 21 de la Sentencia de 2001 (se refiere a la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio), dice: «El modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde a las comunidades autónomas, y el artículo 149.1.5 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña también dice que es competencia exclusiva de la Generalitat la regulación del Patrimonio Público de Suelo»”.

Con respecto al destino de los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que integran el Patrimonio Público de Suelo o la sustitución por dinero a que se refiere el artículo 16.1.b) de la Ley de Suelo estatal, el artículo objeto de examen establece que los citados ingresos se



destinarán a la conservación, administración y ampliación del Patrimonio Público de Suelo, siempre que sólo se financien gastos de capital.

Se plasma así la posibilidad de destinar los ingresos a “los usos propios de su destino” (destino de los Patrimonios Públicos de Suelo), como novedad en la Ley 8/2007, dado que con la legislación anterior, el artículo 276.2 del texto refundido de 1992 impedía destinar los ingresos obtenidos de la enajenación de los Patrimonios Municipales de Suelo, a otras finalidades que no fueran “la conservación y ampliación del mismo”.

Así, el artículo 33 establece que la función del Patrimonio Municipal del Suelo es: “regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística”; para ello se integran recursos y derechos que adquiera la Administración, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16: “el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística (...)”.

El artículo 33.2. de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, considera a los bienes de los Patrimonios Públicos de Suelo un patrimonio separado, debiendo destinarse los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o su sustitución por dinero, “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”.

El artículo 34 de la referida norma, con el carácter de legislación básica, concreta el destino:

“(…), deberán ser destinados 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.



»La Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo refiere un mayor rigor en la determinación de los destinos de los Patrimonios Públicos de Suelo como garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad, introduciendo como novedad en lo relativo a la posibilidad de destinar los Patrimonios Públicos de suelo a “otros usos de interés social”, cuando la legislación en la materia prevea dicha posibilidad, especificando los fines admisibles, siendo éstos urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los inmuebles del patrimonio cultural. No obstante la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo señala que el concepto jurídico indeterminado “otros usos de interés social”, “no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido”.

7ª.- El régimen jurídico de los Patrimonios Públicos de Suelo en Castilla y León está regulado en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo (artículo 123 y siguientes).

La Comunidad Autónoma gestionará el patrimonio del suelo de Castilla y León “con la finalidad de facilitar la ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio, obtener reservas de suelo para actuaciones de interés regional y contribuir a la consecución de los fines de los demás patrimonios públicos de suelo” (artículo 123.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril).

El artículo 125, actualizado en su régimen jurídico por la Ley 9/2007, de 27 diciembre, de Medidas Financieras, concreta su destino de forma muy amplia: Conservación, gestión o ampliación de los propios patrimonios públicos de suelo; construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública; ejecución de dotaciones urbanísticas públicas; compensación a propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos, así como a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa, otros fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o vinculados a su ejecución, o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, de la forma que se determine reglamentariamente.

Además, los referidos bienes podrán dedicarse al establecimiento de derechos de superficie con destino a la construcción de viviendas de protección



pública u otros usos de interés social previstos en el planeamiento urbanístico, o vinculados a su ejecución (artículo 130.1).

La gestión de los patrimonios públicos de suelo podrá realizarse por la Administración titular o encomendarse a otras Administraciones Públicas, entidades de derecho público de ellas dependientes, o a mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas (artículo 126 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León).

El artículo 127 regula la transmisión de los referidos bienes, permitiéndola con gran amplitud, con regímenes diferentes según los destinatarios:

- Mediante cesión gratuita o enajenación por precio inferior al valor de su aprovechamiento, limitada a favor de:

a) Administraciones públicas, entidades de Derecho público dependientes de ellas, mancomunidades o consorcios, siempre que se comprometan a destinarlos a alguno de los fines señalados en el artículo anterior.

b) Entidades privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que se comprometan a destinarlos a la construcción de viviendas con protección pública o a otros usos de interés social que redunden en manifiesto beneficio del Municipio.

c) Empresas públicas, siempre que se comprometan a destinarlos a la construcción de viviendas con protección pública o a otros usos de interés social que redunden en manifiesto beneficio de la Entidad Local.

- Mediante enajenación o permuta por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, de forma directa:

a) A favor de propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos.



b) A favor de propietarios a los que corresponda un aprovechamiento inferior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos, únicamente cuando se trate de transmitirles dicho exceso de aprovechamiento.

- En casos diferentes a los anteriores, sólo podrán transmitirse mediante enajenación o permuta por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, previo concurso público.

No obstante, además de la reforma realizada por Ley 9/2007, de 27 diciembre, de Medidas Financieras, la legislación autonómica se encuentra en trámites de ser modificada de nuevo, para adaptarla a los artículos 33 y 34 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, estatal, de Suelo, en vigor desde el 1 de julio de 2007. Así, se ha presentado en las Cortes Regionales un proyecto de ley de "Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo", que no sólo modifica gran parte del Título V de la Ley 5/1999 ("Intervención en el mercado del Suelo", en concreto los artículos 124, 125 y 127, estos dos últimos artículos referidos a su destino y transmisión), sino que también prevé un texto refundido en la materia.

En concreto, el texto dictaminado por el Consejo Consultivo de Castilla y León ampliaba más (en relación a la legislación autonómica anterior) las posibilidades del posible destino de los bienes. El artículo 125 del anteproyecto señala:

"1. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, los fondos adscritos a los mismos, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, deberán destinarse necesariamente a alguno de los siguientes fines de interés social, siempre que sean compatibles con el planeamiento urbanístico o los instrumentos de ordenación del territorio:

»a) Conservación, gestión o ampliación de los propios patrimonios públicos de suelo, siempre que se trate de gastos de capital.

»b) Construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública.



»c) Ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales.

»d) Compensación a propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento, o cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa, así como pago de los gastos de urbanización de actuaciones de iniciativa pública.

»e) Otros fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o en los instrumentos de ordenación del territorio, o vinculados a su ejecución, o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, de la forma que se determine reglamentariamente.

»2. Cuando el planeamiento urbanístico establezca determinaciones para los bienes de los patrimonios públicos de suelo que resulten incompatibles con los fines señalados en el número anterior, su Administración titular deberá enajenarlos por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, destinando los ingresos obtenidos a los citados fines”.

En cuanto a la transmisión de los bienes que lo integran, el artículo 127 del anteproyecto señala:

“1. En la transmisión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo debe asegurarse la vinculación de su destino a los fines previstos en el artículo 125 y el cumplimiento de los plazos de urbanización y edificación establecidos, así como, cuando se trate de viviendas con protección pública o de suelo destinado a su construcción, el respeto de su precio máximo conforme a la legislación sectorial.

»2. Como regla general, la transmisión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo se realizará de forma onerosa, por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, mediante enajenación o permuta previo concurso público. Reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que se admita la transmisión gratuita o por precio inferior al valor de su aprovechamiento, así como la transmisión sin concurso, sea mediante enajenación o permuta directa, o mediante subasta.



»3. En lo no previsto en esta Ley se aplicará la normativa patrimonial de la Administración titular”.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en relación con las cuestiones planteadas, dictamina:

Primero.- Teniendo presente la situación normativa y la amplitud de la consulta realizada, debe señalarse que la Ley de Suelo estatal, Ley 8/2007, de 28 de mayo, en sus artículos 33 y 34, que tienen el carácter de básicos, mantiene la naturaleza y régimen del Patrimonio Público de Suelo, ampliando las posibilidades de su transmisión y los fines de ésta. No obstante dichos preceptos están actualmente recurridos ante el Tribunal Constitucional.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la reforma de su Ley de Urbanismo se está tramitando actualmente para adaptar la legislación autonómica a las novedades legislativas producidas en el ámbito estatal. Posteriormente se prevé la elaboración de un texto refundido. Por ello, en caso de que se quisiera realizar algún acto de disposición sobre bienes del Patrimonio Público de Suelo antes de la reforma legislativa prevista, como es obvio, dicho acto deberá realizarse conforme a la legislación autonómica vigente, compatibilizándola, en lo que pudiera oponerse, con la nueva legislación básica antedicha.

Por ello sería recomendable, en aras de la seguridad jurídica, esperar a la inminente aprobación de la reforma en tramitación que, con un contenido más flexible, facilitará la gestión de los bienes pertenecientes al Patrimonio Público de Suelo.

Segundo.- Los bienes y derechos que componen este patrimonio separado tienen el carácter de patrimoniales, por lo que la regla general es que el régimen jurídico de su transmisión será el previsto en la normativa patrimonial por la que se rija la Administración titular.



Tercero.- La casuística sobre las posibilidades legales existentes para realizar actos de disposición -consulta realizada en términos tan generales- es elevadísima, y dependerá del negocio jurídico o del acto jurídico de disposición elegido y de su objeto y destino, por lo que, a falta de conocimiento concreto de la problemática del Ayuntamiento de xxxxx, nada se puede valorar específicamente.

La jurisprudencia en la materia, especialmente del Tribunal Supremo, y concretamente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad, es muy extensa, aunque hay que advertir que debe ser valorada a la vista de la nueva regulación legal existente.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.