

## Enajenación de Patrimonio Municipal de Suelo en forma de permuta

*Ayuntamiento de Getafe*<sup>1</sup>

Informe de secretaría general en relación con la permuta como forma de enajenación del patrimonio público del suelo. El presente informe se emite a solicitud del concejal Delegado de Urbanismo y Patrimonio.

### I. LOS PATRIMONIOS MUNICIPALES DE SUELO: EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

La legislación española sobre régimen del suelo, desde 1956, ha destacado la importancia de los patrimonios municipales de suelo, cuya constitución y ampliación se ha propuesto estimular, como instrumento regulador del mercado inmobiliario. La Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956, afirmaba textualmente que:

«Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.

No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los municipios y de las provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores del precio, en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de “patrimonios municipales del suelo”, con carácter obligatorio para los Municipios de población superior a 50.000 habitantes».

La Ley de 2 de mayo de 1975, por la que se aprobó la primera gran reforma de la de 1956, al hacer el diagnóstico de la situación urbanística española y de las razones justificativas de la propia reforma, señalaba que la Ley del Suelo de 1956 basó su política antiespeculativa fundamentalmente en la capacidad de los patrimonios públicos del suelo para ser utilizados como reguladores del mercado, así como en la normativa sobre enajenación forzosa de solares sin edificar. Sin embargo, «la insuficiencia de estos instrumen-

<sup>1</sup> La autora de este informe es Concepción Muñoz Yllera, Secretaria General del Ayuntamiento de Getafe.

tos, tal y como han sido concebidos, no ofrece lugar a dudas». Pese a ello, el legislador de 1975 insistió en las posibilidades de estos patrimonios públicos, especialmente en cuanto a la aplicación del derecho de superficie:

«Desde la perspectiva de los patrimonios públicos de suelo, el derecho de superficie puede y debe ser un instrumento mediante el que, cada vez más, se procure que el derecho de propiedad sobre el suelo urbano, una vez que entre en la esfera patrimonial de la Administración, no salga de la titularidad pública; el incremento no sólo en el espacio, sino en el tiempo, de los patrimonios públicos de suelo, debe seguir siendo pieza clave de la política urbanística» (Exposición de Motivos VIII, párrafo 2.º).

La misma tendencia se consolida con la Ley 8/1990, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, cuyos preceptos fueron incorporados al Texto Refundido de 1992. La Exposición de Motivos de dicha Ley zanja, por un lado, las dudas que se habían suscitado sobre la posibilidad de acudir a la expropiación de suelo no urbanizable para su incorporación al patrimonio municipal de suelo, y, por otro, introduce un elemento cualitativo en la configuración de estos patrimonios al acotar el destino que ha de darse a sus pertenencias:

«La potenciación de los patrimonios municipales de suelo no tiene alcance meramente cuantitativo, sino cualitativo, en cuanto al destino que a los mismos ha de darse. En efecto, en el momento que se decida su urbanización, los terrenos integrados en estos patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial y otras finalidades de interés social, pues no sería justo ni coherente con el contenido del art. 47 de la Constitución que las entidades locales utilizaran los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas» (Preámbulo, VII, párrafo 3.º).

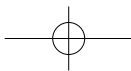
## II. LA NUEVA LEY DE SUELO, 8/2007 DE 28 DE MAYO

Contiene diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria.

En la exposición de motivos establece: «Toda capacidad conlleva una responsabilidad que esta Ley se ocupa de articular al servicio del interés general a lo largo de todo su cuerpo: desde la responsabilidad patrimonial por el incumplimiento de los plazos máximos en los procedimientos de ordenación urbanística, a la posibilidad de sustituir forzosamente al propietario incumplidor de los plazos de ejecución, el mayor rigor en la determinación de los destinos de los patrimonios públicos de suelo o las medidas arbitradas para asegurar que se cumple ese destino aun cuando se enajenen los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo».

La Ley dedica el capítulo II de su Título V a su regulación.

a) Finalidad: Regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística (art. 33).



## Enajenación de Patrimonio Municipal de Suelo en forma de permuta

523

*b)* Patrimonio separado: Se mantiene esta consideración de patrimonio separado respecto de los restantes bienes de la entidad local en los siguientes términos:

«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 art. 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que solo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino».

*c)* Destino: La construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública podrán ser destinadas 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».

El legislador estatal prevé ahora un doble destino:

*a)* Conservación, administración y ampliación del propio patrimonio.

*b)* Usos propios de su destino:

— Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

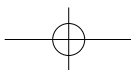
— Otros usos de interés social: urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales, de protección o mejora de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

### III. DIFERENCIAS CON SU PRECEDENTE 280.1 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 20 DE JUNIO DE 1992

Los dos fines genéricos no se sitúan en pie de igualdad porque el destino a vivienda protegida aparece como ordinario o primario, mientras que otros usos de interés social aparecen en segundo plano y sólo se admiten cuando así lo prevea la legislación en la materia. Su concreción no corresponde al legislador estatal. El planeamiento podrá preverlo, justificadamente.

Queda claro en la redacción del art. 34.1 que la admisibilidad del destino efectivo a otros usos de interés social precisa la concurrencia de los requisitos: *a)* que la legislación autonómica haya especificado el uso a estos efectos, *b)* que el planeamiento urbanístico lo prevea o al menos lo permita.

La afectación de los patrimonios públicos de suelo a determinados fines pone de relieve que estos bienes pueden ser fuente de renta para la entidad local como cualquier bien patrimonial, pero no es esa la finalidad primordial de su existencia sino su afectación a la realización de fines públicos: viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y otros usos de interés social determinados en la legislación autonómica.



#### IV. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Dentro del Título IV de la Ley, denominado Intervención en el uso del suelo en la edificación y en el mercado inmobiliario, el capítulo V: Instrumentos de incidencia en el mercado inmobiliario, se regula en la sección 1.ª los patrimonios públicos de suelo.

El art. 173 regula la constitución y naturaleza en los siguientes términos: «La Comunidad de Madrid y los municipios deberán constituir, mantener y gestionar sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas y facilitar el cumplimiento de los fines de la ordenación urbanística».

El apartado 2 le da el carácter de patrimonio separado del restante patrimonio de la Administración titular, quedando vinculado a sus fines específicos. A los efectos del régimen aplicable a los actos de disposición, los bienes integrantes del patrimonio público de suelo se considerarán como bienes patrimoniales.

El art. 176 regula el destino en los siguientes términos: «Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, se destinarán, de conformidad con las técnicas y los procedimientos establecidos en la presente Ley, a cualquiera de los siguientes fines:

*a)* Construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, en el marco de las políticas o programas establecidos por las Administraciones públicas.

*b)* Conservación o mejora del medio ambiente o la protección del patrimonio histórico-artístico.

*c)* Actuaciones públicas para la obtención de terrenos y ejecución, en su caso, de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.

*d)* Actuaciones declaradas de interés social.

*e)* Conservación y ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

*f)* A la propia gestión urbanística, con cualquiera de las siguientes finalidades:

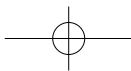
1. Incidir en el mercado inmobiliario, preparando y enajenando suelo edificable.

2. Pagar en especie, mediante permuta, suelo destinado a redes públicas.

3. Compensar, cuando proceda, a quienes resulten con defecto de aprovechamiento, como consecuencia de operaciones de equidistribución o de la imposición de limitaciones singulares.

En relación con el apartado *d)* hemos de puntualizar que el legislador estatal ya ha acotado, como hemos expuesto, cuáles son los usos de interés social, por lo que entendemos no puede destinarse a otros distintos.

En relación con el apartado *f)* 2.º, se observa la concreción de la permuta sólo para el supuesto de obtención de suelo destinado a redes públicas.



## Enajenación de Patrimonio Municipal de Suelo en forma de permuta

525

En el art. 178 se regula la disposición de los bienes de los patrimonios públicos de suelo. Dicho artículo prevé cinco formas de enajenación siendo el apartado *e)* Permutados por terrenos destinados a infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.

Como hemos expuesto hasta el momento, la constitución y gestión del patrimonio es un instrumento al servicio de la planificación y gestión urbanística, siendo necesaria la llevanza de un Registro de Explotación como preceptúa el art. 177:

- «1. Las Administraciones públicas titulares de patrimonios públicos de suelo llevarán un Registro de Explotación de éstos.
2. En el Registro de Explotación deberá hacerse constar en todo caso:
  - a) Los bienes integrantes del correspondiente patrimonio público de suelo.
  - b) Los depósitos e ingresos en metálico.
  - c) Las enajenaciones, permutas y adquisiciones de bienes.
  - d) El destino final de los bienes.
3. A la liquidación de las cuentas de los presupuestos anuales se deberá acompañar un informe de gestión de la explotación del patrimonio público de suelo, que será objeto de control en los mismos términos que aquella».

## V

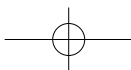
En los expedientes de permuta planteados, permuta del local de la calle Daoiz, núm. 16, a cambio de entrega de 7.225,44 m<sup>2</sup>, en el desarrollo industrial «Los Olivos-3» y parcela de 1.221 m<sup>2</sup> de uso terciario en el polígono industrial de San Marcos; y permuta del local situado en la calle Cuestas Bajas, núm. 4 y 6, a cambio de 1.994 m<sup>2</sup> de suelo en el desarrollo industrial «Los Olivos-3», así como parcela de 4.360 m<sup>2</sup> con uso industrial-almacén en el polígono industrial San Marcos, se dan las siguientes circunstancias:

— No se adecuan a la Ley 9/2001, que únicamente la contempla, como hemos señalado para el supuesto de suelo destinado a redes públicas, entre las formas de enajenación por terrenos afectos a un destino y no por locales calificados, por otra parte, de comerciales.

— La permuta con independencia de lo señalado en el párrafo anterior, constituye una excepción al régimen general de enajenación, debiendo, por tanto, en su caso, precisarse y acreditarse razones concretas no como conveniencia sino como necesidad. Todos los vecinos de la localidad podrían proponer al ayuntamiento la adquisición de locales.

— Tampoco se adecuan las permutas planteadas a las finalidades y destino previstas en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, citada en ese sentido, no se acredita en los expedientes en qué instrumentos de ordenación urbanística se prevén dichas operaciones y si son viables.

— La valoración efectuada por ambos propietarios no es objeto de comprobación municipal.



— Se incluyen en el caso del local de la calle Daoiz, núm. 16, unos costes de acondicionamiento de 1.248.000 euros que ha realizado el propietario sin más explicaciones.

— Problemática de la permuta de cosa futura: Se plantea cosa presente: permuta del local de la calle Daoiz, núm. 16 y del local situado en la calle Cuestas Bajas, núms. 4 y 6, por cosa presente, parcelas en el polígono industrial San Marcos y parcelas en el futuro suelo industrial de Los Olivos-3. La cosa futura ha de ser perfectamente cierta y determinada, cuestión que no se da en los presentes expedientes, según se contiene en el informe de 15 de febrero de 2008, suscrito por el Jefe de los Servicios Técnicos.

## VI

Puede acudirse a la compraventa, que, según se contiene en el art. 5.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es un contrato privado de la Administración. En consecuencia su régimen jurídico se encuentra regulado en el art. 9 de dicho texto: «...Los contratos privados de las Administraciones Públicas se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado. A los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables se les aplicarán, en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones públicas (...)».

El art. 11.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales establece: «La adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales. Tratándose de inmuebles se exigirá, además, informe previo pericial (...)».

Se produce un nuevo reenvío a la legislación contractual: «Art. 75. Utilización de los procedimientos y formas de adjudicación.

1. Los órganos de contratación utilizarán normalmente la subasta y el concurso como formas de adjudicación. El procedimiento negociado sólo procederá en los casos determinados en el Libro II de la presente Ley para cada clase de contrato.

2. En todo caso, deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y forma utilizados»; y el art. 182.c) permite utilizar el procedimiento negociado sin publicidad cuando concurra, entre otras circunstancias, la siguiente: «Cuando, a causa de su especificidad técnicas o artística, o por razones relacionadas con la protección de derechos exclusivos, tan sólo pueda encomendarse la fabricación o suministro del producto en cuestión a un único proveedor».

Getafe, a 27 de febrero de 2008