

Algunas consideraciones sobre los patrimonios públicos del suelo tras la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo¹

Sumario: RESUMEN.—I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.—II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.—III. BIENES INTEGRANTES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.—IV. EL DESTINO DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.—4.1. Planteamiento de la cuestión.—4.2. El destino de los ingresos procedentes de la enajenación o cesión de los patrimonios públicos del suelo.—4.3. La construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.—4.4. Otros usos de interés social.

RESUMEN

La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo aborda la regulación de los patrimonios públicos de suelo sustituyendo la regulación vigente hasta el momento. Desde su consideración de los mismos como patrimonio separado y formado por bienes indefectiblemente vinculados al cumplimiento de unos determinados fines diseña su regulación en línea con la tradición legislativa anterior, si bien pretende reforzar la importancia de estos patrimonios como instrumentos de intervención pública en materia de suelo, de modo coherente también con lo dispuesto en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas respecto de los bienes patrimoniales.

★ Profesora Propia Adjunta de Derecho Administrativo. Universidad Pontificia de Comillas.

¹ El presente artículo encuentra su origen en el Proyecto de Investigación sobre «La creación y gestión de infraestructuras deportivas a través de los patrimonios municipales y supramunicipales del suelo y el contrato de concesión de obras públicas: análisis y aplicación práctica», financiado por el Consejo Superior de Deportes (Expte.: 06/UPR20/05), y realizado por el equipo investigador de la Universidad Pontificia Comillas formado por la Prof.^a Dra. Martínez García (I.P.), el Prof. Dr. Abad Licerias y la Prof.^a Dra. Burzaco Samper.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

Siguiendo a Lliset Borrel, el patrimonio municipal del suelo puede definirse como una institución jurídico-administrativa que tiene como finalidad la regulación del mercado de solares a través de la adquisición de terrenos, el cuidado de su urbanización u otros usos de interés social, siendo este destino cumplido por la Administración o por los particulares².

La obligación de destinar los bienes que forman parte del mismo a los fines institucionales previstos en la correspondiente normativa es una obligación real, de origen legal y naturaleza imperativa, que afecta a quien en cada momento ostente la titularidad dominical de los bienes afectados, dado que el deber legal se inserta, a través del título constitutivo, en el contenido del derecho de propiedad de los bienes que integran los patrimonios públicos del suelo³.

Se trata, como primera constatación, de una categoría de bienes públicos que, como ha señalado Romero Hernández, constituyen un *tertium genus* entre los demaniales y los patrimoniales, pues «*si bien no pueden considerarse que están afectos a un uso o servicio público inmediato, tienen en definitiva vocación que los encamina, en algunos casos, a usos declarados de interés público o social —además de a viviendas de protección pública— que suponen obviamente un fuerte componente de publicación y que los aproxima bastante, aunque sin serlo, a los bienes demaniales, de tal forma que lo mismo que se habló en su día de «escala de demanialidad», también se puede hablar de una escala de patrimonialidad en la que los bienes integrados de los patrimonios públicos del suelo pueden situarse en una zona fronteriza con bienes que ya sí pueden ser calificados de demaniales*»⁴. No obstante, es de destacar que la doctrina se ha inclinado mayoritariamente por el carácter patrimonial de los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo.

Pese a su condición de bienes públicos, los terrenos que los integran no están destinados a ingresar en el dominio público a través de su afectación o destino a los llamados sistemas generales y dotaciones locales sino que constituyen un suelo lucrativo susceptible de un aprovechamiento urbanístico que se suma al ya existente en el mercado, teniendo como finalidad regular el nivel de precios del mismo, tratando de influir y combatir actividades o tendencias de carácter especulativo con dichos terrenos⁵. Es por esto que los patrimonios públicos del suelo suelen calificarse como un auténtico instru-

² Lliset Borrel, F., *Nuevo régimen urbanístico*, De Abella, 1990, p. 259.

³ Fonseca Ferrandis, F., *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1995, p. 137.

⁴ Romero Hernández, F., «Los instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Los patrimonios públicos del suelo», en VV.AA. *Derecho urbanístico de Andalucía*, El Consultor, 2004, p. 952.

⁵ Santos Díez, R.; Castela Rodríguez, J., *Derecho urbanístico (Manual para juristas y técnicos)*, El Consultor, 2002, pp. 942 y 943.

mento de intervención económica en el mercado del suelo, a través de la oferta de terrenos, al mismo tiempo que facilita la ejecución del planeamiento y la obtención de reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública⁶.

Corchero señala como principales caracteres de estos patrimonios separados:

- a) Legalidad, en tanto son creados por el derecho y no por una voluntad privada.
- b) Instrumentalidad, pues están intrínsecamente condicionados a la satisfacción de fines determinados.
- c) Unidad ideal, pues todos los elementos patrimoniales son sustituibles dentro de un mismo patrimonio.
- d) Identidad, ya que es independiente de los bienes que en un momento determinado se contengan en él.
- e) Intransmisibilidad del propio patrimonio, en tanto que realidad distinta de los bienes que lo integran⁷.

Algunas razones que justifican la existencia de los patrimonios públicos de suelo y su titularidad a favor de la Administración son apuntadas por García de Enterría y Parejo Alfonso⁸.

En primer lugar, la propiedad pública del suelo facilita el desarrollo urbanístico y permite obtener plusvalías en beneficio público, pudiendo afectarlas a la mejor dotación de servicios colectivos y no a un mero enriquecimiento, en su caso, a costa de la calidad de los servicios.

En segundo lugar, se reducen, así, las posibles iniciativas de los propietarios privados de suelo para localizar en éste la expresión urbana, a través de urbanizaciones irregulares o presiones sobre los redactores-aprobadores del planeamiento.

Y, en tercer lugar, los solares de titularidad pública pueden movilizarse en los momentos adecuados, evitando la retención especulativa del suelo.

Desde una perspectiva histórica, la legislación desamortizadora del siglo XIX patrocinada por los Ministros Medizábal (1835) y Madoz (1855) provocaron adversas consecuencias en diferentes ámbitos e instituciones, también entre las Administraciones locales, quienes fueron privadas de incorporar a su patrimonio inmuebles, en general, salvo aquellos terrenos destinados a la reforma interior de las grandes poblaciones⁹, lo que supuso la direc-

⁶ Díaz Gaztelu, B., *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo (el patrimonio municipal del suelo)*, Ed. Montecorvo, 2006, p. 69.

⁷ Corchero, S., «Los patrimonios públicos de suelo», en VV.AA., *Derecho urbanístico de Extremadura*, El Consultor, 2004, pp. 807 y 808.

⁸ García de Enterría, E.; Parejo Alfonso, L., *Lecciones de Derecho urbanístico*, Madrid, 1981, pp. 577 y 578.

⁹ El artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 10 de enero de 1879, permitía a las Corporaciones Locales expropiar dentro de las zonas laterales y paralelas a las vías públicas una franja paralela adyacente a las mismas de 20 metros como máximo, luego ampliados a 50.

ta restricción a los Ayuntamientos para intervenir y gestionar el proceso urbanístico de la época.

Esta situación se mantuvo hasta el Estatuto Municipal de 1924, cuyo artículo 5.º derogó expresamente la normativa desamortizadora, mientras que su artículo 211 admitía que los Ayuntamientos pudiesen adquirir terrenos aptos para la urbanización de casas baratas, a fin de urbanizarlos, arrendarlos o enajenarlos, en lo que podría contemplarse como el antecedente remoto de la adquisición pública de solares y del posterior nacimiento de los patrimonios municipales de suelo. La preocupación social latente en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo tuvo su continuación en la ley Municipal de 1935, en cuyo artículo 113 se preveía que los Ayuntamientos deberían fomentar la construcción de este tipo de casas, para lo que se les autorizaba a adquirir terrenos aptos para ese tipo de edificaciones, a través del mecanismo de la expropiación forzosa.

La posterior evolución legislativa encuentra en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, el primer testimonio normativo donde expresamente se regula el patrimonio municipal del suelo, manteniendo hasta hoy esa misma denominación. Sus artículos 13 a 15 sentaban con carácter general que la finalidad de los terrenos integrantes del patrimonio municipal del suelo consistía en prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana de las poblaciones capitales de provincia o de más de cincuenta mil habitantes, de conformidad con las previsiones contenidas en los planes generales de ordenación y en los programas de actuación urbanística.

La Ley del Suelo de 1956 configuró jurídicamente los patrimonios municipales de suelo como un «instrumento de política antiespeculativa, sucedáneo de la socialización del suelo, para intentar regular los precios en el mercado de solares», pues dicho texto legal partía de que toda política de suelo debe perseguir como objetivo último la especulación¹⁰. Esta Ley impuso la obligación de constituir patrimonios municipales de suelo en tres tipos de situaciones: Ayuntamientos de capitales de provincia; poblaciones de más de cincuenta mil habitantes y aquellos municipios que, no reuniendo las anteriores circunstancias, así lo acordara la Comisión Central de Urbanismo. Para garantizar el adecuado cumplimiento de ese deber legal se establecía que los Ayuntamientos deberían consignar en su presupuesto ordinario una cantidad equivalente al cinco por ciento de su importe durante el número de anualidades que exigiera el desarrollo del plan. Esta previsión introdujo un factor de incertidumbre, al condicionar la capacidad económica municipal que podría ser exigido incluso a través del ejercicio de la acción pública en materia urbanística. También merece destacarse que la norma estableció que cuando se incluyeran en el Plan bienes de propios, éstos quedarían afectados al patrimonio municipal del suelo, lo que suponía una transformación o afectación especial de su peculiar estatuto jurídico.

¹⁰ Corchero, S., «Los patrimonios públicos de suelo...», *op. cit.*, p. 795.

Las expectativas no consolidadas por la Ley de 1956 intentaron paliarse a través de la nueva Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 y de su posterior texto refundido de 9 de abril de 1976¹¹. Atendiendo a la negativa experiencia acumulada en la normativa derogada, el legislador pretendió dotar de un mayor margen de maniobrabilidad a los patrimonios municipales de suelo, para lo que introdujo la obligación de que los propietarios de suelo urbanizable programado cedieran a favor de los Ayuntamientos terrenos correspondientes al diez por ciento del aprovechamiento medio del sector, o, en su caso, del porcentaje de suelo urbanizable programado, siempre que existiera ese exceso y se cumplieran las condiciones establecidas en el Reglamento de Gestión Urbanística, de 25 de agosto de 1978.

Sucesivas reformas legislativas, como la operada por Ley de 25 de julio de 1990, no solucionaron las carencias que en la práctica se apreciaban al aplicar el esquema diseñado por el poder legislativo. Esta norma atribuyó a los patrimonios municipales del suelo un especial protagonismo al aplicarlos a todo el territorio nacional, reforzando las cesiones obligatorias de terrenos para incrementarlos y facilitando también el ejercicio de la expropiación forzosa o de los derechos de tanteo y retracto municipal con esa finalidad, aunque la constitución de esos patrimonios no era una obligación generalizada para todos los municipios. El Real Decreto Legislativo 1/2002, de 26 de junio, continuó la línea diseñada en las normas anteriores, agudizando el problema como consecuencia del «interregno normativo» que se originó tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, y que tuvo su principal repercusión en la delicada situación en la que se encontraban las Comunidades Autónomas, obligadas a asumir con urgencia la redacción de las correspondientes normas que materializarasen su competencia constitucional en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (lo que no ha impedido el mantenimiento en todas ellas de la figura de los patrimonios públicos del suelo)¹².

La Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones los mencionaba expresamente en su artículo 40 con ocasión de la reversión de terrenos expropiados y su Disposición Derogatoria Única asumía como propia y aplicaba la regulación contenida en los artículos 276 y 280.1 de la Ley del Suelo de 1992. Por su carácter de legislación básica, reiteradamente declarado por la jurisprudencia¹³, resultan de aplicación en todo el territorio

¹¹ Así lo explicita en su Exposición de motivos: «La Ley del Suelo basó su política antiespeculativa fundamentalmente en la capacidad de los patrimonios públicos de suelo para ser utilizados como reguladores del mercado y en la normativa sobre enajenación forzosa de solares sin identificar. La insuficiencia de estos instrumentos, tal como han sido concebidos, no ofrece lugar a dudas».

¹² Rueda Gómez, J. M. «La problemática actual de los patrimonios municipales de suelo», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, número 21 (15 de noviembre de 2003), pp. 3597 a 3600.

¹³ La consideración del carácter de legislación básica a la ley estatal 6/1998 y, por consiguiente, a los artículos 276 y 280.1 de la Ley de 1992 que son asumidos expresamente por aquélla se traduce en que el Estado establece el régimen jurídico básico que las Comunidades Autónomas pueden completar y desarrollar en el uso de sus competencias en materia urbanística, al amparo

nacional con carácter prevalente respecto de la legislación autonómica de esa misma materia.

Aquellos preceptos han sido sustituidos y por tanto han quedado sin vigencia por los artículos 33 (noción y finalidad de los patrimonios públicos de suelo) y 34 (destino de los patrimonios públicos de suelo) de la actual Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. El actual marco normativo del urbanismo español, configurado de manera esencial tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y 164/2001, de 11 de julio, establece un orden de prelación de las fuentes legales aplicables en relación con los patrimonios públicos de suelo que quedaría hoy del siguiente modo¹⁴:

- a) En primer lugar, serán de aplicación plena los artículos 33 y 34 de la Ley de Suelo de 2007, al ser considerados con el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica¹⁵.
- b) En segundo lugar, la legislación autonómica en la materia.
- c) En tercer lugar, con carácter meramente supletorio, los artículos 90 a 92 y 194.1 de la antigua normativa estatal (Decreto 1346/1976, de 9 de abril)¹⁶.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO

A propósito de la naturaleza jurídica de los patrimonios públicos del suelo cabe hacer mención a varias cuestiones que ponen de manifiesto algunas especialidades de este conjunto de bienes públicos.

En primer lugar, su consideración de patrimonio separado del resto de bienes y derechos del patrimonio de una Administración local, tal como se reconoce por la doctrina, la jurisprudencia y la vigente legislación.

del artículo 148.1.3.º de la Constitución. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, declara que el papel del Estado en este tipo de normas debe conducirlo a establecer una regulación uniforme y común, de aplicación a todo el territorio nacional, buscando un común denominador normativo que se traduzca, por una parte, en garantizar el funcionamiento del Estado como una unidad, y, por otra parte, en garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia y permitiendo la libre circulación de personas y bienes por toda España en el sentido previsto en el artículo 139 CE.

¹⁴ En cuanto a las normas de naturaleza reglamentaria aplicables al ámbito urbanístico, el marco establecido quedaría diseñado del siguiente modo: a) En primer lugar, las normas de carácter reglamentario dictadas por las Comunidades Autónomas; b) En segundo lugar, las diversas normas estatales de carácter reglamentario dictadas en desarrollo de la Ley de 1976, principalmente el Reglamento de Planeamiento Urbanístico, el Reglamento de Gestión Urbanística y el Reglamento de Disciplina Urbanística; c) y, en tercer lugar, los planes e instrumentos urbanísticos ordenados jerárquicamente según las previsiones contenidas en la legislación autonómica.

¹⁵ Disposición Final Primera, núm. 2, de la Ley de Suelo de 2007.

¹⁶ *Vid.*, las consideraciones que respecto de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de la Comunidad de Madrid, hace Martín Hernández, P., en *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, 2002, pp. 921 y ss.

En segundo lugar, la posibilidad o no de embargar unos bienes que siendo de naturaleza pública y patrimonial, aparecen, sin embargo, íntimamente vinculados al cumplimiento de un destino legalmente marcado.

Y, por último, y también como consecuencia del carácter separado de los patrimonios de los que ahora hablamos, sobre la necesidad de inventariar de alguna manera singular los bienes que los integran.

En relación con la primera de las cuestiones apuntadas, siguiendo a Pérez Moreno¹⁷ podemos afirmar que los patrimonios municipales de suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes derechos, bienes e ingresos que conforman el patrimonio general de una Administración Local. Se trata, según este autor, de una masa patrimonial que coexiste junto a otra u otras masas patrimoniales, bajo una misma titularidad pública (atribuida a la Administración propietaria de la misma) aunque se encuentra condicionada por una finalidad o destino específico. Así lo entendía el artículo 276.2 de la Ley estatal de suelo de 1992 y, en términos similares en este punto lo recoge el artículo 33.2 de la LS de 2007: *«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 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino»*.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido admitiendo el carácter de patrimonio separado del conjunto de bienes que integran los patrimonios públicos de suelo: *«se ha venido así aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un «patrimonio separado». 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 (arts. 25 y 26 LBRL), sino el específico y concreto de «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones (art. 89.2 TR 1976), y 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»*¹⁸.

La consecuencia de la consideración del patrimonio municipal de suelo como un patrimonio separado del resto del patrimonio municipal es, a juicio de la mayoría de los autores, la subrogación real del producto obtenido de la gestión por la enajenación de bienes pertenecientes a aquellos, aplicando las cantidades percibidas por ese concepto al propio patrimonio, a su conservación y ampliación. No obstante, algún autor no comparte esta afirmación,

¹⁷ Pérez Moreno, A., «Aspectos jurídicos del patrimonio municipal del suelo», *Revista de Derecho urbanístico*, núm. 10, 1958, p. 64.

¹⁸ Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995, 31 de octubre de 2001 y 2 de noviembre de 2001.

pues considera que el deber de reinvertir no implica la existencia de una subrogación real, lo que, entre otras consecuencias, implicaría no reconocer el carácter de patrimonio separado de los patrimonios públicos de suelo¹⁹.

Si esta intención del legislador aparece con claridad desde la Ley de Suelo de 1956, procurando favorecer el progresivo incremento del patrimonio municipal del suelo e impidiendo que se convierta en una fuente irregular de financiación municipal, hoy esta idea se expresa en términos si cabe más contundentes, pues, tal como expresa la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 2007, 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 constituyen técnicas y fórmulas con las que la Ley aspira a garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria y a vincular una mayor capacidad de obrar de los diversos agentes por los que apuesta a una correlativa mayor responsabilidad en el cumplimiento de la función social de la propiedad y con el destino urbanístico del suelo que aquélla tiene por objeto, ya sea público o privado su titular²⁰.

La segunda cuestión que ha podido suscitar alguna duda se refiere precisamente al carácter embargable o no de los bienes que integran los patrimonios públicos del suelo. Tradicionalmente la técnica de protección de bienes demaniales que declara la inembargabilidad de éstos se hizo extensiva a los bienes públicos en general, también a los patrimoniales, los cuales pasaban a disfrutar de una igual protección que los demaniales. No obstante, la jurisprudencia constitucional sentada a partir de la Sentencia 166/1998, de 13 de julio, introdujo algunas acotaciones y limitaciones al alcance de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales (como es el caso de los patrimonios públicos del suelo) por medio de la enumeración taxativa de aquellos supuestos en los que se prohibía el embargo de bienes patrimoniales (es decir, en línea con la tradición legislativa española en este punto), de manera que en aquellos supuestos no incluidos expresamente entre los que menciona, cabría el embargo²¹. En atención a esa jurisprudencia constitucional, diversas leyes dictadas con posterioridad a la mencionada sentencia constitucional se han hecho eco de dicha doctrina y han establecido una prolija regulación de los supuestos en los que se mantiene la inembargabilidad de los bienes públicos patrimoniales.

En principio, y teniendo en cuenta que la cuestión no queda bien resuelta en la legislación (urbanística), quizá en atención a la peculiar naturaleza de estos patrimonios públicos, vinculados indefectiblemente a una finalidad pú-

¹⁹ En este sentido, López-Jurado Escribano, F. *Los patrimonios municipales de suelo. Sus caracteres y operatividad*, Temas de Administración Local, Granada, 1992, p. 174. Tampoco cree que se produzca una subrogación real Gutiérrez Colomina, V., «El actual marco de los patrimonios públicos del suelo», en VV.AA. *Comentarios a la Ley de Ordenación urbanística de Andalucía*, Ed. Aranzadi, 2004, p. 526.

²⁰ Apartado VII de la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 2007.

²¹ Comparte esta opinión Gutiérrez Colomina, V., «El actual marco...», *op. cit.*, p. 527.

blica, la más acertada sea la postura que sostienen Menéndez Rexach e Iglesias González, quienes entienden que los patrimonios públicos del suelo deben considerarse inembargables²².

La tercera cuestión sobre la que cabe hacer alguna reflexión se refiere a la necesidad de identificar los bienes que constituyen, en cada caso concreto, el patrimonio público del suelo en tanto que patrimonio separado y distinto de los demás bienes, derechos e ingresos de la entidad local. Para ello, los bienes que integran dichos patrimonios deben figurar en un inventario específico y concreto de la Administración titular de los mismos. Así, los Ayuntamientos deben disponer de al menos dos inventarios distintos. Por un lado, un inventario de carácter general, en el sentido de lo previsto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986²³ y, por otro, un segundo inventario de carácter especial, como el Inventario del Patrimonio Municipal del Suelo, en tanto están finalísticamente afectados a la política urbanística de suelo y vivienda del municipio.

III. BIENES INTEGRANTES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO

La enumeración de los bienes que concretamente hayan de formar parte de los patrimonios públicos de suelo puede variar en función de la clasificación que doctrinal o legalmente se haga (principalmente la autonómica).

Atendiendo a su régimen y estatuto jurídico, ese conjunto de bienes puede clasificarse en alguna de las siguientes categorías.

En primer lugar, bienes de dominio público, en cuanto se encuentran afectados al cumplimiento de un fin de interés público en la modalidad de servicio público (así, por ejemplo, el artículo 280.1 de la Ley de Suelo y Ordenación Urbana de 1992²⁴ y hoy el 34.1 de la LS de 2007: «*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 (...)*»).

En segundo lugar, bienes comunales, dada la posible compatibilidad del destino público de los elementos que integran el patrimonio municipal de suelo con la obtención de algún rendimiento económico, de carácter complementario o secundario, por parte de la Administración titular de aquellos bienes.

²² Menéndez Rexach, A.; Iglesias González, F., *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Ed. Montecorvo, 2004, p. 248.

²³ Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (BOE núm. 171, de 7 de julio).

²⁴ Según este precepto, «*Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados 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*».

En tercer lugar, bienes propios afectados, atendiendo a su carácter patrimonial, lo que se traduce en que les sea de aplicación una gran parte de las circunstancias que configuran el estatuto jurídico de los bienes patrimoniales (por ejemplo, su disponibilidad, tal y como aparecen configurados en la actualidad en la Ley 33/2003, de 13 de noviembre, en todo aquello que es de aplicación a todas las Administraciones públicas atendiendo a su consideración como legislación básica (en el sentido previsto en la Disposición Final Segunda de la propia Ley). La naturaleza patrimonial o privada de aquellos bienes se refleja en que nacen, por un lado, con la vocación mediata o general de ser destinados a la conservación o ampliación de ese patrimonio, una vez procedido a su enajenación o sustitución y, por otro, con la vocación inmediata o finalista de ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a algún otro uso de interés social, en cualquiera de ambos supuestos como consecuencia de un procedimiento administrativo carente de una previa desafectación.

Por último, bienes mixtos, atendiendo a la concurrencia sobre los mismos de características procedentes del régimen jurídico de los bienes demaniales, como del estatuto jurídico de los bienes patrimoniales. Esta tesis descansa en la idea de que el carácter eminentemente patrimonial de los bienes que integran los patrimonios públicos del suelo no impide que estén sometidos a un régimen jurídico especial y, por lo tanto, diferente al derecho común.

Díaz Gaztelu²⁵ destaca las principales características de los bienes que integran los patrimonios municipales del suelo:

- a) Son bienes enajenables, que no precisan su previa desafectación.
- b) No son susceptibles de embargo y ejecución en cuanto están afectos a un destino público²⁶.
- c) Cabe el recurso a la recuperación posesoria de oficio de los mismos, si se produjera algún tipo de usurpación o perturbación por parte de terceros.
- d) Los rendimientos que se obtengan de estos bienes tienen la consideración de ingresos de derecho privado, aunque quedan afectados a las finalidades previamente establecidas en la Ley.
- e) Su aprovechamiento puede llevarse a cabo a través de diversas fórmulas, como el arrendamiento, la constitución del derecho de superficie o cualquier otro tipo de cesión²⁷.

²⁵ Díaz Gaztelu, B., *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo (el patrimonio municipal del suelo)*, Madrid, 2006, p. 46.

²⁶ Así lo destacó el Tribunal Supremo por Auto de 9 de octubre de 1998.

²⁷ Como ha puesto de relieve el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de octubre de 2003 (EDJ 2003/111167), la distinta naturaleza de los bienes patrimoniales o demaniales integrados en el patrimonio público del suelo determinará la forma de su aprovechamiento, ya sea a través de la constitución del derecho de superficie o arrendamiento (sobre todo en el caso de los de carácter patrimonial), o mediante concesión o autorización (respecto de los de naturaleza demanial).

IV. EL DESTINO DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO

4.1. Planteamiento de la cuestión

Antes de entrar en detalle en uno de los aspectos más conflictivos en el ámbito de los patrimonios públicos del suelo, como es el destino que legalmente se les señala, nos referimos al origen legal o administrativo de los bienes e ingresos que conforman dichos patrimonios.

En cuanto a los bienes incorporados *ope legis*, el artículo 16.1.b) de la Ley de Suelo de 2007 impone, entre los deberes legales de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, el de «*entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de 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*»²⁸.

No obstante, «la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa la entrega de suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del artículo 10.». Esta reserva constituye un deber impuesto a las Administraciones públicas, singularmente a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, las cuales deberán «*destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa*». La determinación concreta de dicha reserva corresponde a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el treinta por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, sin perjuicio de la posibilidad legal de fijar reservas inferiores en algunos casos²⁹.

²⁸ «Dicho porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación. Además, con carácter general y sin perjuicio de lo que pueda disponer la legislación autonómica, dicho porcentaje necesariamente oscilará entre el cinco y el quince por ciento». Efectivamente, «la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo».

²⁹ Este mismo precepto permite con carácter excepcional que la propia legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda fijar o permitir una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se

Pero, además de los bienes anteriores, también la Administración pública titular dominical del bien, autonómica o local, puede por decisión propia incorporar bienes que, bien ya son patrimoniales y pasan a integrarse en el patrimonio «separado» público del suelo, o bien los adquiridos en virtud de títulos legítimos para su incorporación al patrimonio público de suelo, incluidos a juicio de algún autor, los obtenidos en virtud de expropiación forzosa³⁰.

Uno de los aspectos más conflictivos en el ámbito de los patrimonios públicos de suelo lo representa el destino que se dará, por una parte, a los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico (art. 33.2 LS) y, por otra parte, a los bienes integrantes del patrimonio público del suelo (art. 34.1 LS). No obstante, estas previsiones podrán ser completadas o desarrolladas por las Comunidades Autónomas en sus respectivas legislaciones urbanísticas, pero no vulneradas o desvirtuadas. Ello es consecuencia lógica del rango que la Disposición Final Primera, apartado 2, de la Ley de Suelo de 2007 confiere a los artículos 33 y 34, apartados 1 y 2, como 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».

A nivel doctrinal, el esquema expuesto obedece a una doble clasificación de carácter sucesivo.

Por un lado, se califica como una finalidad genérica las previsiones contenidas en el artículo 33.2 de la Ley de Suelo de 2007 —en términos equivalentes aunque no idénticos al artículo 276.2 de la Ley estatal de Suelo de 1992— al afirmar, con carácter imperativo, que el producto de los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran —obtenidos como se ha señalado al comienzo de este epígrafe— o la sustitución por dinero a que se refiere el artículo 16.1.b) «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». Esas son las opciones entre las cuales deberá optar la Administración titular dominical de los bienes enajenados o sustituidos.

Por otro lado, se considera como una finalidad específica o natural el destino final de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo establecido con carácter prevalente en el artículo 34.1 de la LS, en cuanto normativa estatal de carácter básico y de aplicación general en toda España, lo que se traduce en que:

garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

³⁰ Esta dualidad es expuesta por Romero Hernández, F., *Los instrumentos de intervención...*, op. cit., pp. 963 y 964.

- a) «Deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública».
- b) «Podrán ser destinados también a otros uso de interés social (...)».

Estas previsiones legales se imponen con carácter imperativo a cualquier tipo de Administración, sobre todo de índole local, atendiendo a la tradicional obligación de los municipios de constituir los patrimonios públicos del suelo y de destinar los bienes y recursos integrantes de los mismos a las finalidades establecidas en el ordenamiento jurídico, sin que sean admisibles posibles innovaciones creadas por las Entidades Locales a la hora de determinar su destino. Así lo ha expresado de manera inequívoca el Tribunal Supremo, Sala 3.^a, en su Sentencia de 25 de mayo de 2004³¹, con base en la *positive Bindung* o vinculación positiva de la Administración a la legalidad (artículos 9.1 CE: «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», y 103.1 CE: «la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho»): «ninguna de las disposiciones legales que en su interés invoca el demandado, ni otra alguna en el ordenamiento jurídico, habilita a los Ayuntamientos para instaurar un régimen propio, al margen de los ya legalmente prefigurados, de viviendas de protección pública ni, tampoco, para modificar los ya definidos como de protección oficial o de protección autonómica en la legislación sectorial del Estado o de las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia al amparo del artículo 149.1.3.^a de la Constitución»³².

En suma, los fines genéricos previstos en el artículo 33.2 de la Ley estatal de Suelo de 2007 constituyen el marco dentro del cual ha de desarrollarse la figura de los patrimonios públicos de suelo, debiendo presidir y dirigir la gestión administrativa vinculada a la misma (incluida la política de adquisiciones y subrogaciones), mientras que los fines específicos (contemplados en el art. 34.1 de la misma ley), constituyen unas vinculaciones de destino siempre condicionadas al planeamiento urbanístico, que despliegan su eficacia cuando concluido el planeamiento se inicia el proceso urbanizador³³.

³¹ EDJ 2004/5501, Fundamento de Derecho Cuarto.

³² Esta misma idea es mantenida por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en Sentencia de 13 de julio de 2004 (EDJ 2004/233198): «En la ley aparecen separadas con absoluta nitidez dos obligaciones que se imponen a los Ayuntamientos, como limitación de su autonomía en aras a un interés más amplio identificado y regulado por el legislador. La primera es constituir y mantener un PMS como patrimonio separado adscrito a un fin específico, cuya importancia depende del volumen del presupuesto municipal. La segunda es limitar el destino de dicho patrimonio preferentemente a la construcción de VPO, y, además, a los usos de interés social enumerados más arriba. Por tanto, el Ayuntamiento que se limita a dotar partidas en cantidad suficiente para cubrir aquellos usos de interés social está actuando al margen de sus obligaciones específicas en materia de PMS, pues no está constituyendo un patrimonio separado. Tampoco puede cumplirse la encomienda de adscribir el patrimonio a un fin, toda vez que aquel no se ha constituido o se ha constituido en importancia menor de la legalmente exigida, si bien esta es cuestión que debe examinarse en el momento de la aplicación del gasto, y como tal constituye un pleito distinto (en este sentido, STS 27.06.02 - EDJ 2002/28619)» (Fundamento de Derecho Tercero).

³³ Así lo ha entendido respecto de la Ley estatal de Suelo de 1992 Merelo Abela, J. M., *Régimen jurídico y gestión del suelo urbano y urbanizable (legislación estatal y autonómica)*, Madrid, 2000, p. 709.

4.2. El destino de los ingresos procedentes de la enajenación o cesión de los patrimonios públicos del suelo

En los últimos años se ha podido comprobar por parte tanto de la doctrina como de la Jurisprudencia que no ha sido infrecuente una actuación municipal cuanto menos cuestionable en el ámbito de la intervención pública en el mercado del suelo consistente en disponer de los ingresos y bienes que comprenden los patrimonios públicos de suelo para paliar deficiencias económicas y de inversión de la Administración local sin tener en cuenta la actuación y finalidad concretas a las que expresa y necesariamente están afectados los patrimonios municipales de suelo, de manera que sólo pueden financiar las actividades predeterminadas por la legislación urbanística y no otras³⁴. La Ley estatal de Suelo de 2007 no sólo contempla esta misma idea sino que en su formulación se refleja en términos más claros y concretos que en la legislación precedente.

El problema se ha traducido en una controversia judicial acerca de la primacía —o no— de la aplicación de la legislación autonómica sobre la estatal principalmente a la hora de determinar el destino efectivo de los ingresos procedentes del patrimonio municipal del suelo. La razón que subyace en ese conflicto no es sino la pretensión de las Entidades Locales de incrementar su capacidad financiera para la realización de buena parte de sus políticas públicas de inversión, al pretender destinar los recursos procedentes de la enajenación o sustitución en el aprovechamiento de bienes de los patrimonios públicos del suelo a otras finalidades diferentes a las señaladas en la normativa estatal básica.

Como ha apuntado Sanz Rubio, las principales tesis dictadas a nivel jurisprudencial en esta materia son dos opuestas. Por un lado, las teorías que proclaman la aplicación preferente de la legislación autonómica desplazando la normativa estatal, y, por otro, las teorías que mantienen la aplicación prevalente de la legislación estatal sobre la autonómica³⁵.

Seguir la primera opción supone reconocer a la legislación autonómica la posibilidad de determinar, con carácter preferente, otros fines o destinos distintos para los ingresos procedentes de los patrimonios municipales del suelo al margen de los señalados en la legislación estatal. Ello deja a los Ayuntamientos un amplio margen de actuación en cuanto al destino de los recursos procedentes de esos patrimonios separados e independientes, la financiación de actividades al margen de las exigencias de la ley estatal favoreciendo a una serie de inversiones, muchas veces al margen del estricto ámbito urba-

³⁴ En este sentido, Rueda Gómez, J. M., «La problemática actual de los Patrimonios Municipales de Suelo», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, 15 de noviembre de 2003, pp. 3601 y 3602.

³⁵ Sanz Rubio, E., «Destino de los ingresos procedentes del patrimonio municipal del suelo. Estudio sobre la doctrina establecida por el TSJ de Madrid (Sentencias de 20 de julio y 11 de noviembre de 2004)», *Revista de Estudios Locales*, número 89, enero de 2005, p. 81.

nístico, que puede implicar una auténtica extralimitación y, en todo caso, una adulteración de la finalidad legalmente impuesta.

El criterio tradicional se encuentra recogido en varias sentencias del Tribunal Supremo (y de los Tribunales Superiores de Justicia), como las de 2 de noviembre de 1995 y 2 de noviembre de 2001³⁶:

«El Patrimonio Municipal del Suelo fue regulado en la Ley del Suelo de 1956 como un conjunto de bienes de 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 (art. 93 del T.R.L.S.). 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». En definitiva, se ha venido así aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un «patrimonio separado», (lo que hoy está ya expresamente dicho en el artículo 276-2 del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992). 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 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).

Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales del Suelo, y se comprenderá que, ante tanta claridad, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen, su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador, (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los Patrimonios Municipales del Suelo), 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».

³⁶ EDJ 1995/6723 y EDJ 2001/50085, respectivamente.

La doctrina, Junceda Moreno por todos, ha acertado a afirmar que «al ser los patrimonios municipales del suelo un patrimonio separado, está íntimamente ligado a sus fines específicos, y nunca a otras inversiones, por muy justificadas que puedan estar desde la óptica económica, política o estratégica de un consistorio. Esto es: cuantos ingresos se obtengan por la enajenación de terrenos y otros bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo deben ser reinvertidos, en su totalidad, a las siguientes finalidades específicas, dependiendo de la concurrencia de unas u otras causas. Prioritariamente, casi podría decirse que fundamentalmente, a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección especial o a otros usos de interés social (...) y, subsidiariamente, y para el improbable supuesto de que tales bienes aún no se hallasen incorporados al referido proceso de urbanización y edificación, o de que el planeamiento impidiera el destino público o social antes contemplado, el empleo de dichos ingresos habría de ser genérico»³⁷.

4.3. La construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública

El carácter básico del artículo 34.1 de la Ley de Suelo de 2007 (y, antes, del art. 280.1 Ley estatal de Suelo de 1992) conlleva, entre otras consecuencias, condicionar el destino de los bienes que integran los patrimonios públicos del suelo, en el sentido de que una de sus finalidades concretas y prioritarias será la construcción de «viviendas sujetas a algún régimen de propiedad pública». La dicción empleada por el legislador es lo sumamente amplia y flexible para evitar una restrictiva interpretación centrada sólo en la figura de las viviendas de protección oficial, con lo que se da cobertura a todos los posibles regímenes de protección pública. Díaz Lema señala que dentro de esa noción puede incluirse no sólo la edificación material de vivienda sino también su financiación, a través de cualquier tipo de ayuda pública³⁸.

El Tribunal Supremo ha mantenido, por ejemplo en su Sentencia de 29 de septiembre de 1992³⁹, el criterio de una interpretación amplia de la noción legal que analizamos, al afirmar que el dato fundamental a tener en cuenta no es que la construcción de viviendas sea reconducible al régimen de las viviendas de protección oficial, sino que aquel destino se entenderá conseguido cuando la construcción de las viviendas se acoja a cualquier régimen de protección en el que lo determinante sean las características sociales de la financiación y el destino final de la construcción.

³⁷ Junceda Moreno, J., «Destino y disciplina urbanística y presupuestaria de los patrimonios municipales del suelo: una nota», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, número 18 (enero-abril 2004), pp. 353 y 354.

³⁸ Díaz Lema, J. M., «El patrimonio municipal del suelo en el Texto refundido de 1992», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 136, 1994, p. 43.

³⁹ EDJ 1992/9407 (Fundamento Jurídico Quinto).

En ese sentido, y como consecuencia directa del artículo 47 CE, debe también recordarse que el artículo 8.2 de la LPAP⁴⁰ establece el principio general de que los bienes públicos de carácter patrimonial deben colaborar o coadyuvar, en general, al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor en cada momento y, en particular, deben ser un instrumento eficaz en la política de vivienda.

La nueva Ley de Suelo aquilata aún más las posibilidades de disposición de los terrenos adquiridos por una Administración pública y 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, en virtud del deber recogido en el artículo 16.1.b), antes mencionado, pues «no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión de suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora»⁴¹.

4.4. Otros usos de interés social

El interés social es un concepto jurídico indeterminado empleado con asiduidad en las diversas actuaciones de los poderes públicos, pese a lo cual su concreta delimitación no aparece exenta de problemas. Así, la STS de 31 de octubre de 2001, antes citada, considera que la noción de interés social incluye no un mero interés urbanístico, sino «un concepto más restringido, del que puede darnos una idea los artículos 1.1 y 9.2 CE, como aquel que tiende a que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Otras sentencias posteriores han sostenido este mismo criterio restrictivo⁴².

Frente a este criterio hay algún ejemplo minoritario en donde el concepto es interpretado con más flexibilidad por el Tribunal Supremo, como la STS de 8 de octubre de 1999⁴³, en la que señala que la dicción legal supone dotar a los Ayuntamientos de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada, pueden revestir la suficiente trascendencia para ser considerados como de interés social, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento.

Frente a la posición restrictiva que mayoritariamente sigue el Tribunal Supremo, la doctrina ofrece diversas soluciones, dotadas de un mayor margen

⁴⁰ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

⁴¹ Artículo 34.2 de la Ley de Suelo de 2007.

⁴² Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2001 (EDJ 2001/49793) o la de 2 de noviembre de 2001 (EDJ 2001/50085).

⁴³ EDJ 1999/34035.

a favor de la Administración local llamada a aplicar en la práctica las estipulaciones legales, que pueden agruparse en torno a las siguientes tesis:

- a) El concepto de interés social se identifica con los postulados contenidos en los principios rectores de la política social y económica, previstos en el Capítulo Tercero del Título Primero de la Constitución de 1978, entre los que se incluiría el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona; el enriquecimiento, conservación y disfrute del patrimonio cultural, histórico y artístico, etc.⁴⁴.
- b) El contenido del interés social constituye una materia cuya identificación está condicionada a una declaración expresa por la Administración en ese sentido, dibujando y delimitando en cada caso su contenido, de conformidad con el planeamiento urbanístico⁴⁵.
- c) La combinación de los artículos 276 y 280.1 de la Ley estatal de Suelo de 1992 y hoy los artículos 33.1 y 34 de la Ley de Suelo de 2007, permite entender incluidos entre sus fines los relativos a la gestión urbanística, donde se incluye la atención a las necesidades de usos rotacionales públicos o privados⁴⁶.
- d) El concepto de interés social debe identificarse tan sólo con los supuestos contenidos en el Anexo del Reglamento estatal de Planeamiento, de 23 de junio de 1978⁴⁷.
- e) Debe entenderse comprendido dentro del concepto legal cualquier operación razonable encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, aunque siempre avalada por el planeamiento urbanístico⁴⁸.
- f) Una última postura sostendría la posible aplicación analógica de las situaciones que bajo el criterio de «interés social» se contempla en la legislación sobre expropiación forzosa. Esta tesis admite la aplicación analógica en el ámbito del destino de los patrimonios municipales de suelo de aquellos supuestos que justifican la utilización de la figura expropiatoria atendiendo a la concurrencia de razones de interés social, como presupuesto previo, necesario e ineludible de aquella.

La vigente Ley de Suelo de 2007 no se limita a mencionar el destino de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo a los usos de interés social sino que lo hace, en primer lugar, con carácter al menos formalmente

⁴⁴ López-Jurado Escribano, F.B., *Los patrimonios municipales de suelo...*, op. cit., p. 102.

⁴⁵ Bernabé Camafríta, M., «El Patrimonio Municipal del Suelo y su Registro», *Revista de Estudios Locales*, junio 2001, p. 44.

⁴⁶ Martín Hernández, P. «Los patrimonios públicos del suelo», artículo en la obra colectiva *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2002, p. 919.

⁴⁷ Aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (BOE núm. 221, de 15 de septiembre). Es la posición que sostiene Martín Valdavia, M., *Urbanismo y especulación: los patrimonios públicos del suelo*, Madrid, 1998, p. 285.

⁴⁸ Menéndez Rexach, A., «Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos», *Ciudad y Territorio*, núms. 95-96, 1993, p. 216.

potestativo (*«podrán ser destinados también»*), frente al destino de los mismos a construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, que no sólo es obligada sino que, además, debe seguirse esta vía con carácter preferente (*«deberán ser destinados»*). Y, en segundo lugar, acotando algo la previsión legal. El artículo 34.1 dispone que ese destino a otros usos de interés social se hará *«de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, solo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural»*. Por consiguiente, el debate acerca de qué usos deben entenderse comprendidos dentro de los tradicionalmente denominados de interés social aparecen así apuntados materialmente en el propio texto de la Ley de Suelo.