



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

Por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____ se solicita de este Servicio de Asesoramiento Local, informe jurídico en relación con la realización de una obra no prevista en el presupuesto y que se pretende financiar, previa modificación presupuestaria, con recursos procedentes del patrimonio municipal del suelo.

De la petición de informe parece deducirse que se pretende celebrar un convenio con la Junta de Castilla y León, en virtud del cual, el Ayuntamiento va a contratar y a financiar al 0 % de interés una obra cuya contratación y financiación le corresponde a la Junta de Castilla y León, la ampliación de un colegio público. La Junta de Castilla y León se comprometería a reintegrar al Ayuntamiento esta aportación municipal en el plazo de un año, consignando este importe en sus presupuestos del 2014. El Ayuntamiento plantea, literalmente, las siguientes cuestiones:

1º) Si es posible la modificación del Presupuesto de Inversiones, para crear partida y si eso afectara a la regla del gasto, qué mecanismo o que actuación debe solventar el Ayuntamiento para poder contratar como marca la Ley con existencia de crédito disponible (art. 109.3 del TRLCSP – RLD 3/2011).

2º) Si en el convenio de colaboración con la Junta de Castilla y León puede figurar como reintegro de la aportación municipal en efectivo, la aportación de la Junta y otras Administraciones – Diputación en obra pública, teniendo en cuenta la naturaleza de la aportación Municipal –PMS- y cómo según la Jurisprudencia rige el principio de retroalimentación del PMS.

Respecto de la primera cuestión, los art. 169.6 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y el art. 21 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, permiten que en el presupuesto prorrogado se realicen modificaciones previstas por la Ley, por lo que es posible modificar el presupuesto prorrogado mediante la modificación o creación de las aplicaciones correspondientes de gastos e ingresos.

Cualquier modificación presupuestaria afectará a la regla del gasto contemplada en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP) y a la estabilidad presupuestaria que se contempla en el art. 11 de la misma, derivándose en su caso las consecuencias jurídicas que establece dicha norma. En caso de incumplimiento, tanto de la regla del gasto como de la estabilidad presupuestaria, o de ambas, se elaborará un plan económico financiero de acuerdo con los art. 21 y siguientes de la LOEP.

No obstante, antes de realizar esta modificación presupuestaria sería conveniente tener en cuenta la existencia de superávit presupuestario y además remanente de tesorería, puestos de manifiesto con ocasión de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2012, a efecto tanto del cálculo de la regla de gasto como de la cuantificación de los recursos con los que poder llevar a cabo la modificación presupuestaria.

Si esta respuesta no responde a todas su expectativas no dude en ponerse en contacto con los Secretarios – Interventores de este Servicio de Asesoramiento Local, que son los encargados del asesoramiento económico de los municipios, quienes de forma telefónica o presencial, como Ustedes bien saben, intentarán de forma concreta solventar las dudas que al respecto se les planteen.



Por lo que respecta a la segunda de las cuestiones, señalar que la redacción es un tanto confusa, parece entenderse que la duda está en si los recursos procedentes del patrimonio municipal de suelo pueden destinarse a la financiación de esta obra de “ampliación del colegio municipal”, cuya titularidad, al parecer es de la Junta de Castilla y León.

Un estudio del destino de los bienes que integran el PMS ha de partir de la existencia de dos momentos temporales perfectamente diferenciados, el anterior a la Ley del suelo 8/2007 (hoy Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, TRLS de 2008 en adelante) y el posterior a esta Ley. Además existe una etapa transitoria en la que conviven los art. 276 y 280.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (TRLS del 92, en adelante), con el art. 127 de la Ley 5/1999, de 5 de abril, de urbanismo de Castilla y León (LUCYL) y el art. 374 Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCYL).

DESTINO DEL PMS HASTA LA LEY DEL SUELO DE 2007.

Con el TRLS del 92 se inicia un periodo caracterizado por una limitación del destino del PMS. Así, estos bienes, debían ser destinados a la construcción de viviendas de protección pública o a otros fines de interés social, y los ingresos obtenidos de la enajenación de estos bienes integrantes del PMS, así como los derivados de la sustitución en dinero del aprovechamiento urbanístico solamente podían ser destinados a la ampliación y conservación del propio PMS.

Son abundantes las sentencias que determinan cuales son estos “otros fines de interés social” en este sentido, valga la del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995 que ha sido seguida por otras muchas del propio Tribunal Supremo como por los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. Estos fines de interés social, concepto jurídico indeterminado, fueron concretados por la jurisprudencia, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2001 y de 7 de noviembre de 2005 en las que se indica que *“el concepto de interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1-1 de la C.E ., que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9-2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquél que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

Por tanto, durante este periodo, los ingresos obtenidos de la enajenación del PMS sólo pueden destinarse a la conservación y ampliación de este patrimonio, sin que se pueda destinar a la ejecución de sistemas generales o de otras dotaciones urbanísticas públicas.

PERIODO TRANSITORIO.

Este es un periodo de incertidumbre en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, pues a pesar de que legislador estatal fijaba, con carácter básico, el destino de los ingresos obtenidos de la



enajenación del PMS (que, tal y como se ha indicado, era solamente la conservación y ampliación de este patrimonio, por aplicación del principio de retroalimentación continua del PMS), la LUCYL al regular el destino del producto de la enajenación de estos bienes permite que se destine a fines distintos de su propia conservación y ampliación, dentro de estos nuevos destinos aparecían la ejecución de sistemas generales y de otras dotaciones urbanísticas públicas.

Esta situación de aparente contradicción entre la normativa básica estatal y la normativa autonómica es resuelta por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en sentencia de 28 de noviembre de 2003 que llega a la siguiente conclusión: que el precepto autonómico no contradice el mandato del legislador estatal porque éste sólo establece la limitación de destino para el producto de la enajenación del PMS y el precepto autonómico alude a “patrimonio público de suelo” (PPS) donde no solamente se incluye el municipal, sino también el provincial y el autonómico, es decir, que los artículos 125 de la LUCYL y 374 del RUCYL, en cuanto regulan el destino de los ingresos obtenidos por la enajenación de este patrimonio, se aplicaban a los PPS de la administración provincial y autonómica así los ingresos obtenidos por su enajenación podían tener otro destino que no fuera su propia conservación y ampliación, mientras que al patrimonio público de suelo de los municipios, siempre se le aplicará el 276 del TRLS del 92.

Por otro lado, en este periodo, el RUCYL desarrolla el concepto de interés social, y no ve impedimento en señalar otros fines de interés social, situación que el propio juzgador autonómico calificó de posible exceso reglamentario en la sentencia de 22 de abril de 2008.

Por tanto, durante este periodo y por interpretación del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, los ingresos obtenidos de la enajenación del PMS sólo pueden destinarse a la conservación y ampliación de este patrimonio, sin que se pueda destinar a la ejecución de sistemas generales o de otras dotaciones urbanísticas públicas.

DESTINO DEL PMS TRAS LA LEY DEL SUELO DE 2007.

A partir de la Ley del suelo 8/2007, que deroga, entre otros, los artículos 276 y 280.1 del TRLS del 92, se produce un importante cambio legislativo en relación con el destino del PMS, cambio legislativo que ya se ha recogido por la jurisprudencia y que ha superado la corriente jurisprudencial que, con apoyo en los anteriores artículos del TRLS del 92, hacia una interpretación estricta del destino del PMS.

De acuerdo con los artículos 38 y 39 del TRLS de 2008, los bienes y recursos que forman parte de los ahora ya denominados por la propia legislación estatal patrimonios públicos de suelo (PPS), incluyendo ya por tanto no solamente los municipales, sino también los provinciales y autonómicos, pueden ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y a otros usos de interés social de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, siendo fines admisibles los urbanísticos, los de protección o mejora de los espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural que prevea la legislación específica.

Además, y como novedad frente a las limitaciones de la anterior legislación, el TRLS de 2008 permite, que los ingresos obtenidos de la enajenación de los PPS y la sustitución en dinero del

suelo que ha de recibir la administración en las actuaciones de transformación urbanística, se afecten, además de a la conservación, administración y ampliación de los propios PPS a “usos propios de su destino”, es decir a cualesquiera de los que se acaban de señalar.

En este sentido, la normativa autonómica de Castilla y León que desarrolla dicha legislación básica y que viene establecida en los artículos 123 a 128 de la LUCYL y los art. 368 y siguientes del RUCYL, (normativa que fue objeto de modificación, en concreto, en el año 2007 y 2008, el art. 125 de la LUCYL y en el año 2009, el art. 374 del RUCYL, ambos referidos al destino de los PPS) y de acuerdo con la reciente jurisprudencia, entre ellas las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 11 y de 27 de enero de 2011, se puede determinar que los bienes que integran el PMS así como los ingresos obtenidos de su enajenación o sustitución, se pueden destinar a una serie de fines de interés social que se señalan a continuación (art. 125 de la LUCYL), siempre que sean compatibles con los instrumentos de planeamiento o de ordenación del territorio:

- A la conservación, gestión o ampliación de los propios patrimonios públicos de suelo.
- A la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- A ejecutar sistemas generales u otras dotaciones urbanísticas públicas.
- A compensar a propietarios a los que les 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.
- Y a otros fines 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, en la forma que se determine reglamentariamente.

Se ha de observar que si con el TRLS del 92 había que acudir a los criterios jurisprudenciales para saber que es lo que se debía entender por “fines de interés social” hoy, y de acuerdo con los artículos 38 y 39 del TRLS de 2008, es la propia normativa autonómica la que debe enumerar y conceptualizar estos fines. El 125.e) de la LUCYL, recoge un cláusula abierta estando a lo que se determine reglamentariamente. Es el art. 374 e) y f) del RUCYL quien lo determina.

El art. 125 de la LUCYL incluye dos destinos que a priori no aparecen en los artículos 38 y 39 del TRLS del 2008, la ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales, y la compensación a propietarios a los que les corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento, no obstante estos destinos tienen perfecta cabida en las previsiones remisorias del 39.1 del TRLS del 2008.

Por tanto, en el periodo actual, tal y como se ha señalado, está claro que los ingresos, el dinero, obtenido de la enajenación del PMS se pueden destinar a la ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales, siempre que sean compatibles con el planeamiento urbanístico o con la ordenación del territorio.

Un colegio público, de titularidad pública, está claro que es una dotación urbanística pública de equipamiento, con independencia de quien sea la administración titular, de acuerdo con la



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

Disposición Adicional única letra f) 5º y que incluso podría ser considerada como sistema general si está al servicio de todo el municipio.

A lo que no podrán destinarse los recursos obtenidos de la enajenación del PMS es a la conservación de estas dotaciones urbanísticas, puesto que estas dotaciones urbanísticas públicas asentadas en suelos públicos, tras la reforma de la LUCYL del año 2008 no se integran hoy dentro del PMS, y cuando la LUCYL y el RUCYL se refieren a la “*conservación, gestión o ampliación del propio patrimonio o de otros patrimonios...*” no se está empleando el término patrimonio en un sentido vulgar o coloquial, sino como PPS, configurado como un patrimonio separado, y que está integrado por los bienes a los que se refiere el art. 372 y donde no se recogen tras la modificación del año 2008 las dotaciones urbanísticas.

No obstante, solamente de forma temporal esos ingresos obtenidos de la sustitución del patrimonio municipal del suelo estarán destinados a la ejecución de una dotación pública, ya que esos 700.000 euros que el Ayuntamiento de _____ presta a la Junta de Castilla y León para financiar la construcción del colegio público, con la obligación por parte de la Junta de Castilla y León de devolver en el año 2014, una vez reintegrados seguirán lógicamente estando afectados al patrimonio municipal del suelo.

Se emite el presente informe sin perjuicio de otro de mejor criterio fundado en derecho, en Valladolid, a 16 de abril de 2013