

RESUMEN

TESIS DOCTORAL: El Patrimonio Municipal del Suelo. La desnaturalización de una institución.

AUTOR: Estefanía Pérez López

EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO. LA DESNATURALIZACION DE UNA INSTITUCIÓN.

RESUMEN

La intervención pública en el mercado inmobiliario ha existido y existe, con mayor o menor éxito, tanto en España como en los países de nuestro entorno. Entre las posibles formas de intervención se encuentran figuras como los derechos de tanteo y de retracto, el derecho de superficie, los registros de solares y terrenos sin edificar o el patrimonio municipal del suelo. De entre todas ellas, y con independencia de las valoraciones que puedan realizarse sobre su efectividad, destaca especialmente la última.

El Patrimonio Municipal del Suelo nace en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 con una finalidad muy clara: regular el mercado del suelo y contribuir a la reducción del precio de la vivienda. La Exposición de Motivos de la citada norma es rotunda al respecto al señalar que “si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública (...) sin embargo, no es viable en España. (...) No obstante, (...) es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de patrimonios municipales del suelo”.

Sin embargo, el estudio de la evolución de la institución del Patrimonio Municipal del Suelo en la legislación estatal y en las distintas legislaciones autonómicas pone de manifiesto una progresiva desnaturalización de sus fines con respecto a la concepción inicial de la figura. Así, surge la idea de que tal vez esa laxitud legislativa contribuye al fracaso de la intervención pública en el mercado inmobiliario ya que los fines del Patrimonio Municipal del Suelo han dejado de ser precisamente esos -la regulación del precio del suelo- para convertirse en otros, más o menos loables o de interés público, pero en cualquier caso otros.

La Real Academia de la Lengua Española define “desnaturalización” como

la acción y efecto de “desnaturalizar” y recoge como primera acepción de esta última palabra “alterar las propiedades o condiciones de algo, desvirtuarlo”. Es precisamente esta desnaturalización de la figura del PMS, entendida como alteración de la sustancia del mismo, la que sirve de guía para proceder a un profundo estudio de la institución. Tras efectuar un breve análisis comparado de los medios de intervención inmobiliaria en Gran Bretaña y Francia, el trabajo realiza un repaso histórico desde lo que podría ser el germen de la institución hasta su verdadero nacimiento en la Ley del Suelo de 1956, siguiendo su evolución legislativa, estatal y autonómica, desde entonces hasta el momento actual. Los tres grandes pilares sobre los que se asienta toda la investigación son los bienes y derechos que integran el Patrimonio Municipal del Suelo, los destinos que le han sido asignados a éstos para lograr la consecución de los fines de la institución y las formas de operar en el tráfico jurídico de aquéllos concebidas como medio para alcanzar un fin. El objetivo de este trabajo es interpretar los Patrimonios Municipales del Suelo desde una perspectiva novedosa: la de la desnaturalización de la institución. Se prestará especial atención a la regulación autonómica en materia de patrimonio municipal de suelo, ya que el sistema constitucional de reparto de competencias hace que sean las Comunidades Autónomas, y no el Estado, las que realmente tienen en su mano la posibilidad de configurar la evolución, o tal vez involución, de la figura¹. Algunas de ellas merecen además especial atención por constituir, en muchos de sus aspectos, unos de los máximos exponentes de regulación desnaturalizadora y distorsionadora de los Patrimonios Públicos del Suelo.

Es importante poner de manifiesto que la referida desnaturalización de la institución del Patrimonio Municipal del Suelo está siendo acometida por el propio legislador. Esta idea ya fue percibida por el Tribunal Supremo que, en su Sentencia de 7 de noviembre de 2005, señaló que “el patrimonio municipal del suelo fue regulado en la Ley del Suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las

¹ Aspecto este confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley de Suelo de 2007 y posterior Texto Refundido de 2008, y que no aparece reflejado en la tesis por ser su depósito anterior a aquella.

Corporaciones Locales se pueden servir para regular el precio del mercado de solares (exposición de motivos) con la finalidad de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de 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 (...). 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)". Resulta, por tanto, que el órgano citado advierte ya en 2005 de lo que posteriormente sucedería: que es el propio legislador quien está haciendo desaparecer la concepción inicial de los Patrimonios Municipales del Suelo, conduciéndolos hacia otras finalidades que nada tienen que ver con las primigenias de la institución.

La tendencia legislativa descrita se observa de forma incipiente en el estudio de la legislación estatal anterior a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, pero se acentúa con la entrada en vigor de aquella y con la proliferación de normas autonómicas. En cualquier caso, la desnaturalización de la institución se confirma definitivamente con las distintas reformas legislativas consecuencia de la grave crisis económica surgida en España a partir de 2008. Así, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y reforma urbanas, introdujo importantes cambios en la figura, ampliando los destinos otorgados a los bienes que componen los Patrimonios Municipales del Suelo y reduciendo las cesiones que necesariamente han de integrarlos. De esta forma, se orienta la institución hacia la consecución de los nuevos objetivos fijados por la Ley de reconstrucción de la ciudad existente. No obstante, es la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la que introduce

mayores cambios en la institución del Patrimonio Municipal del Suelo al permitir destinar aquel a reducir “la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan (determinados) requisitos”. Los requisitos exigidos para excepcionar la aplicación del régimen general son de fácil cumplimiento y se refieren, en esencia, a obligaciones presupuestarias y patrimoniales que, en teoría, todas las Corporaciones deberían cumplir, unidas a la autorización de la propia entidad afectada y del órgano de tutela financiera correspondiente. La reforma prevé la aplicación de esta medida durante un plazo de diez años. Por tanto, al menos durante este tiempo, el Patrimonio Municipal del Suelo queda convertido en una institución al servicio de la reducción de la deuda comercial y financiera, ajena a la política de vivienda y a cualquier forma de intervención en el mercado inmobiliario.

La reforma de las Administraciones Públicas exige el estudio y la adaptación de las distintas instituciones jurídicas que estas han de manejar. En este sentido, el trabajo realiza concretas propuestas de racionalización de los Patrimonios Municipales del Suelo. La racionalización se afronta desde cada uno de los tres pilares que sustentan la institución (bienes, destinos y formas de enajenación). Se trata de plantear al legislador distintas posibilidades sobre el mantenimiento, o incluso la desaparición, de la figura estudiada, de forma que, en cualquier caso, se conduzca a la reorganización y a la vuelta al sentido común de un ordenamiento jurídico que insiste en la definición del Patrimonio Municipal del Suelo como un instrumento de intervención en el mercado inmobiliario cuando su estudio pone de manifiesto una absoluta desaparición de tal finalidad.

La tesis también recoge los resultados de un trabajo de campo realizado sobre la situación real en materia de Patrimonio Municipal del Suelo en una muestra de Ayuntamientos españoles. Este descenso a la realidad resulta fundamental para abordar con coherencia cualquier tipo de reforma administrativa.

