



## INFORME DE SECRETARIA

Se evacua el presente en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 92 de la Ley 7/1.985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y art. 3 del Real Decreto 1.174/2.018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y a instancia del sr. Alcalde.

### ANTECEDENTES DE HECHO

Se somete a consideración de esta Secretaría el pertinente pronunciamiento jurídico sobre la posibilidad de desafectación de una parcela de propiedad municipal sita en la Carretera de la Estación, 3-A con referencia catastral 9626549UL5192N0001JG de propiedad municipal y de naturaleza urbana, integrante del patrimonio municipal del suelo, ostentando carácter demanial y siendo su calificación de equipamiento deportivo, para su calificación como patrimonial o de propios con fines de interés general.

### FUNDAMENTOS LEGALES

**PRIMERO.** -Los bienes de las Entidades Locales tienen un régimen jurídico diferente según su calificación, dependiendo ésta del uso al que se destinen los bienes. Pero si los bienes de que es titular la Administración pueden sufrir una mutación de destino, resulta lógico que en consecuencia se altere también su calificación y régimen jurídico.

Ahora bien, estas mutaciones, lógicas como decimos, tienen unas consecuencias que suelen trascender de un simple cambio de catalogación del bien, pues ello puede dar paso incluso al cambio de titularidad, siendo por ello natural que se intente otorgar las mínimas garantías en estos cambios de calificación jurídica.

En definitiva, la afectación de los bienes a un uso o servicio públicos, así como al uso comunal, confieren a los mismos un especial régimen jurídico para su protección, siendo una de sus peculiaridades la necesidad de un tratamiento específico para ser incluido o excluido un bien en este régimen.

**SEGUNDO.** - En primer lugar, debemos recordar que la reserva de Ley de la desafectación de los bienes de dominio público y de los comunales, viene establecida en el art. 132.1 de la Constitución que dispone:

*“La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.”*

En cumplimiento del mandato constitucional la L.R.B.R.L. se ocupó del tema en los siguientes preceptos que, recordamos, tienen carácter básico con el siguiente contenido básico:



- Arts. 22.2.l) atribuyen la competencia para la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público al Pleno de la Corporación local.
- Art. 47.2.n), exige el voto favorable de la mayoría absoluta legal de los miembros de la Corporación para la adopción de acuerdos en materia de alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
- Art. 81 que establece:
  1. La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.
  2. No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:
    - a) aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.
    - b) adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público.

El Real Decreto Legislativo 781/1.986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, siguiendo su tónica de no reiterar lo regulado en la LRBRL, únicamente alude a la desafectación de los bienes comunales por falta de disfrute durante más de diez años, disponiendo en su art. 78:

1. Los bienes comunales que por su naturaleza intrínseca o por otras causas, no hubieran sido objeto de disfrute de esta índole durante más de diez años, aunque en alguno de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento, podrán ser desprovistos de su carácter comunal mediante acuerdo de la Entidad local respectiva. Este acuerdo, requerirá previa información pública, el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y posterior aprobación de la Comunidad Autónoma.
2. En el supuesto de que tales bienes resultasen calificados como patrimoniales y fueran susceptibles de aprovechamiento agrícola, deberán ser arrendados a quienes se comprometieren a su explotación, otorgándose preferencia a los vecinos del Municipio.

El anterior precepto se reitera, de forma casi literal, en el art. 100 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB).



**TERCERO.-** Los arts. 81.1 LRBRL y 8.1 RB exigen, como norma general que, para la alteración de la calificación jurídica de los bienes se tramite un expediente en el que se acrediten la oportunidad y legalidad de la alteración. Contienen estas normas una diferencia respecto al art. 8 del derogado Reglamento de 1955, el cual exigía acreditar la conveniencia, que puede dar origen a diversas interpretaciones sobre si se han aumentado o disminuido las exigencias para la alteración.

Por un lado, cabe entender que la conveniencia alude al provecho o la utilidad de una cosa, mientras la oportunidad se limita a la conveniencia de tiempo y lugar. En este sentido, bastaría acreditar la conveniencia con los datos que actualmente se aporten al expediente de su razón aquí y ahora, aunque la utilidad a futuro pueda ser tenida en consideración en base a las previsiones acreditadas.

O lo que es lo mismo, de no acreditar en forma debida ambos extremos nos llevaría, por ejemplo, a desafectar un edificio que ha dejado de utilizarse como bien de servicio público y, una vez convertido en patrimonial, a venderlo, aliviando con la venta la precaria situación de la hacienda municipal, pero al cabo de dos o tres años las necesidades de ampliación de las oficinas municipales obligar a adquirir un edificio similar, y no el mismo.

Puede decirse que el anterior ejemplo es infantil y burdo, pero es claramente significativo de lo que es una interpretación literalista que repugna al ordenamiento jurídico, por derivar de ella un absurdo. La consecuencia es clara y tajante, y supone que la oportunidad se refiere "al tiempo", pero no únicamente "al momento", sino que debe buscarse la adecuación "en el tiempo".

Por lo que respecta la acreditación de la legalidad, se apela a que debe hacerse constar expresamente en el expediente que se han cumplido las exigencias legales. En este punto, debemos hacer constar, según hemos analizado ya, la competencia del Pleno en esta materia, la exigencia del quórum de mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación y la acreditación de la oportunidad y legalidad.

En cuanto a la tramitación del expediente no presenta mayor dificultad que los reiterados de competencia y quórum y, además, la información pública durante un mes.

**CUARTO.-** Finalmente, cabe plantearse cuáles son los medios exigibles para la acreditación de la oportunidad y legalidad de la alteración de calificación jurídica. Nada señalan la LRBRL, el TRRL y el RB al respecto, por lo que habrá de atenderse en cada caso concreto a las causas y circunstancias motivadoras del expediente.

Como norma general cabría señalar que en este punto jugarán un papel fundamental los informes técnicos, pero ello sería olvidar la importancia que



tiene la voluntad política de la Corporación. En definitiva, debe tenerse en consideración que los informes técnicos son un instrumento al servicio de los órganos de gobierno de la Corporación y que éstas no son dueños y señores del patrimonio local, sino meros administradores, debiendo atenderse caso a caso a las circunstancias concurrentes.

En todo caso, hay que concluir que el amplio margen de apreciación queda condicionado, como señala la STS de 19 de octubre de 1.987, a que lo actuado lo sea al servicio de los intereses generales.

Por todo cuanto antecede y en su virtud cabe **CONCLUIR:**

- Que es posible arbitrar expediente de desafectación de la parcela de propiedad municipal sita en la Carretera de la Estación 3-A, previa acreditación de su conveniencia y oportunidad.
- Que para ello resulta pertinente la sustanciación de los trámites que se reseñan con antelación debiendo recaer acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.
- Que de la documentación obrante en el expediente de que motiva el presente, **puede deducirse la legalidad del planteamiento de la desafectación propuesta.**

**QUINTO.** - Singularmente cabe referir en este caso y especialmente para las diligencias posteriores de disposición a futuro dada la integración del inmueble concernido al Patrimonio Municipal del Suelo que el artículo 124.1 LUCyL, sistematiza los considerados bienes integrantes del mismo en cuatro apartados como sigue:

Integrarán el patrimonio público de suelo que proceda, según cuál sea su Administración titular:

a) Los bienes, recursos y derechos que adquiriera la Administración en virtud del deber a que se refiere el apartado b) del artículo 20.

b) Los terrenos de naturaleza patrimonial que sean clasificados como suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable de uso residencial.

c) Los terrenos adquiridos a fin de incorporarlos a los patrimonios públicos de suelo, y los terrenos que la Administración considere conveniente incorporar a dichos patrimonios.

d) Los siguientes fondos:

1.º- Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el mismo patrimonio.



**2.º-** Las acciones o participaciones que se suscriban en sociedades o entidades en las que se aporten como capital público bienes del mismo patrimonio.

**3.º-** Las transferencias y consignaciones presupuestarias cuyo fin sea la conservación, ampliación o gestión del mismo patrimonio.

**4.º-** Los ingresos obtenidos mediante la enajenación de otros bienes del mismo patrimonio o la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico, y en general mediante la gestión del mismo patrimonio.

Por otra parte, el art. 125 de la misma Ley dispone:

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

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

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

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

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

**e)** Ejecución de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

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

Conviene referir el artículo 124.1 d); con esta regla y en su desarrollo el artículo 372 RUCyL, dentro de la lógica derivada de la consideración de los patrimonios públicos del suelo como «fondo rotatorio de realimentación continua», se pretende que ningún ingreso derivado de la enajenación de bienes integrantes del patrimonio público del suelo, de su gestión, incluyendo en ella los ingresos que pudieran proceder de la constitución onerosa de derechos de superficie sobre los mismos, así como el metálico que



eventualmente reciba la Administración titular del patrimonio público del suelo en sustitución del aprovechamiento que le corresponda, puedan salir del propio patrimonio separado y con ello ser destinados a otros fines ajenos a éste.

En esa línea se ha venido pronunciando el Tribunal Supremo en aplicación del artículo 276.2 TRLS-1976, al que se debe la conocida sentencia de 2 de noviembre de 1995 en la que se afirma, con referencia al precepto citado, que «La Ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del suelo funcione como un patrimonio separado... y ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiada, que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destine no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del Patrimonio Municipal del suelo». Más allá de los límites que se deducen para el titular del patrimonio de lo razonado en esta sentencia, en una posterior el Tribunal Supremo, abundando en esa línea, ha llegado a introducir todavía mayor rigor en la interpretación del artículo 276.2 TRLS-1992, ahora en relación con el artículo 280.1 del mismo texto legal, interpretación que, repárese, se trata de dos preceptos de carácter básico, por lo que resulta de interés conocer la doctrina que mantiene la STS de 25 de octubre de 2001, pues en ella, además de reiterar la consideración del patrimonio municipal del suelo como fondo rotatorio y, con ello, recordar la obligación de su titular de destinar los ingresos obtenidos mediante la enajenación de terrenos o de la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por metálico a la conservación y ampliación del mismo, impuesta por el artículo 276.2 TRLS-1992, advierte que «este precepto no puede confundirse ni mezclarse con el 280.1: una cosa es que los bienes del PMS una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación hayan de ser destinados a la construcción de viviendas protegidas o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento y otra distinta es que, si se enajenan, el producto haya de reinvertirse en el propio PMS, y no en otras finalidades» con lo cual, como fácilmente se deduce, se distingue, sin duda con exceso, entre la obligación de reinvertir en el propio patrimonio municipal del suelo las cantidades que proporcionen la enajenación o sustitución de aprovechamiento por equivalente en metálico y el destino de los bienes que integran este patrimonio separado, distinción que, a nuestro juicio, no es una consecuencia lógica del carácter separado del patrimonio municipal del suelo.

Por ello resulta ajustado que esa consecuencia sea precisamente la que pretende corregir el art. 124 LUCyL, al permitir que los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes del patrimonio público del suelo se incorporen al propio patrimonio público del suelo y puedan ser afectados a cualquiera de los destinos de éste, sin que deban necesariamente aplicarse a la «ampliación y conservación del mismo», lo cual tiene una especial transcendencia cuando la enajenación de bienes afecta al patrimonio municipal del suelo, al romper con la línea jurisprudencial considerada.

Por lo que se refiere al destino de los bienes que forman los patrimonios públicos del suelo en Castilla y León, el legislador regula ampliamente, los fines a que se han de destinar los bienes de los patrimonios públicos del suelo en



conjunto (art. 125 LUCyL y 374 RUCyL), mediante la cita expresa de ciertos fines, considerados de interés social, además de la construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública.

Reconocida la legítima competencia autonómica para definir esos «otros usos de interés social» a que deben ser destinados los bienes de los patrimonios municipales del suelo, la utilización que haga de aquélla el legislador autonómico debe soportar el contraste con la norma básica estatal que, como sabemos, impone la afectación de los bienes del patrimonio municipal del suelo a usos de interés social, contraste para el que resulta de interés recordar la estrecha vinculación que reconoce el máximo intérprete de la Constitución entre los usos de interés social.

Esta es necesariamente una perspectiva desde la que han de ser analizados los fines a que el artículo 125 LUCyL y, en su desarrollo, el artículo 374 RUCyL, prevén que sean destinados los bienes de los patrimonios públicos de titularidad municipal.

Partiendo, pues, de la amplitud de fines de interés público a que legalmente pueden destinarse los elementos patrimoniales que integran los patrimonios públicos del suelo en Castilla y León, entre los que se citan expresamente los ingresos obtenidos mediante enajenación de otros bienes del mismo patrimonio o la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico, estos ingresos pueden ser afectados a los fines de interés público legalmente previstos, lo que supondrá la incorporación de los bienes resultantes de esa afectación también al patrimonio municipal del suelo y a la realimentación continua jurisprudencialmente exigida.

Esta es la opinión de quien suscribe, sin perjuicio de cualquier otra mejor fundada y del superior criterio de la Corporación.

Mingorría, a 29 de enero de 2019

EL SECRETARIO



Fdo.: Eduardo Blázquez Sánchez