



LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO EN EXTREMADURA: A
PROPÓSITO DE LA LEY 11/2018, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y
URBANÍSTICA SOSTENIBLE DE EXTREMADURA (LOTUS)

*PUBLIC LAND ASSETS IN EXTREMADURA: ABOUT LAW 11/2018,
ON SUSTAINABLE LAND AND URBAN PLANNING OF
EXTREMADURA (LOTUS)*

JUAN ANTONIO PAVÓN PÉREZ¹

Universidad de Extremadura

RESUMEN

El objetivo principal de este estudio es analizar los aspectos más relevantes de la regulación de los patrimonios públicos del suelo y el derecho de superficie en la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

Palabras clave: Patrimonios Públicos del Suelo, urbanismo, derecho de superficie, legislación autonómica, derecho administrativo, jurisprudencia.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad de Extremadura. Profesor Asociado en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura. Acreditado Profesor Contratado Doctor. Ha sido Personal Directivo en la Administración General del Estado (Secretario General de la Subdelegación del Gobierno en Cáceres) y en la Administración Local (Interventor General del Ayuntamiento de Mérida). Actualmente, Funcionario del Cuerpo de Técnicos Superiores de la Administración Local en la Diputación Provincial de Cáceres y Patrono de la Fundación Fernando Valhondo Calaff. Las principales líneas de investigación son: contratación pública, protección de datos personales y nuevas tecnologías, derecho del turismo, integridad institucional y cumplimiento normativo en la Administración pública.

ABSTRACT

The main objective of this study is to analyze the most relevant aspects of the regulation of public land assets and surface rights in Law 11/2018, of December 21, on sustainable territorial and urban planning of Extremadura.

Keywords: Public land assets, town planning, surface right, administrative law, case law.

Sumario: 1. Consideraciones introductorias. 2. Antecedentes normativos y génesis de la institución “Patrimonios Públicos de Suelo” en la legislación estatal y en la legislación autonómica extremeña. 2.1. La regulación estatal de los patrimonios públicos de suelo en la legislación urbanística. 2.2. La regulación autonómica de los patrimonios públicos de suelo en Extremadura: Breve apunte histórico. 3. Noción y finalidad: La constitución de los patrimonios públicos de suelo en el artículo 132 de la LOTUS. 4. La naturaleza de los patrimonios públicos de suelo (artículo 133 de la LOTUS). 5. Los bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo (artículo 134 de la LOTUS). 6. La adquisición de reservas de terrenos (artículo 135 de la LOTUS). 7. La regulación del destino de los Patrimonios Público de Suelo en el artículo 136 de la LOTUS. 8. La enajenación de los PPS: La disposición de los bienes y derechos de los patrimonios públicos de suelo (artículo 137 de la LOTUS). 9. El derecho de superficie como instrumento de intervención en el mercado del suelo: La gestión del patrimonio público de suelo en régimen de derecho de superficie (el artículo 138 de la LOTUS). 10. Consideraciones finales. Referencias bibliográficas.

1. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Como no podía ser de otro modo, el propósito primordial de este trabajo no es otro que plasmar los aspectos más destacados de la vigente regulación de los Patrimonios Públicos de Suelo en la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (en adelante LOTUS). Bien es verdad que para ello no se puede obviar la vigente legislación del Estado establecida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

(en adelante TRLSRU)². Más recientemente, se ha publicado en el Diario Oficial de Extremadura (DOE), de fecha 28 de diciembre, el Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. Su entrada en vigor se ha producido el 28 de enero de 2022. Vaya por delante que, en relación a la regulación de los patrimonios públicos de suelo en el Reglamento General de la LOTUS, nada nuevo hay bajo el sol, ya que el Decreto 143/2021 se ha limitado a una mera reproducción literal del articulado de la LOTUS relativo a los patrimonios públicos de suelo.

Bajo estas premisas, abordaremos la normativa básica estatal aplicable a los patrimonios públicos de suelo, siendo así que se tomará en consideración la evolución legislativa acontecida en la materia. De este modo, y en aras a una mayor comprensión del alcance de la institución analizada, acto seguido podremos abordar la evolución legislativa operada en la legislación urbanística de Extremadura desde la primigenia Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (en adelante, LESOTEX) hasta la vigente Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (en adelante, LOTUS).

En la dirección apuntada, cobrará especial significación a lo largo de las páginas siguientes el tratamiento más relevante que ha dado la profusa doctrina científica a la institución de los patrimonios públicos de suelo desde su génesis hasta el momento presente. Del mismo modo, se expondrán a lo largo de las líneas que siguen los hitos más trascendentales respecto a la jurisprudencia contencioso-administrativa emanada de nuestros tribunales españoles respecto a los Patrimonios Públicos de Suelo³. En el año 2008, y en la doctrina científica administrativa, encontramos las consideraciones efectuadas por Cholbi Cachá sobre nuestra jurisprudencia sobre los bienes y fondos que integran el patrimonio municipal del suelo, a la luz de la regulación básica estatal contenida en el TRLS de 1992 (Un caso inaudito: la STSJ de Madrid, de fecha 20 de julio de

2 Sobre la regulación estatal de los Patrimonios Públicos de Suelo en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana resulta de interés el siguiente trabajo doctrinal: Juan Alemany García, “El Patrimonio Público del Suelo en la Legislación Estatal, con especial referencia a su tratamiento en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana”, en *El derecho de la ciudad y el territorio*, dir. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, Ángel Menéndez Rexach (Madrid: INAP:2016).

3 Véase al respecto Ángel Ballesteros Fernández, “Doctrina jurisprudencial reciente sobre el Patrimonio Municipal de Suelo”, *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, (2005, nº 6): 993-999.

2004, entre otras)⁴. A modo de ejemplo, la STSJ de Extremadura, del 28 de marzo de 2012, Res. 71/2012 (Rec. 18/2012).

No obstante, no es menos cierto que la legislación urbanística emanada de las Comunidades Autónomas ha llevado, y en no pocas ocasiones, ha residenciar en el Tribunal Constitucional los conflictos competenciales entre el Estado y las CCAA respecto a diversas cuestiones urbanísticas y a la regulación de los Patrimonios Públicos de Suelo. La Comunidad Autónoma de Extremadura no ha sido ajena a tales conflictos competenciales. Sirva de ejemplo, el Recurso del Presidente del Gobierno contra diversos artículos de la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la LESOTEX y que condujo a las modificaciones producto de los acuerdos tomados en la Resolución de 12 de diciembre de 2011, del Consejo de Fomento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura en relación con la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Ahora bien, se ha prescindido deliberadamente del análisis competencial.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y GÉNESIS DE LA INSTITUCIÓN “PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO”: LEGISLACIÓN ESTATAL Y LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EXTREMEÑA

Será ahora objeto de análisis, siquiera brevemente y por separado, la evolución histórica acontecida en la legislación estatal española y en la legislación autonómica extremeña en relación con la figura de los patrimonios públicos de suelo con el afán de contextualizarla debidamente en la breve aproximación que ahora iniciamos.

2.1. La regulación estatal de los patrimonios públicos de suelo en la legislación urbanística

El conocimiento del régimen jurídico de los PPS ha transitado sobre una

4 Cfr. Francisco Cholbi Cachá, “Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario: Especial referencia a los patrimonios públicos de suelo y el derecho de superficie (Capítulo XIII)”, en *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Tomo II: Gestión urbanística; coord. por Miguel Corchero Pérez (Pamplona: Aranzadi: 2008): 1020-1025.

pléyade de reformas legislativas operadas en los últimos decenios. Sabido es que la institución del Patrimonio Municipal de Suelo surge de manera primigenia en nuestro Ordenamiento jurídico en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955. En su artículo 13 se disponía que, con el fin de prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbanística de las poblaciones mayores de 50.000 habitantes o Capitales de Provincia, y con el propósito de facilitar los planes de ordenación urbana, los Ayuntamientos debían constituir dicho Patrimonio.

Esta institución que nos ocupa se abordó también en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 y en la reforma posterior de dicha Ley de año 1976, en la que se dispuso la obligación a los propietarios de suelo urbanizable de ceder gratuitamente a la Administración el 10% del aprovechamiento urbanístico. Posteriormente, con la Ley 8/1990 y con el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en adelante, TRLS) se amplió esta obligación a todos los municipios que tuviesen aprobado de planeamiento general. Para el TRLS de 1992 el Patrimonio Municipal del Suelo se configuró como un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.

Si seguimos con este brevísimo recorrido histórico, la siguiente norma digna de reseña es la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo⁵. Dicho texto normativo incluyó asimismo, entre los deberes legales inherentes a 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 a un porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, porcentaje que será fijado por la legislación autonómica reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Además, en el Título V de esta Ley, dedicado a las normas sobre la función social de la propiedad y gestión del suelo, se recoge un Capítulo II –arts. 33 y 34- en los que se regulan los Patrimonios Públicos de

5 Para un análisis más exhaustivo de dicha Ley 8/2007 véanse, entre otros, los siguientes trabajos doctrinales: Juan Antonio Chinchilla Peinado, “Los patrimonios públicos de suelo en la Ley 8/2007, de Suelo”, *RDUyMA*, (2007, n.º 237): 135-168; Juan Francisco Mestre Delgado, “La incidencia de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en el Derecho Urbanístico Valenciano: una primera aproximación”, *Práctica Urbanística*, (2007, noviembre, n.º 65): 36-50; Tomás Quintana López, *Los Patrimonios Municipales del Suelo* (Madrid: Iustel: 2007).

Suelo. Esta regulación se asumió en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que recoge los Patrimonios Públicos de Suelo en los artículos 38 y 39⁶.

Es así que llegamos respecto a la legislación estatal al vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSRU)⁷. En su Título VII referido a la función social de la propiedad y gestión del suelo encontramos el Capítulo II relativo a Patrimonios públicos de suelo y el Capítulo III dedicado al derecho de superficie. El Capítulo II está formado por el artículo 51 referido a la noción y finalidad de los patrimonios públicos de suelo y el artículo 52 dedicado al destino de los patrimonios públicos de suelo. El Capítulo III está conformado por el artículo 53 relativo al contenido, constitución y régimen del derecho de superficie y por el artículo 54 referido a la transmisión, gravamen y extinción del derecho de superficie.

2.2. La regulación autonómica de los patrimonios públicos de suelo en Extremadura: Breve apunte histórico

En la Comunidad Autónoma de Extremadura se han vislumbrado, del mismo modo, sucesivas reformas en el tratamiento de la institución de Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) desde la promulgación, hace ya casi dos décadas, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura hasta la más reciente Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS). Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura reguló los patrimonios públicos de suelo originariamente en el Título III relativo a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Este Título III estaba conformado por tres capítulos. El Capítulo I relativo a los patrimonios públicos de suelo (artículos 86 a 94). El Capítulo II venía referido a los derechos de superficie (artículos 95 a 97). Y, finalmente, el Capítulo III relativo a los derechos de tanteo y retracto (artículos 98 a 103). Asimismo, la Ley 9/2010, de 18 de octubre,

6 Cfr. Ángel Menéndez Rexach y Enrique Sánchez Goyanes, “Artículo 38 y artículo 39”, en *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, (Madrid: La Ley: 2009).

7 Para un análisis de los patrimonios públicos de suelo en el TRLRSRU véase: Juan Alemany García, “El Patrimonio Público del Suelo en la Legislación Estatal, con especial referencia a su tratamiento en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana”, en *El derecho de la ciudad y el territorio*, dir. por Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, Ángel Menéndez Rexach (Madrid: INAP:2016).

de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura contempló modificaciones del régimen legal de los patrimonios públicos de suelo⁸.

Asimismo, la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX) vino a modificar el régimen jurídico de los patrimonios públicos de suelo. En este sentido, cobran especial significación las consideraciones efectuadas en el Dictamen nº 91/2015, de 19 de febrero de 2015, del Consejo Consultivo de Extremadura (CCEX), sobre Propuesta de Ley de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura con motivo de la posterior aprobación de la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX) y que reproduciremos en las conclusiones de este trabajo. En palabras de Corchero Pérez, respecto a la Ley 10/2015, se respetan los mínimos establecidos por la legislación básica en cuanto a bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, pero resulta difícil de identificar las razones por las que hayan de ser excluidos los bienes cedidos voluntariamente, ni los bienes públicos que resulten clasificados como suelo urbano o urbanizable programado, cuya vinculación a la acción urbanística aconseja su inclusión para mejor cumplimiento de la función social de la propiedad⁹.

En definitiva, y como no podía ser de otro modo, el propósito primordial de este estudio no es otro que plasmar los aspectos más destacados de la vigente regulación de los Patrimonios Públicos de Suelo en la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LO-TUS). El Título V de la Ley 11/2018 es el dedicado a los patrimonios públicos de suelo y está conformado por siete artículos: artículo 132. Constitución de los patrimonios públicos de suelo; artículo 133. Naturaleza de los patrimonios públicos de suelo; artículo 134. Bienes y recursos integrantes; artículo 135. Reservas de terrenos; artículo 136. Destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo; artículo 137. Disposición de los bienes y derechos de los pa-

8 Para una visión general de la Ley 9/2010 véase el artículo de Saturnino Corchero Pérez, "Aspectos generales de la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Especial referencia a la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y a los regímenes especiales", *Práctica Urbanística*, (2011, enero, nº 100): 11-18.

9 Cfr. Miguel Corchero Pérez, "Panorama general de la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura", *Práctica Urbanística*, (2015, mayo nº 134): 102-110.

trimonios públicos de suelo; y artículo 138. Constitución de derechos de superficie sobre bienes del patrimonio público del suelo.

3. NOCIÓN Y FINALIDAD: LA CONSTITUCIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO EN EL ARTÍCULO 132 DE LA LOTUS

El Patrimonio Público de Suelo (en adelante PPS) como instrumento de intervención en el mercado de suelo y vivienda viene a concretizar el mandato del artículo 47 de la Constitución Española. El Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ hace referencia a la voz “patrimonio público de suelo” categorizándolo como aquellos bienes y recursos obtenidos por cesión obligatoria y gratuita de los propietarios en una actuación urbanística, cuyo destino principal es la vivienda de protección pública y que se caracteriza por que el producto de su enajenación se reintegra en el mismo.

A día de hoy, la concepción legal de Patrimonio Público de Suelo la hallamos en la legislación estatal en el apartado 1 del artículo 51 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) relativo a la noción y finalidad de los PPS. Concretizando esta disposición, en ella establece que, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Desde un punto de vista competencial, la STC 61/1997 manifestó en su fundamento de derecho número 36 que es autonómica la determinación de los bienes integrantes del PMS y, por consiguiente, también lo será la regulación sobre la constitución de dichos patrimonios municipales de suelo. De este modo, quedó suficientemente clarificado que es el legislador autonómico el que deberá pronunciarse sobre dicha necesidad de constitución. Es así que en la Comunidad Autónoma de Extremadura se generalizó el deber de constitución de los patrimonios públicos de suelo en el artículo 86.1. de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura - la ya derogada LE-SOTEX-.

Ya en la actualidad, y por lo que se refiere a la constitución de los patrimo-

nios públicos de suelo, ésta viene establecida en el artículo 132 de la LOTUS. Tal y como hemos visto, el Título V de la LOTUS arranca con la constitución de los patrimonios públicos de suelo en un escueto artículo 132. A la vista de su apartado 1, la Administración extremeña y los Municipios deben constituir patrimonios públicos de suelo con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. Acto seguido, el apartado 2 determina que los bienes y recursos que, por ministerio de ley, hayan de integrar los patrimonios públicos de suelo, estarán sometidos al régimen que para ellos dispone este Título, con independencia de que la Administración titular haya procedido, o no, a su constitución.

La doctrina científica ya tuvo ocasión de pronunciarse acerca de los efectos jurídicos de la constitución de los patrimonios públicos de suelo y dar respuesta a la duda generada de si era necesario un acto formal de constitución de los PMS¹⁰. Fruto de ese debate doctrinal y también jurisprudencial, cabe determinar que la integración de los bienes patrimoniales en el PMS no necesita acto administrativo, sino que tiene lugar “*ex lege*”, y por ello no es precisa para que se desarrolle el régimen jurídico del PPS respecto al bien de que se trate, la previa constitución formal de este patrimonio, como patrimonio separado, al ser obligatoria para el municipio (STSJ Andalucía, de 30 de septiembre de 2002 y STSJ del País Vasco, de 6 de mayo de 1996). Es más, la STS, de 5 de noviembre de 2002, estableció que lo que tenía que expresar el acto de reserva es la incorporación de los terrenos reservados al PMS (finalidad inmediata) y no el futuro destino a viviendas de protección u otros usos sociales (finalidad mediata) porque ésta última ya está dispuesta en la Ley y no depende de la voluntad del Ayuntamiento. Así el acto de reserva no tiene que expresar lo que ya está dicho en la Ley¹¹.

4. NATURALEZA DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO (ARTÍCULO 133 DE LA LOTUS)

A la vista de lo dispuesto en el artículo 133 de la LOTUS, los bienes y recur-

10 Fernando Fonseca Ferrándiz, “Los patrimonios municipales del suelo: a propósito de la STC 61/1997”, *Revista Actualidad Administrativa* (1997, nº 40): 877.

11 José Enrique Candela Talavera, “El Patrimonio Público de Suelo y los Entes Locales”, *Revista CEMCI*, (2013, enero-marzo, nº 18): 12.

sos que integran el patrimonio público de suelo constituyen un patrimonio separado afecto a la consecución de los fines señalados en el artículo anterior. Nada nuevo bajo el sol. Como es sabido, tal afirmación sobre la naturaleza del patrimonio público de suelo como patrimonio separado, conduce de manera ineludible a la consideración primordial de que no se puede disponer de su contenido para financiar las necesidades generales del municipio. Este carácter de patrimonio separado supone, como afirma Alonso Ibáñez¹², que nos encontramos ante una institución diferenciada a efectos de gestión. La claridad de la Ley al respecto ha conducido a que la jurisprudencia sea unánime al exigir la contabilización separada del PPS. A título de inventario, Zamorano Wisnes¹³ ha citado la sentencia del TS, de 21 de julio de 2011 (recurso núm. 1646/2009). En dicha resolución judicial se anula el presupuesto del Ayuntamiento de Valencia por no incluir con la suficiente claridad en el presupuesto de gastos el destino de los ingresos derivados de la venta de bienes del PPS.

Si los bienes integrantes del PPS tienen una naturaleza jurídica singular, también es singular el régimen jurídico que la Ley les concede, siendo así que este tratamiento singular se complementa con la obligación de llevanza de un registro separado para estos bienes, tal y como establecen la mayor parte de las legislaciones urbanísticas autonómicas. De este modo, ese inventario de los PMS deberá incluir, como mínimo, la relación de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al PMS, así como los depósitos en metálico, el precio de las enajenaciones, las cesiones de los mismos y el destino que se haya dado a cada uno de los bienes integrantes de dicho inventario. Ese tratamiento singular de los PPS termina, como no podía ser de otro modo, con la prohibición de despachar mandamientos de ejecución ni providencias de embargo contra dichos bienes, de tal manera que ha de quedar bien establecida la inembargabilidad de los bienes integrantes de los PMS.

En palabras de Zamorano Wilnes, hablamos de una prerrogativa a favor de la Administración local que está justificada por el destino que la Ley previene para los bienes integrantes del PMS pues, en caso contrario, a través del embargo judicial se estaría posibilitando dar a los bienes integrantes del PMS un destino distinto del querido por la Ley, como puede ser el pago de deudas co-

12 María Rosario Alonso Ibáñez, "Patrimonios Públicos de Suelo", en *Fundamentos del Derecho Urbanístico*, dir. Luis Martín Rebollo y Roberto Bustillo Bolado (Thomson Aranzadi: 2007): p. 661.
13 José Zamorano Wisnes, "El destino de los Patrimonios Públicos del Suelo en la Legislación del Estado", *Revista General de Derecho Administrativo*, (2019, nº 50): 4-5.

merciales o financieras¹⁴.

En definitiva, el Patrimonio Municipal del Suelo opera como un patrimonio separado, esto es, un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, de tal modo que no pueden pasar a convertirse en una fuente de financiación de otras necesidades presupuestarias municipales, ya que ello podría conducir a asumir el posible riesgo de desaparición de los patrimonios públicos del suelo. Ni que decir tiene que, sobre la naturaleza del patrimonio público de suelo como patrimonio separado, existe ya una extensa y consolidada jurisprudencia pergeñada al efecto¹⁵. Sobre la naturaleza de patrimonio separado se han pronunciado con anterioridad, entre otras, las SSTs de 14 de junio de 2000, de 25 de octubre de 2001 y de 27 de junio de 2002. Esta característica constitutiva del patrimonio municipal del suelo ha sido defendida con firmeza por parte de los tribunales (STS, de 7 de noviembre de 2005) hasta hoy, para evitar abusos¹⁶.

5. LOS BIENES Y RECURSOS INTEGRANTES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO (ARTÍCULO 134 DE LA LOTUS)

La legislación extremeña urbanística vigente ha precisado que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 134 de la LOTUS, los patrimonios públicos de suelo estarán integrados por los bienes y derechos adquiridos en virtud del cumplimiento de la obligación de ceder a la Administración actuante terrenos en el que se localice el porcentaje de aprovechamiento urbanístico que le corresponda en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías, incluido el dinero que se hubiera obtenido en sustitución por el abono en metálico del valor de aquellas; los bienes y derechos de la Administración titular que voluntariamente decida incorporar, con carácter permanente o no; los frutos y rentas que puedan devengar los bienes y recursos integrantes del patrimonio público del suelo; los recursos obtenidos por la enajenación de bienes o derechos integrantes del patrimonio público del suelo.

De la lectura de la citada disposición cabe colegir la distinción entre aquellos bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos del suelo que son

14 Zamorano Wisnes..., 6.

15 A título de inventario, tómesese en consideración de manera primigenia aquella Sentencia de la Sala de lo Contencioso del TS de 2 de noviembre de 1995.

16 José Enrique Candela Talavera, "El Patrimonio Público de Suelo y los Entes Locales", *Revista CEMCI* (2013, enero-marzo, nº 18): 14-15.

de integración voluntaria y aquéllos otros que son de integración obligatoria o necesaria. Acto seguido, el apartado 5 del artículo 134 de la LOTUS hace alusión a dos cuestiones trascendentales. La primera, que las diferentes administraciones públicas han de tener actualizado su registro de patrimonio público de suelo. La llevanza de este Registro ha de ser separada del resto de bienes del Inventario de bienes de las Administración autonómica extremeña y de los municipios extremeños.

En la dirección apuntada, y desde un punto de vista eminentemente práctico, se puede destacar el Dictamen núm. 40/2014 del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, del 3 de marzo de 2014, sobre resolución del contrato de trabajos de revisión y actualización del inventario municipal de bienes y derechos y la formación del inventario separado del patrimonio público del suelo del Ayuntamiento de Oviedo. La segunda cuestión aparece recogida en el último párrafo *in fine* de este apartado 5 cuando precisa el loable propósito de transparencia con el que deben actuar las Administraciones extremeñas, esto es, se debe garantizar el acceso a la ciudadanía a la información de los patrimonios públicos de suelo y su gestión.

Desde un punto de vista ya histórico, y en relación con la antecesora LESOTEX, conviene siquiera traer a colación y recordar las consideraciones efectuadas en el Dictamen nº 91/2015, de 19 de febrero de 2015, del Consejo Consultivo de Extremadura (CCEX), sobre Propuesta de Ley de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura con motivo de la posterior aprobación de la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX):

“Respecto de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, se elimina de la enunciación los bienes y derechos que hayan sido objeto de cesión voluntaria, los terrenos patrimoniales de la Administración titular que resulten clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable con programa de ejecución aprobado y los adquiridos (mediante expropiación y tanteo o retracto fundamentalmente) por la Administración con el fin de incorporarlos al patrimonio público de suelo. Cierto es que se respetan los mínimos establecidos por la legislación básica en cuanto a bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, pero no somos capaces de identificar las razones por los que hayan de ser excluidos los bienes cedidos voluntariamente, ni los bienes públicos que resulten clasificados como suelo urbano o urbanizable programado, cuya vinculación a la acción urbanística aconseja su inclusión para mejor cumplimiento de la fun-

ción social de la propiedad. Por otra parte, se suprime la limitación a los bienes patrimoniales respecto de los que la Administración puede aportar voluntariamente al patrimonio público de suelo. Pero ello supone que deberá articularse previamente la obvia desafectación de los bienes demaniales que la Administración decida incorporar¹⁷.

Más aún, en ese año 2015, el Consejo Consultivo de Extremadura (CCEX) en el referenciado Dictamen nº 91/2015, de 19 de febrero de 2015 proseguía con su disertaciones y recomendaciones relativas a la modificación del artículo 89 de la derogada LESOTEX en los siguientes términos:

“Parece que en el artículo 89.1 queda también incluido, como derecho integrante del patrimonio público de suelo, el canon urbanístico por la intervención edificatoria o constructiva en el suelo no urbanizable. Así debería ser por constituir una forma de participación de la Administración en las plusvalías generadas por la acción urbanística, por lo que, siendo una medida muy positiva en la que, seguramente ha pensado el legislador, debiera establecerse expresamente”.

6. LA ADQUISICIÓN DE RESERVAS DE TERRENOS (ARTÍCULO 135 DE LA LOTUS)

Con meridiana claridad el apartado primero del artículo 135 de la LOTUS establece que los Planes Generales Municipales y los Planes Especiales podrán delimitar terrenos que queden reservados para su adquisición por el municipio, en los cinco primeros años desde su entrada en vigor, con destino a su patrimonio público de suelo. El único efecto para los terrenos reservados es la factibilidad de su adquisición mediante expropiación forzosa. En este orden de ideas, el establecimiento de las reservas de terrenos en la LOTUS produce necesariamente los siguientes efectos:

1. La declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años desde la entrada en vigor del Plan General Municipal o del Plan Especial aprobado. Es así que, el apartado segundo del artículo 135 se apresura a afirmar que la delimitación de estas reservas implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de

17 Dictamen nº 91/2015, de 19 de febrero de 2015, del Consejo Consultivo de Extremadura (CCEX), sobre Propuesta de Ley de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, págs. 22 y 23.

ocupación a efectos de expropiación forzosa.

2. La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración que proceda, ya se la Administración autonómica extremeña o el municipio extremeño oportuno.

3. En este sentido, cabe indicar en cuanto a los derechos de tanteo y retracto que el derecho de tanteo urbanístico es el derecho de los Ayuntamientos extremeños para, en los casos de enajenación onerosa de inmuebles, adquirir éstos en lugar de un tercero y en las condiciones señaladas por la Ley. Uno de los propósitos primordiales del ejercicio del derecho de tanteo y retracto es incrementar el patrimonio público de suelo. Aunque ya derogado, resulta de interés el tratamiento que daba el artículo 98 de la LESOTEX a los derechos de tanteo y retracto (hacer nota a pie).

4. Como no podía ser de otro modo, a la vista del artículo 135.3 de la LOTUS, la Administración a cuyo favor se constituya la reserva tendrá derecho de tanteo y retracto sobre los bienes comprendidos dentro de ella. Es por ello que, por una lado, los particulares, esto es, las personas propietarias de bienes incluidos en terrenos reservados, a que se refiere el apartado 1 de este artículo, notificarán a la administración actuante la decisión de enajenar, con expresión del precio y la forma de pago proyectados y las restantes condiciones esenciales de la transmisión, a efectos del posible ejercicio del derecho de tanteo, durante un plazo de sesenta días desde que se haya producido la notificación.

5. Por su parte, la Administración goza del derecho de retracto, cuando no se le haya hecho la notificación prevista en el apartado anterior, cuando se haya omitido cualquiera de los requisitos exigidos, o cuando el precio efectivo de la transmisión haya resultado inferior o menos onerosas las restantes condiciones de esta. De esta manera, no podrán hacerse transmisiones sobre los inmuebles incluidos en las expresadas delimitaciones, si no aparece acreditada la realización de las notificaciones previstas en los apartados anteriores.

Para ello y a tal efecto, el ayuntamiento enviará a los registros de la propiedad correspondientes una copia certificada de los planos que reflejan la delimitación y la relación detallada de las calles o los sectores comprendidos en aquellas áreas y de las personas propietarias y los bienes concretos afectados, mediante traslado, en su caso, de una copia del acuerdo de delimitación, con indicación del alcance y extensión del derecho de adquisición preferente (último párrafo del artículo 135.3 de la LOTUS).

Sea como fuere, la LOTUS utiliza la reserva de terrenos como una de las fórmulas más importantes de obtención de suelo propugnándose el convenio como fórmula de gestión concertada de las reservas entre los municipios extremeños y la Junta de Extremadura. La intención del legislador es que, de los terrenos reservados al Ayuntamiento, éste pueda adquirir parte de ellos, todos o ninguno. En concreto, el artículo 135.4 indica que mediante convenio celebrado entre el Municipio y la Administración de la Comunidad autónoma de Extremadura podrán acordar la adquisición por esta de terrenos situados en las ciudades reservas que se habrán de integrar en su propio patrimonio público de suelo. La reserva de terrenos para su adquisición y el régimen jurídico derivado de la misma se extingue con la aprobación del programa de ejecución del ámbito en que se hallaren, tal y como determina el apartado quinto del artículo 135.

Sólo me cabe señalar que a la doctrina científica administrativa le ha suscitado interés la cuestión de las reservas de terrenos para su incorporación a los patrimonios municipales de suelo con ocasión de la cambiante jurisprudencia evacuada por el Tribunal Supremo¹⁸. En definitiva, tal y como se ha señalado acertadamente, efectivamente las reservas de terreno, en cualquier clase de suelo, tienen una potencialidad extraordinaria para la consecución de los fines del PPS, no obstante, la utilización arbitraria que puede conllevar su uso, no sólo afecta a los derechos de los propietarios expropiados que ven como las plusvalías urbanísticas que conlleva la actividad planificadora se las apropia en su integridad la Administración, con el consiguiente agravio comparativo que supone respecto del resto de los propietarios, sino, lo que es peor, puede llegar a comprometer el desarrollo futuro del Plan General en otros sectores que por su complejidad o falta de capacidad gestora de la propia Administración dejarían de ejecutarse¹⁹.

7. LA REGULACIÓN DEL DESTINO DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LOTUS

El actual artículo 136 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS) ha venido a sustituir al artículo 92 de la derogada Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y

18 *Vid.* al efecto el trabajo de Juan Ramón Fernández Torres, “Un freno definitivo a la abusiva delimitación de reservas de terrenos para su incorporación a los patrimonios municipales del suelo (comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2003)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, (2003, nº 8): 123-130.

19 Concepción López López, “Los patrimonios públicos de suelo”, *Revista CEMCI* (2010, marzo-junio, nº 7): 19-20.

Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX). La comparativa de ambas disposiciones arroja algún cambio que otro al que haremos mención en este epígrafe. Con carácter general, tal y como hemos visto ya, el Dictamen n.º 343/2018 del Consejo de Estado, de 12 de julio de 2018, relativo al Anteproyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura indicó que el título V (“Los patrimonios públicos de suelo”) agrupa los artículos 134 a 140 y establece el régimen jurídico de los patrimonios públicos de suelo, eliminando como única novedad, la posibilidad de que los municipios destinen el patrimonio público del suelo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento²⁰. Cosa que, por otra parte, era una obviedad al estar ya prevista tal posibilidad en la legislación básica urbanística estatal, esto es, en el TRLSRU.

Ya el Dictamen n.º 91/2015, de 19 de febrero de 2015, del Consejo Consultivo de Extremadura (CCEX), sobre Propuesta de Ley de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, tuvo ocasión de pronunciarse sobre la reforma del destino de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo en nuestra ley urbanística extremeña en los siguientes términos:

“Por último, en cuanto al régimen jurídico relativo al destino de los bienes integrantes del patrimonio público de suelo, se regula ahora de manera similar, en cuanto a estructura y contenido, a la regulación estatal, concretando de forma más precisa y atinada aquellos otros usos de interés social que pueden constituir el destino de estos bienes. Usos de interés social que son conformes con las exigencias del artículo 39.1 del Texto Refundido de la Ley De Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio)”.

De un modo u otro, la doctrina científica ha tenido ocasión de abordar a lo largo de la evolución normativa estatal y autonómica experimentada en los últimos años aquellos aspectos nucleares acerca de cuál ha de ser el destino de los Patrimonios Públicos de Suelo²¹.

²⁰ Vid. página 5 del Dictamen n.º 343/2018.

²¹ Sobre el destino de los Patrimonios Públicos de Suelo se han pronunciado los siguientes trabajos doctrinales: José Zamorano Wisnes, “El destino de los Patrimonios Públicos del Suelo en la Legislación del Estado”, *Revista General de Derecho Administrativo*, (2019, n.º 50): 38 págs.; David Aviño Belenguer, “El destino de los bienes, recursos y derechos del patrimonio público del suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (2015, n.º 240): 57-106; Elsa Marina Álvarez González, “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, (2014, enero-abril, n.º 88): 101-130; Carmen Esther Falcón-Pérez, “El destino de la entrega de terrenos: Los patrimonios públicos de suelo”, *Revista Auditoria Pública*, (2011, n.º 53): 47-62; María Luisa Arcos Fernández, “El destino

Por lo que se refiere al proceso de alumbramiento de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura llama poderosamente la atención la advertencia evacuada por el Consejo Económico y Social de Extremadura en su Dictamen 2/2018 sobre el Anteproyecto de Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura al artículo 32 del anteproyecto. El órgano consultivo extremeño alerta con rotundidad que este precepto regula el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, y el tenor de este artículo ya es lo suficientemente amplio en los posibles destinos de este patrimonio, como para que permita ampliar los mismos mediante un Decreto de la Junta de Extremadura, por lo que dicha delegación nos parece improcedente. Por tanto, si se considera que los patrimonios públicos de suelo deben tener destinos adicionales a los contemplados en el anteproyecto, deben incluirse en el texto legal que se tramite²².

En efecto, con independencia de la deficiente técnica normativa empleada en la redacción del articulado en cuestión, el anteproyecto debía coadyuvar a la generación de certidumbre y predictibilidad en la aplicación de este aspecto tan relevante y no alentar o propiciar la minoración de la seguridad jurídica al respecto. Ahora bien, encontramos en la redacción final de la LOTUS la asunción de nuevos destinos de los Patrimonios Públicos de Suelo respecto a los recogidos con anterioridad en la LESOTEX.

En este sentido, en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley se tuvo a bien acoger la sugerencia de proceder a la inclusión del concepto de accesibilidad entre los destinos del patrimonio público de suelo al comprobarse que no estaba incluido en el anteproyecto de LOTUS. Ésta es sin duda alguna, una de las principales novedades que alberga el ya vigente artículo 136 de la LOTUS cuando regula el destino de los bienes integrantes de los PPS.

Como quiera que sea, el estudio pormenorizado del destino de los patrimonios públicos de suelo pivota necesariamente sobre los fines genéricos designados como otros “usos de interés social”, en relación con los cuales el TRLSRU enumera algunos y deja a las CCAA que éstas concreten el resto. No obstante, como ha señalado acertadamente Zamorano Wisnes el legislador autonómico, y

de los ingresos del Patrimonio Municipal del Suelo”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, (2003, nº 51): 239-252; Fátima Castillo Gómez, “Los Patrimonios Municipales del Suelo: destino y finalidad”, *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, (2000, nº 21): 3478-3489.

²² Cfr. Dictamen 2/2018, del Consejo Económico y Social de Extremadura (CES), de 20 de marzo de 2018, sobre el Anteproyecto de Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS), página 37.

el extremeño no es una excepción, ha sido por lo general poco original a la hora de definir los “usos de interés social”, más allá de insistir en usos urbanísticos²³.

Pero vayamos ya a las concretas disposiciones que conforman el derecho positivo aplicable en la actualidad en la legislación urbanística básica del Estado y en legislación urbanística extremeña que ocupa nuestra atención en este trabajo respecto a cuál ha de ser el destino de los bienes y derechos que integran los Patrimonios Públicos de Suelo.

En la legislación estatal vigente es el apartado 1 del artículo 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU) el que recoge el destino de los Patrimonios Públicos de Suelo al señalar que 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, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a). Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, 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, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.

Por otro lado, la última gran crisis económica vivenciada en España propició la inserción de una excepción en el apartado 5 del artículo 52 del TRLSRU respecto a la regla general establecida en el apartado 1 de cuál ha de ser el destino de los patrimonios públicos de suelo, esto es, por un lado, la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y, por otro lado, otros usos de interés social. Es así que en aras a factibilizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se preceptúa que, excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan una serie de requisitos y condicionantes.

Queda claro no sólo el carácter excepcional, sino también el carácter provisional, de este nuevo destino de reducir la deuda comercial y financiera de los

23 Vid. José Zamorano Wisnes, “El destino de los Patrimonios Públicos del Suelo en la Legislación del Estado”, *Revista General de Derecho Administrativo*, (2019, nº 50): 38.

Ayuntamientos. Ahora bien, hay que tener presente que *ad origen* este nuevo destino de los bienes, derechos y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo fue introducido por la Disposición final cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL) al dar una nueva redacción al apartado 5 del artículo 39 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante TRLS)²⁴. No ha faltado cierta doctrina científica que se ha prestado a criticar con rotundidad la nueva redacción dada al apartado 5 del artículo 52 del TRLSRU²⁵. En definitiva, el actual artículo 136 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS) dispone extensamente el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

8. LA ENAJENACIÓN DE LOS PPS: LA DISPOSICIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO (ARTÍCULO 137 DE LA LOTUS)

El apartado número 1 del artículo 137 de la LOTUS establece la regla general de la enajenación mediante concurso público de los bienes y derechos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, esto es, el suelo de uso residencial adquirido por la Administración en virtud de las cesiones obligatorias de suelo con calificación apta para 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, podrá enajenarse mediante concurso.

En el concurso público establecido al efecto han de dejarse bien sentadas las limitaciones que estipula el apartado 1 del artículo 137 cuando señala que no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora.

Aún más, el apartado 2 del artículo 137 establece todos los extremos precisos sobre los que ha de operar la enajenación de los bienes integrantes de los

24 Cfr. María Pardo Álvarez, “Nueva regulación de los Patrimonios Públicos del Suelo tras la Ley 27/2013”, en *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, coord. Por Fernando García Rubio (Madrid: INAP: 2015): 577-611.

25 José Zamorano Wisnes, “El destino de los patrimonios públicos del suelo en la Legislación del Estado”, *Revista General de Derecho Administrativo*, (2019, n.º. 50): 35.

patrimonios públicos de suelo. En concreto, precisa que en el pliego que haya de regir el concurso se establecerán las limitaciones, obligaciones, plazos y condiciones que fueren oportunas para asegurar la promoción de las viviendas. El incumplimiento de las mismas será causa de resolución de la enajenación, siendo así que la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada cuidará de que dicha causa de resolución sea inscrita en el Registro de la Propiedad en los términos previsto la legislación del Estado. Según el apartado número 4 del artículo 137, la enajenación del resto de elementos patrimoniales que puedan integrarse en el patrimonio público de suelo se regirá por las normas comunes aplicables al patrimonio de las Administraciones Públicas.

La cesión a título gratuito de los bienes y derechos integrantes de los patrimonios públicos de suelo aparece contemplada en el apartado número 3 del artículo 137. Tal disposición preceptúa que podrán asimismo ser cedidos a título gratuito, mediante convenio suscrito a tal fin, a cualquiera otra Administración Pública de carácter territorial o a entidades o empresas públicas de ellas dependientes.

En la dirección apuntada sobre cesión gratuita de parcelas, y en relación con la legislación urbanística de la Andalucía (LOUA), resulta digna de mención la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz, de 15 de mayo de 2012, formulada en la queja 11/1637 dirigida al Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla (Sevilla), sobre cesión gratuita de varias parcelas del Patrimonio Municipal de Suelo a una sociedad mercantil de titularidad municipal a la que nos remitimos expresamente para un análisis más detallado del supuesto de hecho concernido.

Por lo que se refiere a la enajenación de los bienes integrantes de los PPS procedentes de cesiones obligatorias en nuestra Comunidad Autónoma, muy útil ha sido para los municipios extremeños la Guía de tramitación elaborada por la Dirección General de Administración Local de la Junta de Extremadura. En concreto, se trata de la Guía de Tramitación: Bienes. Enajenación de bienes integrantes del Patrimonio Público de suelo procedente de cesiones obligatorias, Dirección General de Administración Local, Junta de Extremadura. En resumidas cuentas, adquiere protagonismo el necesario y adecuado control interno y externo de la enajenación de los bienes integrantes de los PPS desde un punto de vista de la fiscalización de dichos expedientes administrativos²⁶.

²⁶ Fernando García Rubio, "El Papel de los Patrimonios Públicos y el Control de su Enajenación",

9. EL DERECHO DE SUPERFICIE COMO INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO: LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO EN RÉGIMEN DE DERECHO DE SUPERFICIE (EL ARTÍCULO 138 DE LA LOTUS)

El diccionario del español jurídico de la RAE conceptúa el derecho de superficie como aquel derecho real consistente en la facultad de edificar a título oneroso o gratuito en la parcela de un tercero o en adquirir separadamente la edificación ya existente durante un plazo máximo de noventa y nueve años, revertiendo la edificación al término del mismo al titular de la parcela. Como es sabido, estamos en presencia de una institución poco conocida y cuya utilización ha pasado de puntillas por las entidades locales extremeñas. La doctrina científica se ha preocupado al menos de coadyuvar a un mejor entendimiento de la noción de derecho de superficie y de su concreto alcance y contenido como instrumento de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda²⁷.

La correcta y plausible interpretación y aplicación de la institución del derecho de superficie como instrumento de intervención en el mercado inmobiliario ha de venir de la mano de una adecuada y ágil conjugación de la legislación estatal básica en la materia y de la legislación autonómica aplicable.

En esta dirección ahora apuntada, nos hemos pronunciado ya en los epígrafes anteriores al desgranar el régimen jurídico aplicable a los Patrimonios Públicos de Suelo. En la actualidad, a nivel estatal, el artículo 53 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU) se encarga de

Revista Urbanística Práctica, (2005, diciembre, n.º 44): 11-21; Alejandro Teré Pérez, “El control externo del urbanismo”, *Auditoría Pública*, (2010, n.º 52): 19-32.

²⁷ Con carácter general, y sin ánimo de ser exhaustivos, véanse, entre otros, los siguientes trabajos doctrinales: David Aviñó Belenguer, “La gestión sostenible del patrimonio público de suelo a través de la constitución de un derecho de superficie”, *Práctica Urbanística*, (2015, mayo, n.º 134): 62-79; Antonio Alonso Clemente, “El derecho de superficie y función social de la propiedad. La intervención de la administración en el mercado de suelo”, *Práctica Urbanística*, (2013, enero-febrero, n.º 120): 96-110; Luisa María Bremond y Triana, “La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico”, *Práctica Urbanística*, (2011, febrero, n.º 101): 16-31.

María Ángeles Espilez Murciano, “El derecho de superficie y el titular catastral”, *Revista Catastro*, (2009, Octubre): 25-36; María Ángeles Eguzquiza Balmaseda, “La aplicación del derecho de superficie de los artículos 40 y 41 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio: Situación en Navarra”, *Revista Jurídica de Navarra* (2008, Enero-Junio, n.º 45): 11-43; Manuel Latorre Hernández, “El derecho de superficie en la ley del suelo 8/2007. Aplicaciones prácticas en relación con la normativa urbanística valenciana”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (2007, julio-agosto, n.º 235): 87-118.

regular todo lo relativo al contenido, la constitución y el régimen del derecho de superficie cuando detalla que el derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas.

También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

El apartado 2 de la citada disposición hace mención a las cuestiones notariales y registrales para la válida constitución del derecho de superficie. De este modo, preceptúa que para que el derecho de superficie quede válidamente constituido se requiere su formalización en escritura pública y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de noventa y nueve años. El derecho de superficie sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado.

Por otra parte, el apartado 3 anuncia que la constitución del derecho de superficie puede ser a título oneroso o gratuito. Es así que tal disposición indica que, en el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie.

Por su parte, el artículo 54 del TRLSRU aborda la transmisión, el gravamen y la extinción de los derechos de superficie al precisar que el derecho de superficie es susceptible de transmisión y gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo. En lo referente a la extinción del derecho de superficie y a las consecuencias jurídicas que lleva aparejada tal declaración, el apartado 5 del artículo 54 del TRLSRU es el que se encarga de precisar las causas de extinción. Estas causas pueden ser, bien por el transcurso del plazo de duración del derecho de superficie, bien por la no edificación de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución.

En la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística de Extremadura (LOTUS) la constitución de derechos de superficie sobre

bienes del patrimonio público del suelo aparece regulada en su artículo 138. El apartado 1 del artículo 138 de la LOTUS establece que en los derechos de superficie que se constituyan sobre los bienes de la Administración de la comunidad autónoma de Extremadura o de los Municipios que se encuentren integrados en sus patrimonios públicos de suelo, la persona o entidad superficiaria asumirá la obligación de destinarlo a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, o a cualquier otro uso a que puedan destinarse estos siempre y cuando no sean contrarios al régimen de usos que, de acuerdo con su calificación urbanística, permita el planeamiento.

Por su parte, el apartado 2 de la citada disposición dispone que la constitución de derechos reales de superficie que graven terrenos pertenecientes al patrimonio público del suelo se regirá por las mismas normas que las previstas para su enajenación.

Tal disposición normativa viene a suceder a lo establecido en el artículo 93 bis de la ya derogada Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX) en la reforma operada en el año 2015. Ahora bien, la lectura de ambos preceptos arroja que la redacción es idéntica, de tal modo que bien puede decirse que no hay nada nuevo bajo el sol. Sea como fuere, en el tránsito de las sucesivas reformas acometidas en la derogada LESOTEX a la vigente LOTUS se puede constatar, con meridiana claridad, el paso de una regulación más profusa por parte de la LESOTEX en relación con el derecho de superficie a una regulación bastante más parca por parte de la vigente LOTUS. Todo ello, si se toma en consideración quizás como técnica normativa el propósito de evitar ser redundante y entrar en conflicto la LOTUS con la legislación básica establecida por el TRLSRU en relación con la institución del derecho de superficie.

El Dictamen nº 179/2010, de 6 abril de 2010, del Consejo Consultivo de Extremadura (CCEX), sobre Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura aludía literalmente en el apartado 37 del Anteproyecto al artículo 96 a la constitución del derecho de superficie en los siguientes términos, esto es, en el artículo 96 (apartado 37º del Anteproyecto de Ley) se unifica el plazo máximo de duración del derecho de superficie en noventa y nueve años tanto para el convenido entre particulares (que ya tenía esa duración) como el concedido por las Administraciones públicas.

Y, de otro lado, se da cabida a la autonomía de la voluntad, al admitir pactos

que establezcan efectos diferentes a la adquisición de lo edificado por el propietario del suelo al extinguirse el derecho de superficie. Sobre estas reformas no hay que realizar observación alguna. En parecidos términos se pronunciaba también el Dictamen 4/2010, de 7 de abril de 2010, del Consejo Económico y Social de Extremadura (CES), sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y de la Ordenación Territorial de Extremadura al encontrar alguna alusión respecto al antiguo artículo 96 referido a la concesión y extinción del plazo del derecho de superficie.

10. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusión, no podemos finalizar el trabajo encomendado sin ofrecer una serie de brevísimas consideraciones finales. Así, ha de afirmarse con carácter general que, sea como fuere, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS) en la materia de patrimonios públicos de suelo viene a ser tributaria de la regulación contenida en la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX).

Es así que la LOTUS viene a recoger pocos aspectos novedosos en el régimen jurídico de los patrimonios públicos de suelo. Las únicas novedades dignas de mención tienen que ver con la incorporación del concepto de accesibilidad entre los destinos de los patrimonios públicos de suelo y con la eliminación de la posibilidad de que los municipios extremeños destinen el patrimonio público del suelo a reducir la deuda comercial y financiera de los Ayuntamientos extremeños.

Sólo quiero llamar la atención sobre una cita que tiene que ver con la efectiva interpretación y aplicación de la LOTUS en materia de patrimonios públicos de suelo y que ya fue advertida por el desaparecido órgano consultivo autonómico extremeño en el Dictamen nº 91/2015, de 19 de febrero de 2015, del Consejo Consultivo de Extremadura (CCEX), sobre Propuesta de Ley de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura con motivo de la posterior aprobación de la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX) cuando precisó que, en relación al patrimonio público de suelo:

“se introducen diversas modificaciones en los artículos 86, 87, 89, 90, 92 y 93 y

se suprimen los artículos 88, 91 y 94. Del conjunto de estas medidas desaparecen de la norma urbanística las funciones de gestión y administración de los patrimonios públicos de suelo quedando exclusivamente residenciado el régimen de gestión y destino de este patrimonio público en las normas que regulan la contabilidad pública, la gestión presupuestaria y la gestión patrimonial de las Administraciones Públicas. Obviamente el control y buen uso de este patrimonio no desaparece, pero sí la obligada coordinación entre órganos, urbanísticos y no urbanísticos, a la que conducía la redacción anterior. Siendo esta una opción razonable, debe advertirse del riesgo de una posible relajación del control sobre la gestión y administración de estos patrimonios separados, cuyo destino, por disposición de la legislación básica estatal (artículos 38 y 39 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), conduce a garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad”²⁸.

Hay quien ha afirmado certeramente en las conclusiones de un trabajo reciente que la legislación urbanística de las CCAA sigue, en general, anclada en objetivos de interés social relacionados con la consecución de dotaciones públicas, equipamientos y el pago de distintas formas de expropiación, lo que puede ser interesante si van ligadas a actuaciones de nuevas dotaciones en la ciudad existente y, en ámbitos en que las mismas sean precisas para el buen funcionamiento del tejido urbano, pero que tienen poco interés si se destinan a nuevos crecimientos o en ámbitos en que esas dotaciones son innecesarias por mucho que la legislación urbanística siga demandándolas.

En cualquier caso, en todo el entramado del funcionamiento de los PPS falta un actor esencial: los Ayuntamientos, cuyas políticas públicas han definido de modo notable el funcionamiento de los PPS, en ocasiones de forma paralela a las previsiones legales, lo que ha supuesto el fracaso de alguna de las previsiones legales²⁹. En nuestra opinión, poco más puede decirse quizás al respecto sin caer con ello en posiciones excesivamente voluntaristas alejadas de la realidad del tiempo presente que nos ha tocado vivir.

²⁸ Dictamen 91/2015, 22.

²⁹ Zamorano Wisnes, 35.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alemany García, Juan. “El Patrimonio público del suelo en la legislación estatal, con especial referencia a su tratamiento en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana”. *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés* (hom.) (2016): 569-580.
- “Algunas cuestiones sobre el Régimen de los Patrimonios Públicos del Suelo. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 13 (2007): 113-136.
- Alonso Clemente, Antonio. “El derecho de superficie y función social de la propiedad. La intervención de la administración en el mercado de suelo”. *Práctica Urbanística*, 120 (Enero, Febrero 2013): 96-110.
- Alonso Clemente, Antonio. “Patrimonios públicos de suelo”. *Práctica Urbanística* 101 (Febrero, 2011): 68-96.
- Alonso Ibáñez, María Rosario. “Patrimonios Públicos de Suelo”. En *Fundamentos del Derecho Urbanístico*. Dir. por Martín Rebollo, Luis y Bustillo Bolado, Roberto. Vol. 1 851-882. Pamplona: Thomson Aranzadi, 2009.
- Alvárez González, Elsa Marina. “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 88, enero-abril 2014. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, nº 88, (enero-abril 2001): 101-130.
- Arcos Fernández, María Luisa. “El destino de los ingresos del Patrimonio Municipal del Suelo a la luz de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”. *Revista Andaluza de Administración Pública*. 51 (2003): 239.252.
- Aviñó Belenguer, David. “El destino de los bienes, recursos y derechos del patrimonio público del suelo”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 240 (2015): 57-106.
- Aviñó Belenguer, David. “La gestión sostenible del patrimonio público de suelo a través de la constitución de un derecho de superficie”. *Práctica Urbanística*. 134 (Mayo 2015): 62-79.
- Ballesteros Fernández, Ángel. “Doctrina jurisprudencial reciente sobre el Patrimonio Municipal Suelo”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. 6 (2005): 993 y ss.
- Blanquer Criado, David. *Los patrimonios públicos del suelo. Especial referencia a la Comunidad Valenciana*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2007.
- Bremon Triana, Luis María. “La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico”. *Práctica Urbanística*.

- 101 (febrero (2011): 16 -31.
- Candela Talavera, José Enrique. “El Patrimonio público de suelo y los entes locales”. *Revista Cemci*. 18 (Enero-Marzo 2013).
- Castillo Gómez, Fátima. “Los Patrimonios Municipales del Suelo: destino y finalidad”. *El Consultor de los Ayuntamientos*. 21 Quincena del 15 al 29 Nov. (2000): 3478-3489.
- Catalá Martí, José Vicente. “La nueva regulación del Patrimonio Municipal del Suelo en la Comunidad Valenciana”. *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. 18 (2005).
- Chinchilla Peinado, Juan Antonio. “Los patrimonios públicos de suelo en la Ley 8/2007, de Suelo”. *RDUyMA*, 237 (2007).
- Cholbi Cachá, Francisco. “Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario: Especial referencia a los patrimonios públicos de suelo y el derecho de superficie (Capítulo XIII)”. *Derecho Urbanístico de Extremadura*. Tomo II: Gestión urbanística; coord. por Miguel Corchero Pérez, José Luis Quintana Álvarez (pr.), Francisco Javier Gaspar Nieto (aut.). ed. Aranzadi, (2008): 1020-1025.
- Corral García, Esteban. “El Patrimonio del Suelo en Andalucía”, *Revista Práctica Urbanística*. 22 (2003).
- Delgado Piqueras, Francisco. “Novedades del Régimen Básico de los Patrimonios Municipales del Suelo”, en *Urbanismo y Vivienda. El Derecho urbanístico del siglo XXI*. Madrid: Reus, 2008..
- Díaz Lema, José Manuel. “El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992”. *Revista de Derecho Urbanístico*. 136 (1994): 20 y ss.
- Falcón-Pérez, Carmen Esther. “El destino de la entrega de terrenos: Los patrimonios públicos de suelo”. *Revista Auditoria Pública*. 53 (2011): 47-62.
- Fernández Torres, Juan Ramón. “Un freno definitivo a la abusiva delimitación de reservas de terrenos para su incorporación a los patrimonios municipales del suelo (comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2003)”. *Revista de Urbanismo y Edificación* 8 (2003): 123-130.
- Fonseca Ferrándiz, Fernando. “Los patrimonios municipales del suelo: a propósito de la STC 61/1997”. *Revista Actualidad Administrativa*. 40 (1997): 869-887.
- García Rubio, Fernando. “El Papel de los Patrimonios Públicos y el Control de su Enajenación”. *Revista Urbanística Práctica*. 44 (Diciembre 2005): 11-21.
- Gutiérrez Colomina, Venancio. “Especialidades de los patrimonios públicos del suelo en Andalucía. Comentarios a los artículos 69 a 76 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía”. *Revista Cuadernos de Derecho Local*. 13 (2007): 125-146.
- Latorre Hernández, Manuel. “El derecho de superficie en la ley del suelo 8/2007. Aplicaciones prácticas en relación con la normativa urbanística valenciana”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (julio-agosto 2007): 87 y ss.

- López López, Concepción. “Los Patrimonios Públicos del Suelo”. *Revista Cemci*. 7 (Mar-Jun 2010): 1-21.
- Lorente Tallada, José Luis. *El Patrimonio Municipal del Suelo (Especial referencia a la Comunidad Valenciana)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- Munar Fullana, Jaume. “Los Patrimonios Público de Suelo en la legislación Balear”. *Revista Catalana de Derecho Público*. 31 (2005): 333-374.
- Quintana López, Tomás. *Los Patrimonios Municipales del Suelo*. Madrid: Iustel, 2007.
- Zamorano Wisnes, José. “El destino de los patrimonios públicos del suelo en la legislación del Estado”. *Revista General de Derecho Administrativo*. 50 (2019).

JUAN ANTONIO PAVÓN PÉREZ
Área de Derecho Administrativo
Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura
jpavper@unex.es
<https://orcid.org/0000-0002-2410-7182>