

XVIII

INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO
Y DE VIVIENDA

A. PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO Y DE VIVIENDA

A.1 Patrimonios públicos de suelo y vivienda⁽¹⁾

Judith Gifreu Font

*Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona
judith.gifreu@uab.cat*

Resumen: *Este trabajo aborda la importancia de los patrimonios públicos de suelo (PPS) en la planificación urbana y social, analizando su régimen jurídico y destacando su papel en el acceso a la vivienda y en la regulación del mercado inmobiliario. Históricamente, han sido una herramienta para intervenir en la gestión del suelo y evitar la especulación, aunque ha enfrentado dificultades debido a la falta de recursos municipales, habiéndose utilizado con fines desviados de su propósito original. El acuciante problema de la vivienda ha convertido en destino preferente de los PPS la promoción de vivienda protegida, un fin a cuyo cumplimiento puede contribuir el reforzamiento del derecho de superficie. El texto sugiere reforzar la regulación, fomentar la colaboración público-privada y asegurar una*

(1) Este trabajo se ha realizado como miembro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).



adecuada planificación para optimizar el uso del suelo y promover la sostenibilidad urbana.

Palabras clave: *Patrimonio público de suelo, derecho de superficie, vivienda, bienes patrimoniales.*

Abstract: *This paper addresses the importance of public land patrimonies (PPS) in urban and social planning, analysing their legal regime and highlighting their role in access to housing and in the regulation of the real estate market. Historically, they have been a tool to intervene in land management and prevent speculation, although they have faced difficulties due to the lack of municipal resources, having been used for purposes that deviated from their original purpose. The pressing housing problem has made the promotion of subsidised housing the preferred destination of PPSs, a purpose to which the strengthening of surface rights can contribute. The text suggests strengthening regulation, encouraging public-private partnerships and ensuring proper planning to optimise land use and promote urban sustainability.*

Keywords: *Public land patrimony, right of superficies, housing, patrimonial goods.*

Sumario: 1. La importancia de imbricar las políticas de urbanismo y de vivienda. 2. Los patrimonios públicos de suelo: algunas notas identificativas. 2.1 Fines. 2.2 Constitución. 2.3 Patrimonio separado. 2.4 Bienes integrantes del PPS. 2.5 Destino. 2.6 Disposición, gestión y transmisión de los bienes integrantes del PPS. 2.7 Condicionantes inscribibles en el Registro de la Propiedad. 3. La gestión del PPS en régimen de derecho de superficie para la construcción de vivienda de protección pública. 4. Reflexión final. Bibliografía.

1. LA IMPORTANCIA DE IMBRICAR LAS POLÍTICAS DE URBANISMO Y DE VIVIENDA

La disposición de suelo para la construcción de vivienda es un elemento clave en la planificación urbana sostenible, en sintonía con el reconocimiento de la función social de la propiedad privada (art. 33 CE) y con el principio rector de la política social y económica consagrado en el artículo 47 CE, que reconoce el derecho constitucional de todos los es-

pañoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada⁽²⁾ y, correlativamente, impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. Dicho principio ha de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE).

Asegurar suficiente suelo destinado a vivienda de renta o precio asequible no es solo una cuestión técnica, sino también social y económica. Y ello porque, siendo el suelo un recurso limitado y caro –especialmente en áreas urbanas–, sin una intervención planificada que tenga en cuenta el objetivo social, el mercado tiende a destinar terrenos a proyectos privados que maximizan el valor económico. Esto excluye a las familias de bajos ingresos, generando desigualdad y segregación social. Pero no se trata solo de construir más vivienda, sino de hacerlo de manera que se favorezca la cohesión social, la sostenibilidad y el desarrollo inclusivo de las ciudades. Esto requiere una intervención activa de los gobiernos locales y una planificación cuidadosa, considerando la justicia espacial y el bienestar de todos los ciudadanos. Al reservar suelo para vivienda en régimen de protección pública, los gobiernos y las ciudades pueden asegurar que las poblaciones más vulnerables tengan acceso a una vivienda digna, asequible y bien localizada. Además, cuando no se planifica adecuadamente el uso del suelo, la vivienda protegida tiende a concentrarse en áreas periféricas o marginadas –aun cuando la regulación de la reserva de vivienda protegida impone una distribución espacial que no genere discriminación por razón del nivel de renta–. La integración social es vital para evitar guetos urbanos y fomentar ciudades inclusivas, por lo que disponer de suelo en áreas céntricas o bien conectadas es crucial para la mezcla social y para proporcionar igualdad de oportunidades. El acceso al suelo bien ubicado permite promover vivienda asequible/social en áreas que ya cuentan con infraestructura y servicios; en caso contrario, los costes y el impacto ambiental del desarrollo urbano aumentan, dado que es necesario construir nuevas redes y vías de acceso.

En este mismo orden de cosas, es importante destacar que la vivienda pública tiene un efecto regulador sobre el mercado inmobiliario. Si el

(2) Sobre el reconocimiento del derecho constitucional a la vivienda, *vid.* el Fundamento Jurídico 3.B) de la STC 79/2024, de 21 de mayo, según el cual «(ii) *Que sobre el artículo 47 CE cabe proyectar el artículo 149.1.1 CE es algo que hasta ahora no habíamos reconocido de forma abierta, por falta de oportunidad, habiéndose limitado nuestra doctrina a resaltar su contenido de principio rector y no de derecho fundamental (...). Ahora bien, que el artículo 47 no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales*».

suelo se destina exclusivamente a desarrollos privados, la oferta de viviendas puede ser insuficiente, lo que incrementa los precios y empeora la crisis habitacional (Gifreu Font, 2023a). Por el contrario, una estrategia que incluya más vivienda protegida puede ayudar a equilibrar la oferta y la demanda, impidiendo que los precios suban desmesuradamente. Si bien en muchas ciudades el suelo ya está ocupado, existen áreas infrautilizadas o degradadas que, mediante la regeneración y renovación urbanas pueden convertirse en zonas habitables y productivas. Esto también ayuda a revitalizar barrios y mejorar la calidad de vida de los residentes, sin necesidad de expandir indefinidamente las fronteras urbanas.

Es evidente que el urbanismo no debe ser reactivo, sino proactivo. Las ciudades deben prever el crecimiento de la población y reservar suelo para vivienda protegida en sus diversas tipologías antes de que la presión inmobiliaria sea insostenible. Las políticas de suelo y vivienda deben anticiparse a la demanda futura y tener en cuenta factores como el cambio climático, la migración y las transformaciones demográficas. En su momento, el legislador estatal preconstitucional diseñó unos instrumentos de intervención en el mercado del suelo (venta y sustitución forzosas, patrimonios públicos de suelo, derecho de superficie, etc.) que la legislación urbanística autonómica ha ido complementando a fuer de necesidad. Estas herramientas jurídicas se han diseñado para intervenir y regular el uso, desarrollo y gestión del suelo, con el objetivo de garantizar un desarrollo urbano equilibrado y accesible, así como para promover la provisión de vivienda asequible. Dichos instrumentos buscan controlar el crecimiento urbano, redistribuir las ganancias generadas por la urbanización y garantizar que el acceso a la vivienda no dependa exclusivamente del mercado. Entre estos instrumentos destacan los patrimonios públicos de suelo,⁽³⁾ una figura jurídica ampliamente estudiada por la doctrina,⁽⁴⁾ cuyo principal objetivo es permitir a las Administraciones Públicas intervenir en el mercado del suelo para promover un desarrollo urbano equilibrado, evitar la especulación y garantizar el acceso a la vivienda. Su regulación jurídica se contempla en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (LSRU) y en la normativa urbanística autonómica que desarrolla aspectos espe-

(3) La figura de los patrimonios municipales de suelo se introduce de manera incipiente en el ordenamiento jurídico administrativo con la Ley de Expropiación Forzosa de 1879. Sin embargo, es en el Estatuto Municipal de 1924 y, de forma más detallada y precisa, en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955 donde esta institución recibe una regulación más exhaustiva y concreta.

(4) Entre otros, sin ánimo exhaustivo, ALEMANY GARCÍAS (2016), ÁLVAREZ GONZÁLEZ (2014), AVIÑO BELENGUER (2015), BLANQUER CRIADO (2007), BOSCH MEDA y GIFREU FONT (2020), CABEZA ESCOBAR (2022), CASTILLO GÓMEZ (2000), CHINCHILLA PEINADO (2007), DELGADO PIQUERAS (2008), MARTÍN VALDIVIA (1999), MENÉNDEZ REXACH (1993), PARDO ÁLVAREZ (2015) y QUINTANA LÓPEZ (2007).



cíficos de la política de suelo, siendo también de aplicación la normativa sobre patrimonio de las Administraciones Públicas a los efectos de la explotación y transmisión de los bienes que conforman este patrimonio público de suelo.⁽⁵⁾

2. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO: ALGUNAS NOTAS IDENTIFICATIVAS⁽⁶⁾

Los patrimonios públicos de suelo (PPS) son un instrumento previsto en la legislación de suelo y urbanística para facilitar la disposición de terrenos destinados a actuaciones de interés público y garantizar una oferta suficiente que permita la construcción de viviendas protegida, equipamientos públicos y otras infraestructuras necesarias. Desde su configuración legal en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 como un instrumento para *«prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones»* (art. 72), el régimen jurídico de los PPS ha experimentado cambios legislativos destacados que han venido condicionados sobremanera por la delicada situación financiera de las haciendas locales.⁽⁷⁾ Diseñados como una herramienta destinada a combatir la especulación y a regular el precio en el mercado de solares,⁽⁸⁾ pronto quedó clara su incapacidad para frenar la elevación excesiva de los precios del suelo y obligó a un primer ajuste

(5) El artículo 16 RBEL señala que los patrimonios municipales de suelo se regulan por su legislación específica y que los bienes patrimoniales que resultaren calificados como suelo urbano o urbanizable programado en el planeamiento urbanístico quedarán afectos al mismo.

(6) Aunque hoy en día las Administraciones Públicas otras que los ayuntamientos, y especialmente la Administración autonómica, pueden constituir patrimonios públicos de suelo, en este trabajo se utiliza la mención «patrimonio público de suelo» y el acrónimo PPS como sinónimos de «patrimonio municipal del suelo» puesto que el análisis se centra exclusivamente en los patrimonios municipales de suelo habida cuenta de su estrecha vinculación con el urbanismo y la provisión de vivienda protegida. Cabe recordar que los ayuntamientos tienen reconocidas competencias propias en materia de *«Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística [...] Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación»* (art. 25.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

(7) En relación con el papel de los PPS como fuente de recursos financieros, *vid.* TIENZA FERNÁNDEZ (2020).

(8) Siguiendo a PARADA y LORA-TAMAYO, los PPS se crearon con la finalidad de contrarrestar el oligopolio generado por la propia Ley de 1956 –al conceder a la propiedad el derecho a urbanizar–, para que en épocas de escasez de suelo estos patrimonios permitieran aumentar la disponibilidad de solares edificables y, con ello, reducir precios. Sin embargo, como argumentan los autores, *«el antídoto tampoco es tan eficaz, porque en un mercado de oferta limitada como el del suelo, pretender bajar los precios introduciendo un nuevo competidor; los patrimonios municipales de suelo, es tanto como pretender apagar los fuegos con gasolina. Y eso, más o menos, es lo que aconteció»* (2019, pp. 417-418).

mediante la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la cual reforzó su potencia anti-especulativa dotándolos con una parte (10 %) de las plusvalías urbanísticas derivadas del proceso de urbanización –cesión gratuita del suelo privado edificable que hasta entonces habían sido objeto de una apropiación indebida por los propietarios privados–, lo que facilitaba a su vez la financiación de las obras de infraestructura primaria y equipo urbano al garantizarse una aportación permanente de suelo. La LS/90 y el TRLS/92 mantuvieron esa línea, reforzando el carácter de los PPS con un alcance no solo cuantitativo –ampliación de los bienes y derechos integrantes, pudiéndose acudir a la expropiación de suelo no urbanizable residual–, sino también cualitativo, en cuanto al destino que a los mismos había de darse. La STC 61/1997 anuló la regulación de los PPS, salvo los preceptos referidos a la constitución y al carácter de patrimonio separado (art. 276) y al destino de los bienes que lo integran (art. 280.1), los cuales mantuvieron su vigencia con la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 –una Ley que solo aludía a la reversión de terrenos expropiados para el PPS–y hasta la aprobación de la LS07. En esta Ley se introduce un cambio significativo en la denominación de la institución, pasando de «patrimonio municipal de suelo» a «patrimonios públicos de suelo», abriendo la puerta a una regulación estatal básica y unificada para todos los patrimonios de las Administraciones Públicas. En Cataluña, la Ley de urbanismo de 2002 amplió este concepto al incorporar los «patrimonios públicos de suelo y de vivienda» (arts. 153 y ss.), extendiendo tanto el ámbito de los bienes como de los sujetos responsables de estos patrimonios e incidiendo en la importancia de la vivienda en el marco de los PPS.⁽⁹⁾

La LSRU regula los PPS en sus artículos 51 y 52, en ejercicio de las competencias reservadas al legislador estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y de bases de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autóno-

(9) Con esta nueva denominación se subraya explícitamente que los bienes del PPS no solo comprenden terrenos, sino también edificios destinados a cumplir los objetivos legalmente establecidos. Además, se reconoce que distintas Administraciones Públicas, más allá del ámbito municipal, pueden ser titulares de patrimonios vinculados a la actividad urbanística. Por ejemplo, el PPS puede estar constituido tanto por la Administración de la Generalitat, a través del Instituto Catalán del suelo (Incasol), como por los ayuntamientos, ya sea directamente o mediante entidades urbanísticas especiales, como consorcios urbanísticos, mancomunidades en materia urbanística, entidades públicas empresariales o sociedades de capital íntegramente público de carácter local, siempre que actúen como Administración competente (arts. 22 y 160.4 TRLUCat y 13.2 y 220 RLUC). En el caso de que un ayuntamiento decida constituir el PPS a través de entidades instrumentales, los bienes que lo componen se incorporan al patrimonio de dichas entidades sin perder su vinculación a los fines específicos a los que debe ajustarse dicho patrimonio.



mas y que las habilitan para desarrollar las previsiones estatales. Los preceptos legales citados fijan las bases para la determinación del destino de los bienes integrantes del PPS (construcción de vivienda protegida y, excepcionalmente, otros usos de interés social) y de los ingresos obtenidos mediante su enajenación (conservación, administración y ampliación de ese PPS; si bien, como se verá, se pueden destinar a reducir la deuda comercial y financiera municipal).

2.1 Fines

El PPS nace afecto a unos determinados fines. De conformidad con el artículo 51 LSRU, los PPS se constituyen al objeto 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*». Estos fines se caracterizan por su abstracción y encuentran su concreción en el destino que la propia Ley les asigna (Menéndez Rexach, 2009, p. 939).

Las Comunidades Autónomas han reproducido estas finalidades en sus disposiciones urbanísticas, ampliándolas en algunos casos con fines genéricos de difícil concreción, que, *stricto sensu*, casan más con el destino de los activos del PPS –de mejora del medio físico, urbano o rural– que con sus fines.⁽¹⁰⁾ Así, se detallan como fines no mencionados explícitamente por la LSRU, entre otros, garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas protegidas (art. 127 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, LISTA) –que, como fin genérico coincide con el fin específico (o destino) previsto en el artículo 52.1 LSRU–; prever, poner en marcha y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las poblaciones y la mejora de la calidad de vida –reproducción literal del artículo 72.2 LS56–, y formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable (art. 160. 5 TRLUCat); conservación o mejora del medio ambiente, protección del patrimonio histórico-artístico, y actuaciones de interés social para crear y facilitar suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes, que en ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible (art. 176 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, LSCM); conservación o mejora del medioambiente, de espacios naturales

(10) ALONSO IBÁÑEZ alerta, en este sentido, de que la regulación autonómica «*en muchos casos, proporciona cobertura jurídica para que las Administraciones titulares puedan utilizar tales recursos económicos como una fuente más de financiación del ente titular; en cuestiones que nada tienen que ver con la funcionalidad de la propia institución*» (2007, p. 662).

y del patrimonio histórico, protección del litoral, actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales y equipamientos públicos, y la planificación y gestión territoriales y urbanísticas, en especial el pago en especie, mediante permuta, de suelo destinado a sistemas generales (art. 299 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias); compensación a propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento, o cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa (art. 125 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, LUCL). Otras normativas como la valenciana se limitan a reproducir fielmente los fines contemplados en la LSRU (art. 105.1 del Decreto Legislativo valenciano 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, TRLOTV).

2.2 Constitución

Si bien originariamente la regulación de los PPS se refería exclusivamente a los municipios (PMS), en la actualidad, las entidades locales y las administraciones autonómicas pueden constituir PPS –directamente o mediante entidades urbanísticas especiales–. El artículo 13 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955 establecía 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 para facilitar los planes de ordenación urbana, los ayuntamientos debían constituir un PPS. Dicha obligación se trasladó sucesivamente a la LS56 y al TRLS76 y con la LS90 y el TRLS92 se extendió a todos los municipios que contaran con un Plan General de Ordenación Urbana (art. 276.1 TRLS92). La LSRU omite cualquier referencia a este punto en sintonía con el contenido de la STC 61/1997. En algunas Comunidades Autónomas la constitución municipal de PPS es obligatoria. Así lo prevén, por ejemplo, el artículo 105.6 TRLOTV y el artículo 173 LSCM. En Cataluña, la obligación se reconduce a los ayuntamientos que tengan un planeamiento urbanístico general que delimite ámbitos de actuación urbanística susceptibles de generar cesiones de suelo de titularidad pública con aprovechamiento (art. 163.1 TRLUCat). El mismo requisito de contar con planeamiento general se contempla en el artículo 123.2 LUCL. En los ayuntamientos restantes, la constitución es voluntaria.⁽¹¹⁾

(11) La integración de los bienes patrimoniales en el PPS no necesita acto administrativo, sino que tiene lugar *ex lege*, de modo que no se requiere la previa constitución formal de este patrimonio. En cambio, en los casos en que la constitución es facultativa, se requiere la adopción de un acuerdo formal en tal sentido (PAVÓN PÉREZ, 2022, p. 821; FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, 2024, p. 13).

2.3 Patrimonio separado

Los bienes de los PPS constituyen un patrimonio separado del resto de bienes municipales. Consecuentemente, estos bienes tienen que identificarse en un registro separado de los otros bienes y derechos patrimoniales del municipio, que ha de estar permanentemente actualizado. En este registro deben constar los datos relativos al título y el precio de adquisición, la situación jurídica y urbanística, el uso a que se dedican efectivamente, las operaciones que tengan que ser anotadas en el instrumento de contabilidad pública correspondiente, y su vinculación, si procede, a las específicas finalidades en materia de viviendas de protección pública (emplazamiento del suelo sobre la reserva con destino a vivienda protegida; destino a régimen de alquiler o derecho de superficie, etc.). El Registro del PPS constituye un inventario parcial, que forma parte del Inventario General consolidado del Ayuntamiento. La responsabilidad del PPS recae en el secretario general de la Corporación local.

Este PPS debe disponer, además, de una contabilidad separada que, en opinión de la jurisprudencia, no rompe con el principio de presupuesto único, al que está anudado el principio de unidad de caja (art. 177.1, letra b), de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales).⁽¹²⁾

La normativa catalana impone que los municipios incluidos en las áreas de demanda residencial fuerte y acreditada de vivienda deban aprobar anualmente el inventario de los bienes y los derechos que integran el PPS, así como el balance de situación de este patrimonio, y enviarlos al Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña para su inscripción (art. 164.6 TRLUCat).

2.4 Bienes integrantes del PPS

Los PPS están formados por una diversidad de bienes y derechos de distinta procedencia. Entre otros, terrenos, construcciones y edificaciones procedentes de las cesiones obligatorias de suelo en el marco de actuaciones urbanísticas y de adquisiciones voluntarias de la Administración en virtud de cualquier título (expropiación forzosa, etc.); ingresos obtenidos en la gestión y disposición del PPS; créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el PPS; transferencias y consignaciones presupuestarias cuyo fin sea la conservación, ampliación o gestión del mis-

(12) *Vid.* la STS de 21 de julio de 2011, que anula el presupuesto municipal del Ayuntamiento de Valencia por razón de haber omitido la determinación del destino de los ingresos procedentes del PPS.

mo patrimonio; etc. El artículo 51.1 LSRU señala que integran el PPS los bienes, recursos y derechos procedentes del deber de cesión obligatoria del aprovechamiento urbanístico no susceptible de apropiación privada en actuaciones de urbanización y de dotación,⁽¹³⁾ sin perjuicio de los demás activos que determine la legislación territorial y urbanística, evidenciando que no corresponde al Estado sino a las Comunidades Autónomas regular con detalle cuáles son esos bienes. A esta composición, el legislador estatal le añade que los ingresos obtenidos mediante la enajenación y la gestión de los bienes del PPS (entre los que se incluyen los ingresos derivados de la sustitución de las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico por dinero en metálico)⁽¹⁴⁾ también se integran en ese patrimonio –debiendo consignarse en un depósito específico–. De donde resulta que se integran en el PPS tres clases de bienes: los procedentes de la cesión de aprovechamiento urbanístico, el producto de la enajenación de esos bienes y los que determine libremente la normativa urbanística.

A modo de ejemplo, el artículo 128 LISTA establece una lista exhaustiva de los bienes que forman parte del PPS: a) Los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de incorporarlos al PPS y los adquiridos en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos; b) Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones de aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio urbanístico; c) Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico; d) Los ingresos obtenidos en virtud de las sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina territorial y urbanística; e) Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo rústico, así como cualesquiera otros expresamente previstos en esta Ley; f) Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos; y g) Los ingresos procedentes de la concesión o autorización sobre los bienes dotacionales, arrendamiento o intereses bancarios y los bienes permutados incluidos dentro del patrimonio

(13) El suelo correspondiente al porcentaje de aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria y gratuita, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable, se incorpora al PPS. Ese porcentaje se fija en una horquilla no inferior al 5% ni superior al 15% –pudiendo reducirse o bien incrementarse hasta un máximo del 20%, de manera excepcional y motivada– cuyo porcentaje tiene que ser concretado en la diferente legislación de las Comunidades Autónomas, dentro de los límites establecidos por la legislación estatal (art. 18.1 LSRU).

(14) La LSRU permite sustituir la cesión de aprovechamiento urbanístico por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sujeta a un régimen de protección pública en virtud de la reserva de suelo para esta finalidad, que se concreta en el 40% de la edificabilidad residencial en el suelo incluido en actuaciones de nueva urbanización –suelo urbanizable– y el 20% en suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización –suelo urbano– [arts. 20.1.b) y 51.2 LSRU].



público de suelo o el producto de su enajenación. En el otro extremo se sitúa el legislador catalán, que ha optado por una noción muy amplia según la cual son bienes integrantes del PPS todos los edificios y terrenos susceptibles de cumplir con las finalidades del PPS (art. 160 TRLUCat; desarrollado por el artículo 223.1 RLUC).

La legislación urbanística contempla además distintos mecanismos para la dotación del PPS, como el establecimiento de reservas de terrenos de posible adquisición, la delimitación de áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y la expropiación forzosa de terrenos, construcciones y edificaciones.

2.5 Destino

Tradicionalmente, muchos ayuntamientos han adoptado una interpretación flexible de los posibles usos del PPS y han utilizado los recursos generados por las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico para financiar inversiones y otras necesidades presupuestarias, incluso para perseguir intereses urbanísticos distintos a los propios fines del PPS. Este enfoque ha sido rigurosamente censurado por una consolidada jurisprudencia, que no ha admitido el uso espurio del PPS y que, con sus fallos, ha ido acotando el destino de los bienes e ingresos provenientes del mismo. En la STS de 2 de noviembre de 2001, se señala que *«la Ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, un fin que aquí no es cualquiera de los que las Corporaciones Locales han de perseguir según la legislación de régimen local (arts. 25 y 26 de la Ley 7/1.985) sino el específico y concreto de «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones (art. 89.2.º de la Ley del Suelo de 1.976) y ha querido y quiere expresamente con claridad elogiabile que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo.»*⁽¹⁵⁾

(15) Como señala la STS de 7 de noviembre de 2005, los pronunciamientos judiciales que han declarado la imposibilidad de que los ayuntamientos conviertan el PPS en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales son abundantes (SSTS de 2 de noviembre de 1995, 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001, 27 de junio de 2002 y 7 de noviembre de 2002, entre otras). La propia sentencia afirma que *«Tal consolidada interpretación impide que pueda prosperar la pretensión municipal de que*

A su vez, se advierte que las previsiones legislativas autonómicas han ido templando los fines de los PPS, ampliando su espectro a otros supuestos integrables dentro de los mimbres normativos establecidos por el legislador estatal,⁽¹⁶⁾ todo ello con el propósito de solventar los problemas derivados de la situación de infrafinanciación local.

El artículo 52, apartados primero y quinto, determina los posibles destinos de los bienes y recursos del PPS:

a. Con carácter preferente, los bienes del PPS se destinarán a la *construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública*. El precepto se refiere a los regímenes de protección determinados por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.⁽¹⁷⁾ Según la STS de 25 de mayo de 2005, «*los ayuntamientos carecen de capacidad para ordenar, crear o regular un régimen de promoción pública de viviendas*». No obstante, algunas disposiciones autonómicas han abierto la posibilidad de establecer un régimen específico de viviendas de protección pública municipal.

b. En actuaciones de dotación, la destinación a vivienda protegida cede ante la necesidad de «mejorar la ciudad» (STS de 20 de julio de 2017). Se establece en este supuesto que, cuando la cesión de suelo en concepto de aprovechamiento urbanístico se sustituya por su valor en metálico, este dinero ha de destinarse a *costear la parte de financiación pública prevista en la actuación* o a integrarse en el PPS con destino preferente a *actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas* (art. 18.2.a) LSRU).

c. Complementariamente, los bienes del PPS también pueden ser destinados a *otros usos de interés social*, de acuerdo con lo que dispon-

la compra de un edificio para el Servicio Municipal de Hacienda con lo obtenido de la venta de las parcelas del patrimonio municipal del suelo encaje en tal disposición de la legislación urbanística. Si la normativa urbanística establece un fin último como es el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planteamiento urbanístico a él debemos atenernos sin que quepa interpretaciones flexibles en una disposición tan clara como la aquí concernida.»

(16) Por ejemplo, el artículo 160.5 bis TRLUCat permite la entrega de los bienes inmuebles integrantes del PPS como contraprestación en concepto de retribución a los contratistas de acuerdo con la legislación aplicable en materia de contratos del sector público. Y el artículo 129.1.c) LISTA prevé la posibilidad de destinarlos a cualquier uso admitido por el planeamiento cuando sea conveniente para su ejecución y tal destino redunde en una mejor gestión del PPS –y así se declare motivadamente por la Administración titular en atención a su interés social–.

(17) AVIÑO BELENGUER opina que la obligación de destinar los bienes y recursos del PPS a la construcción de vivienda protegida ha quedado diluida como uno más de los destinos del mismo, habida cuenta de la adición de destinos como la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la creación y mejora de equipamientos municipales y las actuaciones estratégicas que supongan procesos de inversión y generación de empleo. Todos ellos «*priman cada vez más sobre el fin tradicional de la construcción /y/o promoción/ de VPP*» (2015, p. 95).



gan los instrumentos de ordenación urbanística, en los casos en que el legislador lo prevea expresamente,⁽¹⁸⁾ especificando los fines admisibles, que han de ser urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socioeconómico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana (art. 52.1). Este interés social ha sido interpretado de la siguiente manera: *«no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1.1 de la Constitución Española que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9.2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquel que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»* (STS de 31 de octubre de 2001). Bajo este concepto jurídico indeterminado, los ayuntamientos han hecho disposición de los bienes del PPS para construir polideportivos, bibliotecas, centros socioculturales, escuelas, etc. que, aun siendo actuaciones de índole urbanística, han sido sucesivamente anulados por los tribunales por razón de no casar con el concepto de «usos de interés social».⁽¹⁹⁾

d. Sin perjuicio de lo anterior, y con carácter excepcional, los ayuntamientos pueden destinar su PPS a reducir la deuda comercial o financiera (o ambas), siempre que se cumplan determinados requisitos (art. 52.5 LSRU). Esa flexibilización de los fines del PPS fue introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el momento álgido de la crisis económico-financiera que asolaba al país, con la intención de rebajar su endeudamiento.⁽²⁰⁾ Tal disposición de bienes se condiciona al cumplimiento de

(18) A diferencia del destino principal de los PPS (construcción de vivienda protegida), que tiene una aplicación directa, la habilitación de «otros usos de interés social» como destino del PPS no puede hacerse directamente por el planeamiento, sino que requiere una previsión legal (PAREJO ALFONSO, y ROGER FERNÁNDEZ, 2007, p. 381).

(19) ZAMORANO WISNES pone en evidencia la confusa relación entre los fines y destinos del PPS que establecen los artículos 51 y 52 la LSRU pues parece que la Ley atribuya distintos usos a los PPS: «unos, los fines, aparentemente vinculados al planeamiento urbanístico y otros, los destinos, vinculados a la política de viviendas y, en su caso, a otras políticas de interés social, ya sea éste urbanístico, medioambiental o del patrimonio cultural» y, después de dar un repaso a la doctrina, concluye que la finalidad de los PPS es el destino previsto en el artículo 52.1 (construcción de vivienda protegida y otros fines de interés social) y que los fines del artículo 51.1 serían una mera declaración de principios o, en el mejor de los casos, su operatividad se reduce a los momentos previos a la aprobación del planeamiento (2019, p. 12).

(20) Cabe reseñar, en este sentido, que la situación económica derivada del estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis sistémica llevó a muchos ayuntamientos a acordar la inmovilización de los recursos integrantes del PPS con el fin de poder disponer de un balance contable saneado (GIFREU FONT, 2012, p. 5).

los requisitos siguientes: a) Haber aprobado el presupuesto municipal del año en curso y haber liquidado los de los ejercicios anteriores; b) Tener el Registro del PPS correctamente actualizado; c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del PPS; d) Que exista un acuerdo del pleno municipal en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del PPS y que se van a destinar a la reducción de la deuda municipal, indicando el modo en que se procederá a su devolución; y e) Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.

Por otro lado, se establece la subrogación real del producto obtenido con las enajenaciones y la gestión de los bienes integrantes del PPS, el cual ha de destinarse única y exclusivamente a la *conservación, administración y ampliación de dicho patrimonio* –siempre que solo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable– o a los usos propios de su destino (art. 51.2 LSRU), entendiéndose por tales usos la construcción de vivienda protegida u otros usos de interés social citados en el artículo 52.2 LSRU, lo que lleva a concluir que los bienes provenientes del deber de cesión de aprovechamiento y el producto de sus enajenaciones, así como la compensación económica sustitutoria del suelo de cesión, tienen todos el mismo destino. Se advierte que el legislador estatal ha establecido el carácter restrictivo respecto del destino de los ingresos obtenidos con la enajenación del PPS (STS de 21 de junio de 2011). De acuerdo con los fines previstos en el artículo 51.1 LSRU, el artículo 52.1 establece el destino concreto que tienen que tener los bienes y recursos que integran «necesariamente» el PPS y del cual no pueden desvincularse dado que, como afirma la jurisprudencia, *«Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales del Suelo, y se comprenderá que, ante tamaña claridad, solo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador, (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los Patrimonios Municipales del Suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas, (art. 3-1 del Código Civil), porque esa interpretación ha de respetar; en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas, muy otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales.»* (SSTS de 7 de noviembre de 2005 y 21 de julio de 2011). La referencia al «necesariamente» que hace el precepto debe interpretarse en el sentido de que los destinos que contempla

son de aplicación obligatoria a los bienes y recursos que son producto del cumplimiento del deber de cesión obligatoria, mientras que el resto de bienes que, mediante regulación autonómica, formen parte del PPS pueden destinarse a los fines previstos en la legislación urbanística.

Esa necesidad de reinvertir en el propio PPS también ha sido puesta de manifiesto por los tribunales al declarar que: *«Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber; que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico, pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio (Art. 93 del T. R. L. S.). Por ello se ha podido decir que «las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera»* (SSTS de 2 de noviembre de 1995 y 25 de octubre de 2001).

2.6 Disposición, gestión y transmisión de los bienes integrantes del PPS

Los bienes que integran el PPS son bienes patrimoniales afectos a un fin que tiene indudablemente interés público, pero sin que esta característica les dote de naturaleza demanial (Menéndez Rexach, 2007, pp. 831-832). Es precisamente esta vinculación la que provoca que, a diferencia de los bienes patrimoniales generales, estos no puedan ser objeto de embargo ni de ejecución (STC 166/1998, del 15 de julio; art. 173.2 TRLHL). Sí son, en cambio, enajenables.

Las Administraciones Públicas titulares del PPS pueden actuar como promotoras directas de las operaciones de construcción de vivienda protegida por cualquiera de los medios que establece la Ley, constituir derechos de superficie o enajenar el suelo para que sea la iniciativa privada la que se encargue de la promoción de vivienda privada. Para la gestión y desarrollo de los patrimonios públicos de suelo pueden adoptarse mecanismos de cooperación y colaboración interadministrativos, así como fórmulas jurídicas de colaboración público-privada, de acuerdo con la legislación sobre contratos del sector público, régimen jurídico del sector público y régimen local.

Como condición previa al ejercicio de la potestad de cesión o enajenación, debe justificarse que con estas acciones se cumplen los objetivos establecidos en la normativa reguladora del PPS. El documento público en que conste la transmisión de bienes de los PPS debe establecer el des-

tino final de los bienes transmitidos, el plazo para hacerla efectiva y las demás limitaciones y condiciones que la Administración o entidad transmitente considere convenientes. Por su parte, la persona adquirente se obliga a destinar los bienes transmitidos a la finalidad establecida en los plazos fijados, y a no transmitir los bienes adquiridos a terceras personas por actos *inter vivos* mientras no los destine a esta finalidad.⁽²¹⁾ El cumplimiento de estas obligaciones se garantiza mediante una condición resolutoria expresa del contrato de transmisión. Si se incumplen los plazos, la Administración transmitente puede optar por prorrogarlos o bien exigir el cumplimiento de la obligación finalista o resolver el contrato de transmisión, con el resarcimiento de los daños y el abono de intereses, de acuerdo con las indemnizaciones o penalizaciones que, en su caso, se establezcan en el documento público de transmisión.

A los efectos de la gestión y transmisión patrimonial de los bienes del PPS de los ayuntamientos, resulta aplicable la normativa sobre régimen local, patrimonio y contratación pública,⁽²²⁾ atendiendo en todo caso a las especificidades que fija la normativa urbanística, entre ellas, que esa gestión y transmisión ha de ajustarse a las particularidades derivadas de su finalidad urbanística.⁽²³⁾ La incidencia de la normativa urbanística en la gestión patrimonial es evidente, habida cuenta de que permite actuaciones no previstas en la legislación sectorial.

La regulación autonómica es heterogénea en lo relativo a la preferencia en las formas de transmisión de los bienes (enajenación, arrendamiento –con o sin opción de compra–, derecho de superficie, etc.). A título de ejemplo, la Ley valenciana establece que, como regla general, en la gestión del PPS se prefiere el arrendamiento a la enajenación y, en caso de enajenación, se prefiere la del derecho de superficie a la del pleno dominio (art. 105.3 TRLOTV).

(21) La transmisión de bienes municipales está sujeta a la actividad de tutela autonómica. En el caso de que el valor del bien a enajenar exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Corporación, se requiere autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma. En todos los casos, además, una vez adoptado el acuerdo de enajenación del bien, es necesario comunicarlo a dicho órgano autonómico (art. 109 RBEL).

(22) En relación con la adjudicación de los contratos sobre bienes patrimoniales, *vid.* los artículos 4 y 9 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que los excluye de su ámbito de aplicación, y la disposición adicional segunda, que recoge ciertas determinaciones sobre los mismos.

(23) Únicamente se cita la normativa aplicable por la imposibilidad de realizar en estas páginas un tratamiento más amplio de la cuestión: artículos 79-83 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; artículos 74-87 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; y el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, además de la legislación autonómica sobre bienes. En cuanto a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, su aplicación es supletoria (art. 2 en relación con la disposición final segunda).



Los bienes pueden ser objeto de transmisión de su dominio mediante enajenación por concurso público o subasta, adjudicación directa, cesión gratuita y permuta. Como regla general, la transmisión de bienes se efectúa con carácter oneroso por precio igual o superior al que resulta de su valoración, aunque también pueden cederse gratuitamente. En este caso, se requiere que la Corporación local adopte un acuerdo con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del plenario municipal, previa instrucción del expediente con arreglo a determinados requisitos (arts.109 y 110 RBEL). La legislación urbanística permite la cesión a título gratuito o la enajenación onerosa del bien por un precio inferior al de su valoración a favor de otras administraciones o entidades públicas o de entidades privadas sin ánimo de lucro para atender necesidades de vivienda de carácter social o de equipamiento comunitario, para generar actividad económica en áreas deprimidas o para formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable.

Los bienes de los PPS pueden ser enajenados en la forma prevista en la legislación patrimonial. De conformidad con la legislación de régimen local y de patrimonio de los entes locales, las enajenaciones de bienes patrimoniales han de realizarse, como regla general, por subasta pública, salvo que se trate de una permuta con otros bienes de carácter inmobiliario –en cuyo caso será necesario tramitar previamente un expediente que acredite su necesidad– (art. 80 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y art. 112.2 RBEL). La enajenación de bienes del PPS mediante permuta será posible siempre que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40% del que lo tenga mayor, aunque esta forma de enajenación debería utilizarse con carácter excepcional para evitar posibles tratos de favor.

De estos preceptos se deduce que la subasta pública es la regla general en materia de enajenación de los bienes de las Corporaciones Locales, en contraste con el carácter excepcional y singular de la permuta.⁽²⁴⁾ No obstante, debe prestarse atención a las especificidades que ha establecido la legislación urbanística, algunas de las cuales establecen el concurso como regla general en la consideración de que el precio no es el único criterio determinante de la enajenación. Así, por ejemplo, la Ley madrileña ha suprimido la subasta

(24) *Vid.* el artículo 137 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que no es un precepto básico conforme a su disposición final segunda, el cual establece que la enajenación de los inmuebles podrá realizarse mediante concurso, subasta o adjudicación directa, así como el artículo 1.2.d) RBEL que habilita para la aplicación de la legislación estatal no básica sobre bienes públicos. *Vid.*, asimismo, la Resolución de 11 de abril de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de San Javier núm. 2 a inscribir una escritura de compraventa que establece la subasta como la regla general en las transmisiones patrimoniales.



como procedimiento de adjudicación de las enajenaciones de los terrenos de los PPS en favor de concurso, que, en caso de quedar desierto, va a permitir la enajenación directa de los bienes (art. 178 LSCM). La normativa andaluza establece preceptivamente el concurso en las enajenaciones de bienes del PPS cuando se destinen a viviendas protegidas (art.129.3 LISTA). En el mismo sentido de fijar como regla general de las transmisiones el concurso, se pronuncia el legislador catalán al establecer que la transmisión onerosa y gratuita de los bienes se efectúa en virtud de concurso, con la salvedad de ciertos supuestos, en los que se admite la adjudicación directa, como, por ejemplo, cuando los bienes se adjudiquen a favor de otra Administración Pública o de una entidad urbanística especial gestora del correspondiente PPS; a favor de los propietarios de terrenos afectados por el planeamiento urbanístico a sistemas urbanísticos públicos o de bienes que se deseen incorporar al PPS, para obtenerlos mediante permuta; y a favor de cualquier persona, después de una licitación pública que ha quedado desierta o resulta fallida por el incumplimiento de las obligaciones de los adjudicatarios, siempre que no haya transcurrido más de un año desde la licitación y que los adquirentes asuman las mismas obligaciones (arts. 166 y 168 TRULUCat).

Como salvaguarda del destino de los PPS, se establece que los terrenos obtenidos por la Administración en virtud del deber de cesión de aprovechamiento urbanístico cuyo destino sea 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, no pueden 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. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se debe hacer constar esta limitación (art. 52.2 LSRU).

2.7 **Condicionantes inscribibles en el Registro de la Propiedad**

El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas que integran un PPS, y los efectos de este acceso, se regulan por la legislación registral aplicable. A este respecto, la LSRU especifica que el acceso de estos plazos y condicionantes al Registro produce los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas, excepto que se hayan configurado como causa de resolución, en cuyo caso esta causa se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del PPS, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial. Sin



perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante puede interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística (art. 52, apartados tercero y cuarto, LSRU).

3. LA GESTIÓN DEL PPS EN RÉGIMEN DE DERECHO DE SUPERFICIE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA

A poco que se atienda a la redacción del artículo 52.1 LSRU, es claro que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública constituye el destino prioritario de los bienes y recursos del PPS. El carácter imperativo del redactado *«deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública»* pone de manifiesto la preferencia por este destino frente al *«podrán»* del supuesto siguiente. Así se constata en la STSJ de Castilla y León de 18 de junio de 2007, en los términos siguientes: *«De esta manera, cuando el planeamiento permite en parcelas que integran el PMS la construcción de viviendas, como aquí sucede, esas parcelas ‘deberán’ ser destinadas a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, y únicamente pueden destinarse a ‘otros’ usos de interés general cuando no se permita por el planeamiento el uso de vivienda en esas parcelas, y sin que se considere de ‘interés social’ su enajenación para construir viviendas libres, que no se contemplan ni en ese artículo 280.1 de la Ley de Suelo de 1992 ni en el también mencionado artículo 125 de la LUCyL, que también se refiere expresamente, como se ha dicho, a la construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública»*.

A pesar de su potencial para la construcción de vivienda protegida, la figura jurídica del derecho de superficie no ha cumplido con las exitosas expectativas que el legislador depositó en ella. Su carácter esencialmente temporal y el hecho de que no comporte la transmisión de la nuda propiedad le ha restado atractivo, convirtiéndose en una técnica urbanística secundaria. No obstante, en estos últimos años, merced a los cambios legislativos que promueven la colaboración público-privada y al impulso de los fondos provenientes del Programa *Next Generation*, el derecho de superficie ha recibido un nuevo impulso que lo convierte en una herramienta muy adecuada para la provisión de vivienda de protección pública (Gifreu Font, 2023b) que puede ser explotada en régimen de arrendamiento e, in-

cluso, transmisible en régimen de propiedad temporal, atendida la posibilidad de constituir un régimen de propiedad horizontal. Así lo establece el artículo 54.2 LSRU al disponer que, cuando las características de la construcción o edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo.⁽²⁵⁾ Además, en la constitución del derecho de superficie se pueden incluir cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo, para los casos de las transmisiones del derecho o de las viviendas, locales y elementos privativos de la propiedad horizontal (art. 54.3 LSRU).

El derecho real de superficie permite a las Administraciones Públicas promover un uso eficiente de los bienes del PPS sin perder la titularidad del suelo –puesto que, al finalizar el plazo pactado, se produce la reversión total de lo edificado al propietario del suelo– ni la plusvalía que va a experimentar el suelo con la nueva construcción.⁽²⁶⁾ Obviamente, la constitución del derecho recae sobre bienes de naturaleza patrimonial, como son los del PPS, nunca demanial –a menos que se altere su calificación jurídica mediante un procedimiento de desafectación–. Se distinguen dos situaciones distintas en las que el derecho de superficie puede constituirse: a) para atribuir 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 hasta la finalización del plazo de duración del derecho– y b) para atribuir al superficiario la propiedad temporal de construcciones o edificaciones ya realizadas o incluso sobre viviendas, locales o elementos privativos de dichas construcciones o edificaciones,⁽²⁷⁾ sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo (art. 53.1 LSRU). En ambos casos, se produce una disociación del derecho de propiedad (separación suelo/edificación sobre

(25) La extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la de los derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

(26) El derecho de superficie se regula por la LSRU y la normativa urbanística. Subsidiariamente, por las normas de derecho privado, que serán aplicables en lo no previsto por las anteriores, y por el título constitutivo del derecho (art. 53.4 LSRU). La doctrina se ha dividido entre quienes argumentan que existen dos modalidades de derecho de superficie (de naturaleza civil y de naturaleza administrativa) y los partidarios de la tesis monista o unitaria, que consideran que se trata de una institución de derecho civil, aunque su regulación proceda de una norma administrativa, postura avalada por la STC 61/1997, de 20 de marzo, que afirmó que la regulación contenida en el TRLS92 sobre el derecho de superficie es Derecho privado.

(27) La referencia a viviendas, locales y elementos privativos de construcciones y edificaciones parece admitir implícitamente la posibilidad de constituir un régimen de propiedad horizontal, que confirma el artículo 54.2 LSRU.



el cual se erige) que se rompe, unificándose de nuevo bajo una misma titularidad, al finalizar el plazo de duración del derecho de superficie. El superficiario es el sujeto pasivo del IBI y figura como titular catastral (art. 3 de la Ley del Catastro Inmobiliario, de 23 de diciembre de 2002).

El procedimiento de constitución de un derecho de superficie sobre bienes del PPS para la construcción de vivienda protegida encuentra su regulación en la normativa urbanística, constituyendo dicha regulación una excepción al régimen aplicable a los bienes patrimoniales locales.

El derecho de superficie es un derecho alienable y susceptible de gravamen (hipoteca) y transmisión. Ha de formalizarse en escritura pública que se inscribe en el Registro de la Propiedad.⁽²⁸⁾ En la escritura debe fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que ahora –habiéndose unificado los plazos que antaño distinguían en función de si el concedente era una entidad pública (65 años) o un particular (99 años)–, no podrá exceder de 99 años (art. 53.2 LSRU). La SLRU impone una condición resolutoria al superficiario y es que debe edificar dentro del plazo previsto en el título de constitución ya que, en caso contrario, el derecho se extingue (art. 54.5).

El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso en favor de la Administración concedente, que es la propietaria del suelo (mediante el pago de una suma alzada o de un canon periódico; en una suerte de permuta, mediante la adjudicación de viviendas, locales o derechos de arrendamiento a favor del concedente; o, finalmente, mediante una combinación de varias de estas modalidades) o a título gratuito (art. 53.3 LSRU), en cuyo caso debe estarse a los requisitos sobre disposición de bienes patrimoniales en la normativa urbanística y de régimen local (adjudicación directa, concurso, etc.). La constitución a título gratuito tiene mucho sentido cuando de lo que se trata es de construir vivienda de protección pública de alquiler asequible mediante gestión privada. Al respecto, los gobiernos locales están llegando a acuerdos con el sector privado –entidades con o sin ánimo de lucro– para construir y gestionar viviendas protegidas en régimen cooperativo o de alquiler. Se constata que, en pocos años, promotoras que se dedicaban a la construcción y venta inmediata del producto final (viviendas) están ampliando su objeto a la gestión posterior de ese producto con vistas a la constitución de derechos de superficie. También se ha producido un repunte en relación con la promoción de vivienda mediante sociedades cooperativas, que son entidades sin ánimo de lucro; en este caso, la cooperativa de vivienda es la titular del derecho de superficie y cede a las personas asociadas el uso de la vivienda a precio de coste.

(28) La inscripción de la escritura de constitución del derecho de superficie en el Registro de la Propiedad es constitutiva de la eficacia de este derecho frente a terceros. *Vid.* la STS de 31 de enero de 2001 que anula el artículo 16 del Reglamento Hipotecario.

4. REFLEXIÓN FINAL

En un principio, el legislador estatal anudó la existencia del PPS (en su modalidad de patrimonio *municipal* de suelo) a la satisfacción de un objetivo tan ambicioso como genérico, cuál era el de incidir en los precios del mercado inmobiliario para pasar después, a partir del TRLS92, a concretizar que los terrenos integrados en estos patrimonios, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, quedaban *vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial*. Ni en un caso ni en el otro ha tenido este instrumento el éxito esperado. Y la causa de tal malogro ha sido sin duda la situación financiera de los ayuntamientos. Tras la crisis sistémica de 2008, los ingresos municipales se vieron gravemente reducidos debido a la caída del mercado inmobiliario, que impactó en la venta de suelo urbanizable y en la recaudación de impuestos como el IBI y las plusvalías. Esto, sumado a la limitación de recursos provenientes de otras fuentes de financiación pública (transferencias estatales), llevó a los ayuntamientos a buscar vías alternativas para cubrir sus necesidades presupuestarias. Ante la falta de ingresos, algunos ayuntamientos recurrieron al uso indebido del PPS para fines distintos a los previstos, como la venta del suelo público para cubrir déficits presupuestarios o para financiar otras áreas no relacionadas con el urbanismo ni la vivienda (gastos generales, servicios sociales, etc.), la permuta de terrenos para la obtención de bienes o servicios que no están relacionados directamente con la promoción del urbanismo o con la construcción de viviendas de protección oficial y la cesión de terrenos a entidades privadas para actividades que no encajan en los fines del PMS, como la instalación de infraestructuras comerciales, oficinas o usos industriales, entre otros ejemplos. Muchos ayuntamientos optaron por vender suelo público o cederlo a promotores privados para proyectos lucrativos, justificando estas operaciones como una forma de dinamizar la economía local o atraer inversiones. Sin embargo, en muchos casos, estos proyectos no estaban alineados con los fines del PMS, sino que se orientaban a usos comerciales, turísticos o industriales, que reportaban beneficios inmediatos a las arcas municipales, pero contravenían la normativa urbanística. Ciertamente, aunque la crisis y el colapso del sector inmobiliario agravaron el problema, no hay que desconocer que esta práctica era muy común en el pasado, especialmente durante el boom inmobiliario de finales de los años 90 del siglo xx. Las causas de ese uso indebido hay que buscarlas en una excesiva dependencia de los ingresos urbanísticos –tendencia que se aceleró con el auge del mercado inmobiliario y el aumento del precio del suelo– y en la falta de mecanismos de control y supervisión adecuados.



La Constitución vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. Aunque el problema de la vivienda se ha acrecentado en la última década, la preocupación por esta cuestión ha sido una constante en la regulación de los PPS. La LS56 ya establecía que los ayuntamientos podían ceder terrenos del PPS a título gratuito o por precio inferior al coste para ser destinados a la construcción de vivienda ultra-económica (art. 153) y que podían enajenarse directamente terrenos para edificar viviendas por parte de organismos oficiales, entidades benéficas y personas económicamente débiles (arts. 155 y 156). El Preámbulo de la LS92 refería sin ambages que *«los terrenos integrados en estos patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social, pues no sería justo ni coherente con el contenido del artículo 47 de la Constitución que las Entidades locales utilizasen los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas»*. Y en el TRLS92 se establecía que *«Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico»* (art. 280.1). Siguiendo la misma tónica, la LS07 mantuvo, con leves modificaciones, la regulación pretérita de los PPS e incorporó –después que lo hubieran hecho algunas Comunidades Autónomas– una reserva de suelo residencial para la vivienda protegida como garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria en la forma de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible. Pero hace falta más. Potenciar los PPS es clave para garantizar un desarrollo urbano equilibrado y sostenible, así como para promover el acceso a la vivienda. Para ello, es necesario apuntalar la capacidad económica de los ayuntamientos –como ya se ha hecho con la flexibilización de las reglas de gasto o la creación de fondos estatales de apoyo– a fin de permitir que, además del suelo de cesión para vivienda protegida, puedan contar con los fondos necesarios para asumir su construcción, en la línea de lo que prevé la legislación urbanística catalana. El legislador catalán ha dispuesto que el suelo residencial con aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria deba emplazarse sobre la reserva para vivienda protegida; sin embargo, cuando la Administración adjudicataria no disponga de recursos económicos suficientes para construir las viviendas, el emplazamiento sobre la reserva será parcial, con la finalidad de poder destinar a dicha construcción los ingresos que obtenga por la enajenación del suelo de cesión obligatoria emplazado fuera de la reserva. La parte de la cesión de suelo con aprovechamiento urbanístico que recaiga sobre suelos



que no forman parte de la reserva para viviendas de protección pública se integra en el PPS con la expresa finalidad de destinar los ingresos obtenidos para su enajenación a la construcción de dichas viviendas en los suelos de reserva cedidos. También se prevé la posible sustitución del deber de cesión de ese suelo fuera de la reserva por su equivalente en techo ya construido de las viviendas de protección (art. 46.2.c TRLUCat).

Junto a la mejora de la regulación, es necesario promover una planificación urbanística adecuada y de largo plazo, que asegure reservas de suelo suficientes para uso público. También es importante que los ayuntamientos cuenten con herramientas legales y financieras que les permitan adquirir y, en algunos casos, recuperar suelo urbano (derecho de tanteo y retracto, expropiaciones urbanísticas, adquisiciones incentivadas, etc.) y que utilicen el suelo público de manera eficiente y responsable para generar ingresos sin comprometer los fines del PPS, como la constitución de derechos de superficie a favor de privados, que permite incrementar la vivienda protegida en régimen de alquiler asequible del municipio sin generar gasto público y sin perder la titularidad del suelo. Para ello es fundamental incentivar la colaboración público-privada mediante alianzas con el sector privado para el desarrollo en suelo municipal de proyectos con retorno social, como la construcción de vivienda protegida. Aunque el grueso de suelo de cesión se encuentra en ámbitos de suelo urbanizable, no debe olvidarse la importancia de intervenir también en la ciudad consolidada mediante operaciones de rehabilitación y regeneración –que constituyen también un posible destino del PPS, artículo 52.1 LSRU–.

Finalmente, es esencial que los ayuntamientos dispongan de normativas claras que regulen estrictamente los fines del PPS y las condiciones bajo las cuales puede cederse o venderse el suelo y que se establezcan mecanismos de control y transparencia para asegurar que los bienes del PPS se utilizan de acuerdo con los fines previstos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANY GARCÍAS, J., «El patrimonio público de 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 Gifreu Font, J.; Bassols Coma, M., y Meéndez Rexach, A. (dir.), *Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, INAP, 2016, pp. 635-648.
- «El rol de las sociedades urbanísticas locales en la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbana», *RDU*, núm. 309, 2016, pp. 69-94.



- ALONSO IBÁÑEZ, M. R., «Patrimonios públicos del suelo», en Martín Rebollo, L. y Bustillo Bolado, R. O. (dir.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 655-666.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., «El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, 2014, pp. 101-130.
- AVIÑO BELENGUER, D., «El destino de los bienes, recursos y derechos del patrimonio público del suelo en la legislación urbanística estatal y autonómica», *RDU*, núm. 299, 2015, pp. 57-106.
- BLANQUER CRIADO, D., *Los patrimonios públicos del suelo. Especial referencia a la Comunidad Valenciana*, Tirant lo Blanch, 2007.
- BOSCH MEDA, J. y GIFREU FONT, J., «Los instrumentos de política de suelo y vivienda en la legislación urbanística catalana», *Práctica Urbanística*, núm. 164, 2020.
- CABEZA ESCOBAR, J. M., «Algunas consideraciones jurídicas sobre los deberes de reserva de suelo para vivienda de protección pública en la legislación urbanística a la luz de la jurisprudencia más reciente», *RDU*, núm. 351, 2022, pp. 19-46.
- CASTILLO GÓMEZ, F., «Los patrimonios municipales de suelo: destino y finalidad», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 21, 2000, pp. 3478-3489.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A., «Los Patrimonios Públicos de Suelo en la Ley 8/2007, de Suelo», *RDU*, núm. 237, 2007, pp. 135-168.
- DELGADO PIQUERAS, F., «Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos del suelo», en Del Olmo Alonso, J. (coord.), *El Derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, vol. I, Ed. Reus, 2008, pp. 155-201.
- FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F., «La constitución de patrimonios “provinciales” de suelo desde la legislación estatal y algunas leyes autonómicas, especialmente en Andalucía», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2024, pp. 1-15.
- GIFREU FONT, J., «Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas: un análisis desde la fallida experiencia catalana», *REDA*, núm. 230, 2023a, pp. 61-98.
- «Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y la explotación económica de vivienda asequible: un juego de suma positiva», *Revista catalana de dret públic*, núm. 66, 2023b, pp. 56-85.
- «Els reptes dels governs locals i la política local d’habitatge. Perspectives de futur dels patrimonis municipals de sòl i habitatge», *Governos locals i polítiques d’habitatge. Balanç i reptes Observatori local d’habitatge*, Diputació de Barcelona, junio 2012, pp. 1-8.
- MARTÍN VALDIVIA, S. M., *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*, Montecorvo, 1999.
- MENENDEZ REXACH, A., «Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos», *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 95-96, 1993, pp. 209-221.
- «Comentarios a los artículos 38 y 39», en Sánchez Goyanes, E. (dir.), *Ley de Suelo. Comentario Sistemático del Texto Refundido de 2008*, La Ley – El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2009.



- PARADA, R., y LORA-TAMAYO, M., *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, Dykinson, 2019.
- PARDO ÁLVAREZ, M., «Nueva regulación de los Patrimonios Públicos del Suelo tras la Ley 27/2013» en García Rubio, F. (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, 2015, pp. 577-611.
- PAREJO ALFONSO, L., y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Iustel, 2007.
- PAVÓN PÉREZ, J. A., «Los patrimonios públicos del suelo en Extremadura: a propósito de la Ley 11/2018, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS)», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 38, 2022, pp. 813-840.
- QUINTANA LÓPEZ, T., «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, pp. 113-136.
- TIENZA FERNÁNDEZ, J., *El patrimonio municipal del suelo como fuente de recursos financieros: evolución y régimen actual*, RDU, 2020.
- ZAMORANO WISNES, J., «El destino de los patrimonios públicos del suelo en la legislación del Estado», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019, pp. 1-38.