

# EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



## Quins béns conformen el patrimoni municipal del sòl i l'habitatge (PMSH) i que podem fer amb aquests béns?

05-04-2024

### 1. Concepte i municipis que ho han de constituir

El PMSH es pot definir com el patrimoni dels ajuntaments de caràcter especial, constituït per un conjunt de béns i drets de titularitat municipal que han de complir una sèrie de fins d'interès públic, consistents, en termes generals, en la intervenció pública en la regulació del mercat de sòl, en haver estat concebut pel legislador com un instrument de política del sòl i l'habitatge.

Es tracta, en conseqüència, d'un patrimoni genuïnament municipal, encara que la legislació urbanística catalana considera patrimonis públics de sòl de caràcter autonòmic i d'altres entitats locals de caràcter territorial (art. 160 TRLUC), que es regula fonamentalment pel dret urbanístic, ja que els articles 14-16 del Reglament de patrimoni dels ens locals de Catalunya, aprovat pel Decret 336/1988, de 17 d'octubre (RPELC), en molts aspectes estan superats clarament.

Aquest patrimoni especial pot ser constituït voluntàriament per qualsevol municipi, però des de l'entrada en vigor de la Llei 10/2004, de 24 de desembre, estan obligats a fer-ho tots els municipis que disposin de planejament urbanístic general que delimiti àmbits d'actuació urbanística susceptibles de generar cessions de sòl de titularitat pública amb aprofitament, diferenciant els béns que ho integren de la resta de béns municipals i ajustant-ne el volum, tal com disposa l'article 163.3 del TRLUC, tant a les necessitats previstes pel planejament general i, si escau, pel programa d'actuació urbanística, com als mitjans econòmics de què disposi cada ajuntament.

En aquests tipus de municipis aquesta obligació va acompanyada de la de constituir un dipòsit específic per a l'ingrés dels fons obtinguts mitjançant l'alienació i la gestió dels béns que integren aquest patrimoni públic.

Aquest doble mandat del legislador s'havia d'haver acomplert abans que transcorreguessin sis mesos des de l'entrada en vigor de la Llei 10/2004, de 24 de desembre, és a dir, abans del dia 17 d'agost de 2005, tot i que el seu incompliment no té efectes alliberadors, ja que l'article 220.2 del

RLUC estableix que en els casos en què és obligatòria la constitució del PMSH, el règim jurídic establert per l'ordenament urbanístic per a aquest patrimoni especial s'aplica als béns que l'integrin encara que no s'hagi constituït formalment.

## 2. Característiques d'aquest patrimoni especial

El PMSH és un patrimoni especial que està integrat, fonamentalment, per béns immobles de naturalesa patrimonial que s'inclouen en aquest patrimoni especial per ministeri de la llei, i per altres drets econòmics. Es tracta, en conseqüència, de béns clarament alienables. De fet, la seva vocació natural és el retorn al mercat, ja que els fins d'interès públic als quals s'han de destinar poden ser materialitzats pel sector privat, perquè el fet que estigui subjecte a una finalitat pública no en predetermina, en cap cas, el caràcter demanial.

Estem davant d'un patrimoni especial que es caracteritza pels trets següents:

- a. Els articles 164 del TRLUC, 222.1 del RLUC i 14 del RPELC el configuren com un patrimoni separat de la resta de béns municipals, subjecte a un règim de control especial quan es tracta de municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada, que els impedeix l'alienació fins que no estiguin inscrits a l'inventari municipal i al Registre de planejament urbanístic de Catalunya (disposició addicional quarta del Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre).
- b. És un patrimoni de caràcter finalista o instrumental, subjecte al compliment de finalitats específiques clarament relacionades amb la satisfacció del dret constitucional a l'habitatge (Sentència del Tribunal Suprem de 2 de novembre de 1995).
- c. Segons disposen els articles 223.1.b i 223.2 del RLUC, es retroalimenta a si mateix.
- d. Els béns d'aquest patrimoni adquirits mitjançant l'institut de l'expropiació, tenen un caràcter reversible limitat (art. 47.1.b del TRLSRU 7/2015), en estar vedada aquesta possibilitat quan el nou ús assignat sigui compatible amb els seus fins.

## 3. Béns que integren el PMSH

El Text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre (TRLSRU), no concreta els béns que l'integren, i es limita a incloure, necessàriament, dins d'aquest patrimoni especial, juntament amb la resta de béns que determini la legislació territorial i urbanística, els béns, recursos i drets que adquireixi l'administració a conseqüència del deure derivat de l'activitat de promoció d'actuacions de transformació urbanística dels terrenys que disposa l'article 18.1.b, que es concreta en el deure de lliurar a l'administració competent, destinat a aquest patrimoni específic, el sòl lliure de càrregues d'urbanització corresponent al percentatge de l'edificabilitat mitjana ponderada de l'actuació, o de l'àmbit superior de referència en el qual s'inclou aquesta, que estableixi la legislació reguladora de l'ordenació territorial i urbanística.

Per això és indiferent que el compliment d'aquest deure es materialitzi mitjançant el lliurament de sòls o altres formes de compliment del deure arbitrades per la legislació urbanística autonòmica, possibilitat que únicament és inviable, segons el Text refós estatal, quan aquest deure es pugui complir amb sòls destinats a habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública integrats en les reserves que, d'acord amb el que disposa l'article 20.1.b de la mateixa norma, ha de preveure l'administració en les actuacions urbanístiques.

De tot això es deriva que correspon a la legislació autonòmica la concreció dels béns municipals que necessàriament s'han d'integrar al PMSH, cosa que ens porta a considerar que, de la interpretació conjunta i sistemàtica dels articles 15 del RPELC, 163 del TRLUC i 223 del RLUC, es desprèn que formen part d'aquest patrimoni els béns municipals següents:

- Els terrenys o altres béns immobles de caràcter patrimonial que el municipi adquireixi amb aquesta finalitat per qualsevol títol translatiu del domini, tant si ho fa amb caràcter oneros, com si ho fa amb caràcter gratuït, així com els altres béns que hagin estat adquirits per l'ajuntament sense una finalitat concreta i específica i que, posteriorment, són incorporats i adscrits a aquest patrimoni en virtut d'una decisió municipal.
- Els terrenys o els altres béns immobles de caràcter patrimonial obtinguts per cessió o per expropiació urbanístiques, per exercici dels drets de tanteig i retracte i, en general, per qualsevol instrument d'execució del planejament urbanístic.
- Els terrenys i béns immobles restants de caràcter patrimonial que s'adquireixin amb els recursos derivats de la gestió o alienació dels béns integrants del PMSH, o per permuta d'aquests béns, quan no s'afectin al domini públic.
- Els crèdits que tinguin com a garantia hipotecària els béns que formen part d'aquest patrimoni públic.
- Els ingressos obtinguts a conseqüència de la gestió o alienació del mateix PMSH, o de la substitució de qualsevol cessió urbanística pel seu equivalent en metàl·lic.
- Els ingressos obtinguts en concepte de sancions urbanístiques.
- Els ingressos derivats de la transmissió dels béns inclosos en el Registre municipal de solars sense edificar establert en l'article 177 del TRLUC.

#### 4. Destí dels béns del PMSH

Com a patrimoni de caràcter finalista o instrumental, es tracta d'un patrimoni subjecte al compliment de fins molt específics que, conformement al que disposa l'article 51 del TRLSRU, estan vinculats, amb caràcter general, al compliment de les tres finalitats essencials següents: regular el mercat de terrenys, obtenir reserves de sòl per actuacions d'iniciativa pública i facilitar l'execució de l'ordenació territorial i urbanística.

Aquestes finalitats de caràcter general es concreten en l'article 52 en uns destins que, llevat del supòsit establert en l'article 18.2.a, que considera la possibilitat de destinar determinades cessions en metàl·lic a costejar la part de finançament públic de l'actuació, es concreten en la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública i en altres usos d'interès social, d'acord amb el que disposin els instruments d'ordenació urbanística i sols quan així ho disposi la legislació en la matèria especificant les finalitats admissibles, que han de ser necessàriament urbanístiques o de protecció o millora d'espais naturals o dels béns immobles del patrimoni cultural, o de caràcter socioeconòmic per atendre les necessitats que requereixi el caràcter integrat d'operacions de regeneració urbana.

Aquesta legislació no és cap altra que la legislació urbanística autonòmica, que és la competent per concretar i individualitzar aquest destí específic, i que des de l'entrada en vigor de la Llei 3/2012, de 22 de febrer, el TRLUC concreta en els articles 160.5 i 163.2, distingint per això entre béns immobles i recursos econòmics, d'acord amb l'esquema següent:

#### A. Terrenys i altres béns immobles

Els béns immobles del PMSH, incloent-hi els sòls urbans o urbanitzables d'ús residencial adquirits per l'ajuntament a conseqüència del percentatge d'aprofitament urbanístic de cessió obligatòria i gratuïta derivat de la gestió urbanística, s'han de destinar, d'acord amb el que estableixi el planejament, a qualsevol dels fins generals establerts per l'article 160.5:

- Establir, posar en marxa i desenvolupar, tècnicament i econòmicament, l'expansió de les poblacions i la millora de la qualitat de vida.
- Fer efectiu el dret dels ciutadans a accedir a un habitatge digne i adequat.
- Intervenir en el mercat immobiliari per abaratir el preu del sòl urbanitzat i facilitar l'adquisició de sistemes urbanístics.
- Formar reserves per protegir i tutelar el sòl no urbanitzable.

Amb la possibilitat, expressament establerta en l'article 160.5 *bis* del TRLUC, que va introduir la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de lliurar aquests béns immobles com a contraprestació, en concepte de pagament, a fi de retribuir els contractistes de contractes relacionats amb actuacions per dur a terme actuacions vinculades a les finalitats anteriors.

#### B. Recursos de la dotació econòmica del PMSH

Aquesta dotació està conformada pels ingressos econòmics provinents de sancions urbanístiques, d'ingressos obtinguts de la gestió o alienació de béns d'aquest patrimoni especial, dels crèdits que tinguin com a garantia hipotecària aquests béns, de la substitució de cessions urbanístiques pel seu equivalent en metàl·lic o d'altres ingressos derivats de la transmissió de béns inclosos en el Registre municipal de solars sense edificar. I, segons el que disposa l'article 164.2 del TRLUC, s'han de destinar, amb caràcter general, no sols a conservar i ampliar aquest patrimoni especial per assolir qualsevol de les finalitats establertes a l'article 160.5 del TRLUC ja comentades, sinó també a administrar-lo, finalitats generals que es concreten en el ventall de possibilitats previstes per l'article 224.2 del RLUC, que inclou els destins següents:

- Adquisició i urbanització de sòl destinat a habitatges de protecció pública, a l'adquisició o rehabilitació d'edificis per destinar-los a aquest tipus d'habitatges, o a la promoció i la construcció d'habitatges d'aquesta naturalesa.
- Conservació, millora, urbanització, rehabilitació i, en general, gestió urbanística dels béns del PMSH.
- Adquisició de terrenys en qualsevol classe de sòl o d'altres béns immobles de caràcter patrimonial per incorporar-los a aquest patrimoni públic.
- Obtenció, execució o construcció de sistemes urbanístics de titularitat pública, execució d'obres de conservació i rehabilitació de les edificacions destinades a aquests sistemes.
- Execució d'operacions d'iniciativa pública de conservació, rehabilitació o millora del patrimoni arquitectònic, de remodelació urbana o de conservació i millora del medi rural o natural.
- Desenvolupament d'actuacions en matèria d'habitatge susceptibles de ser protegides d'acord amb els plans d'habitatge aprovats pel Govern i altra legislació sectorial.

• Amb caràcter excepcional, a altres finalitats d'interès social que s'adeqüin a les finalitats típiques generals del PMSH comentades anteriorment.

A aquest règim general hem d'afegir les possibilitats de destí establertes en les normes següents:

a. El règim excepcional establert a l'article 52.5 del TRLSRU, que permet als municipis reduir el deute comercial i financer de l'ajuntament amb aquest patrimoni especial, sempre que es donin els supòsits concretats específicament en aquest precepte, i amb l'obligació de reposar aquest import al PMSH en un termini màxim de deu anys.

b. La possibilitat establerta a l'article 56.5.c del TRLUC, segons el qual quan es tracti del percentatge d'aprofitament urbanístic de cessió obligatòria d'una àrea residencial estratègica, el producte de la seva alienació es pot destinar, totalment o parcialment, a finançar la construcció dels equipaments previstos en aquesta àrea.

c. I, finalment, les especialitats establertes a l'article 7.6 de la Llei 3/2009, de 10 de març, d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics. Segons aquest precepte els ingressos obtinguts per la substitució, pel seu valor econòmic, del percentatge d'aprofitament urbanístic de cessió obligatòria derivat dels processos de regularització d'aquestes urbanitzacions, es poden destinar, totalment o parcialment, a pagar el cost de la implantació de les infraestructures, els serveis i els equipaments dins de l'àmbit d'actuació o el cost de l'ampliació o el reforçament de les infraestructures, els serveis i els equipaments externs que han de donar servei a l'àmbit.



## **Carmen Alonso Higuera**

Secretària de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat