

Bienes locales

Eloy Colom Piazuolo

I. LEGISLACIÓN

En el año 2013 no se ha aprobado ninguna norma que regule sistemáticamente el régimen jurídico de los bienes locales en Aragón; y ello sin perjuicio de la existencia de ciertas normas que hacen referencia a patrimonios locales especiales o resultan de aplicación a los bienes locales. A las mismas se aludirá a continuación en este apartado. De forma complementaria se dará cuenta de la aprobación de otras normas que pueden ser de interés desde el punto de vista patrimonial.

La primera norma que es preciso destacar es la **Ley 4/2013, de 23 de mayo, de modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón**. En ella se han modificado numerosos artículos del cap. VII del Título III dedicado a los patrimonios públicos del suelo. Los preceptos modificados son los siguientes.

El primero de ellos es el art. 111 de la Ley de Urbanismo, dedicado a los bienes que integran el patrimonio público del suelo. En la nueva redacción del citado precepto se dice que integrarán el mismo los siguientes terrenos: los de naturaleza patrimonial que resultaren clasificados como suelo urbano o urbanizable; los obtenidos como consecuencia de cesiones o expropiaciones urbanísticas de cualquier clase, salvo que los terrenos cedidos estén afectos al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales públicas en tanto se mantenga la afectación; y los terrenos adquiridos con la finalidad de incorporarlos a los patrimonios públicos del suelo.

Los bienes así delimitados en el art. 111 están destinados a los fines indicados en el art. 112 de la Ley de Urbanismo, al cual también se le ha dado una nueva redacción.

En concreto, en el nuevo art. 112 de la Ley de Urbanismo se establece con carácter general que los patrimonios públicos de suelo deberán gestionarse con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y posibilitar iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica en el marco establecido por esta Ley y por la normativa básica estatal.

Esta regulación se corresponde también con la contenida en el nuevo apdo. 4 del art. 110 de la Ley de Urbanismo. En él se establece que con independencia del deber de constituir el patrimonio público de suelo, los terrenos o fondos que provengan de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico previstas en la legislación básica, deberán ser destinados a los fines propios del patrimonio público de suelo de conformidad con la legislación básica y la presente Ley.

Junto a los fines genéricos previstos en el art. 112 antes comentado, en el mismo precepto se establecen unas finalidades específicas a las que están destinados los patrimonios públicos del suelo, de conformidad con lo establecido en el instrumento de planeamiento y dentro del marco de la normativa básica estatal. Como fines específicos se mencionan la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural. También se citan las dedicaciones a actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la propia gestión urbanística, como son los siguientes: las obras de urbanización; la obtención y ejecución de dotaciones locales en suelo urbano consolidado o de sistemas generales; la construcción o rehabilitación de equipamientos públicos u otras instalaciones de uso público autonómico o municipal, siempre que sean promovidas por las Administraciones públicas o sus entidades instrumentales; las actuaciones de iniciativa pública de rehabilitación urbana; y la dación en pago de indemnizaciones o de justiprecios por actuaciones urbanísticas.

Asimismo, en el señalado art. 112 de la Ley de Urbanismo se establece que los terrenos integrados en los patrimonios públicos de suelo que no provengan de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico previstas en la legislación básica, podrán ser destinados, además de a los fines expuestos anteriormente, a iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica. Y también se indica que los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico se

destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio público del suelo, siempre que sólo se financien gastos de capital o, mediante acuerdo específico del órgano competente, a los usos propios de su destino conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa básica estatal. Dentro de la finalidad específica a actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la propia gestión urbanística, se entenderán incluidos el destino a gastos de realojo y retorno y el pago de indemnizaciones o de justiprecios por actuaciones urbanísticas.

Por último, en el art. 113.1 de la Ley de Urbanismo se dice que los planes generales de ordenación urbana, planes especiales independientes y, en su caso, los planes y proyectos de interés general de Aragón, podrán establecer, en cualquier clase de suelo, reservas de terrenos u otros bienes inmuebles de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, debiendo especificar el destino previsto para éstos, bien sea la constitución de vivienda protegida u otros usos de interés social. El Municipio podrá también prever dichas reservas en cualquier clase de suelo por el procedimiento de aprobación de los estudios de detalle.

Además de los preceptos citados, también han sido modificados los arts. 114 y ss. de la Ley de Urbanismo, relativos a la enajenación del patrimonio municipal del suelo, cuyo contenido se expone a continuación.

En concreto, se ha dado una nueva redacción al apdo. 1 del art. 114 de la Ley de Urbanismo, dedicado a la determinación de las normas aplicables a la disposición de esta clase de patrimonios. En él se establece que cuando el planeamiento destine los terrenos o aprovechamientos integrantes de los patrimonios del suelo a usos residenciales sin concretarse en el mismo, o mediante acuerdo expreso del órgano municipal competente, que lo sean de vivienda protegida, se enajenarán mediante cualquiera de los procedimientos establecidos en los arts. 115 y ss. con excepción de lo previsto en el art. 116 de esta Ley de Urbanismo. De forma similar también se dice que cuando el planeamiento los destine a usos no residenciales, se enajenarán mediante cualquiera de los procedimientos establecidos en los arts. 115 y ss. Por el contrario, cuando en virtud del planeamiento o de acuerdo expreso del órgano municipal competente se destinen a usos residenciales de vivienda protegida, se enajenarán por licitación pública con adjudicación a la oferta económica más ventajosa mediante pluralidad de criterios, sin perjuicio de su posible adjudicación directa, cuando ésta quedase desierta, o de la cesión entre Administraciones, todo ello conforme a la normativa de vivienda.

Los arts. 115 y ss. de la Ley de Urbanismo reguladores de los procedimientos de enajenación que se acaban de mencionar también han sido modificados. Las reglas contenidas en ellos se expondrán a continuación.

El primero de los artículos modificados es el art. 115 de la Ley de Urbanismo, dedicado a la cesión onerosa por licitación pública con adjudicación a la oferta económica más ventajosa mediante pluralidad de criterios. Dicho procedimiento se configura como el general de enajenación de terrenos y aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos de suelo con calificación adecuada a los fines del patrimonio público del suelo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Urbanismo y en el planeamiento urbanístico. Será en el pliego de condiciones que se apruebe en el que se establezca la pluralidad de criterios que permitan a la Administración enajenante determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, se fijen plazos máximos para la realización de las obras de urbanización y edificación, o sólo de estas últimas si el terreno mereciera la calificación de solar, así como precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes de la actuación. Las mejoras en los plazos y en los precios deberán ser tenidas en cuenta en los pliegos a la hora de determinar la mejor oferta. Si la licitación quedase desierta, la Administración podrá enajenar los terrenos directamente, dentro del plazo máximo de un año, con arreglo al pliego de condiciones que rigió aquella.

Finalmente, debe indicarse que en el art. 115 comentado se establece que los terrenos adquiridos por la Administración por cesión de aprovechamiento, que estén destinados a 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 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. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación.

El segundo de los preceptos modificados es el art. 116 de la Ley de Urbanismo. Dicho precepto está dedicado a la cesión onerosa mediante licitación pública con el precio como único criterio de adjudicación. Este procedimiento tiene carácter excepcional y sólo podrá aplicarse en relación con aquellos bienes que, no estando destinados a usos residenciales, tengan atribuida por el planeamiento urbanístico una finalidad incompatible con los fines del patrimonio público del suelo, de conformidad con lo establecido en esta Ley y en el planeamiento urbanístico.

El tercer precepto modificado es el apartado segundo del art. 117 de la Ley de Urbanismo. En él se establece que los actos de disposición onerosa mediante permuta de terrenos y aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos de suelo podrán tener lugar en concurrencia a través de licitación pública con adjudicación a la oferta económica más ventajosa mediante pluralidad de criterios, conforme a lo establecido en la normativa de contratación del sector público y patrimonio de las Administraciones públicas.

El cuarto precepto modificado es el art. 118 de la Ley de Urbanismo. En él se regula la cesión por adjudicación directa. Dicha adjudicación será onerosa, salvo los casos en los que resulte procedente la cesión gratuita, pudiendo admitirse la entrega de otros inmuebles o derechos sobre los mismos en pago de parte del precio siempre que el valor de lo entregado no supere la mitad del valor de lo adquirido. Cuando varios interesados se encontraran en un mismo supuesto de adjudicación directa, se resolverá la misma atendiendo al interés general concurrente en el caso concreto.

Los supuestos en los que resulta procedente la adjudicación directa están previstos en el art. 118 de la Ley de Urbanismo que se ha modificado y son los siguientes:

- a) Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público. A estos efectos, los Municipios, la Administración de la Comunidad Autónoma y sus entidades instrumentales podrán transmitirse terrenos, directamente e incluso a título gratuito, comprendidos o no en los patrimonios públicos de suelo, con fines de promoción de viviendas, construcción de equipamiento comunitario u otras infraestructuras o instalaciones de uso público o interés social. El régimen de disposición de los bienes de patrimonios públicos de suelo que sean cedidos a empresas públicas será el establecido en esta Ley y, en su caso, en la normativa de vivienda.
- b) Cuando la permanencia de los usos a que se destinen los terrenos o aprovechamientos lo requiera, la Administración podrá también ceder directamente, por precio inferior al de su valor urbanístico o con carácter gratuito, el dominio de terrenos que no estén destinados a usos residenciales en favor de entidades privadas de interés público y sin ánimo de lucro, para destinarlos a usos de interés social que redunden en beneficio manifiesto de la Administración cedente.
- c) Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los apartados precedentes.
- d) Cuando fuera declarada desierta la licitación pública promovida para la enajenación o ésta resultase fallida como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de la misma. En este caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación.
- e) Cuando se trate de solares que, por su forma o pequeña extensión, resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante.

- f) Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.
- g) Cuando la venta se efectúe a favor del titular de un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.
- h) Cuando, por razones excepcionales debidamente justificadas, se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

Y el quinto precepto modificado es el art. 119 de la Ley de Urbanismo, dedicado a las cesiones gratuitas. En él se dice que en casos justificados, la Administración podrá ceder terrenos o aprovechamientos del patrimonio público de suelo cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, para la construcción de viviendas protegidas o la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia, a otras Administraciones públicas, a fundaciones, a asociaciones declaradas de utilidad pública sin ánimo de lucro, y a aquellas otras entidades o asociaciones que se determinen por la legislación estatal.

Por último, también se ha modificado el apdo. 1 de la Disposición transitoria decimotercera de la Ley de Urbanismo. En ella se dice que las determinaciones establecidas en esta Ley en relación al patrimonio público del suelo alcanzan a todos los Municipios que cuenten con instrumento de planeamiento general, salvo que este tenga un carácter simplificado, aun cuando no haya sido adaptado a las determinaciones de la Ley.

Al margen de la Ley de Urbanismo, cabe mencionar el **Decreto Legislativo 1/2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón**. Debe recordarse que en su art. 51 se regulan los pueblos recuperados con fines turísticos. Y por tales se entiende, según el citado artículo, el núcleo deshabitado que se rehabilita y acondiciona para prestar una oferta turística de alojamiento en una o varias de sus modalidades, y que responde a un proyecto unitario de planificación, gestión y explotación empresarial, cumpliendo los requisitos establecidos reglamentariamente; en los pueblos recuperados se respetarán especialmente los valores de la arquitectura tradicional de la zona. Y en la Disposición adicional quinta se establece que los núcleos de Aldea de Puy, Búbal, Ligüerre de Cinca, Morillo de Tou y Ruesta podrán ser inscritos en el Registro de Turismo como pueblos recuperados con fines turísticos, previa presentación de un informe técnico que acredite sus condiciones de seguridad.

También se da noticia de la **Orden de 31 de octubre de 2013**, del Consejero de Economía y Empleo, por la que se regula la clasificación y el reconocimiento de la especialización de los senderos turísticos de Aragón, cuyo contenido no se expondrá por exceder el contenido propio de esta parte del informe dedicada a bienes locales; y del **Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Pa-**

rimonio de Aragón, del que no se expone su contenido por regular sistemáticamente el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón y no ser aplicable directamente a las Entidades locales.

II. JURISPRUDENCIA

I. FIN PÚBLICO AL QUE SE DESTINAN LOS BIENES DEMANIALES: NECESIDAD DE TRAMITAR UN EXPEDIENTE PARA LA MUTACIÓN DEMANIAL

Se ha dictado la STSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, núm. 339/2013, de 10 de mayo, en la que se enjuicia la legalidad del acuerdo municipal de cambio de destino de un edificio de dominio público en el que había una vivienda y un consultorio médico y en el que se pretendía cambiar la parte destinada a vivienda y afectarla a otros usos asistenciales y sociales. La Sentencia citada considera legal dicho acuerdo, que había sido recurrido por el ocupante de dicha vivienda por las razones que a continuación se indican.

La primera cuestión que se plantea es la legalidad del acuerdo de modificación del destino por concurrir una causa de utilidad pública adoptado por la Corporación local y exigido por el art. 177.3 de la Ley de Administración Local de Aragón de 1999. En la Sentencia se considera irrelevante que hubieran votado a favor de dicho acuerdo concejales en los que pudiera concurrir una causa de abstención, al haber sido el resultado de la votación el mismo, si no se hubieran votado los afectados por tal causa, dado el número de concejales que votaron a favor de dicho acuerdo (art. 76 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985).

Y por lo que respecta a la concurrencia de una utilidad pública justificativa del cambio de destino y que se haya tramitado el oportuno expediente, en la Sentencia se considera probado la existencia de dicho expediente y sus fases y que el nuevo destino acordado –centralización en un edificio de todos los servicios sanitarios, asistenciales y sociales– es de utilidad pública por concurrir una finalidad pública. Además, el recurrente ocupante de la vivienda tampoco ha probado que tuviera título alguno de ocupación anterior.

III. DOCUMENTACIÓN

Durante el año 2013 es preciso dar cuenta de diversas actuaciones administrativas con incidencia en el patrimonio local.

Entre ellas cabe destacar el otorgamiento de autorizaciones autonómicas para enajenar bienes en los casos previstos en la Ley de Administración Local de

Aragón. En este sentido, puede mencionarse, por ejemplo, la Orden de 20 de noviembre de 2013, del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de La Puebla de Híjar para proceder a la cesión gratuita a la Comarca del Bajo Martín, de un bien inmueble, calificado como bien patrimonial del Municipio, para su destino a centro de día (BOA 11/12/2013); la Orden de 1 de octubre de 2013, del Consejero de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Lalueza (Los Monegros) para proceder a la enajenación por subasta pública de parcelas rústicas de titularidad municipal, calificadas como bienes patrimoniales del Municipio, sitas en el término municipal de Lalueza. (BOA 14/10/2013); o la Orden de 8 de octubre de 2013, del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Manchones (Campo de Daroca) para proceder a la enajenación por subasta pública de finca urbana, calificada como bien patrimonial del Municipio (BOA 28/10/2013).

También pueden mencionarse diversas actuaciones relativas a la aceptación de la cesión de bienes municipales por otras Administraciones. Puede citarse, por ejemplo, el Decreto 176/2013, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se acepta la cesión gratuita de una parcela rústica sita en el término municipal de Brea de Aragón (Zaragoza), acordada por el Ayuntamiento de esta localidad, destinada a base helitransportada (BOA 13/11/2013).

Además, resulta de interés el anuncio relativo al expediente de prevalencia de usos publicado en el BOA 20/12/2013. En concreto, se trata del anuncio del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por el que se somete a información pública el expediente de prevalencia de la demanialidad de la carretera A-125, con la finalidad de mejorar su trazado y el firme, sobre terrenos en el dominio público forestal del monte de utilidad pública número 141 «Bardena Alta», de titularidad del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros (Zaragoza), sito en su término municipal, promovido por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte del Gobierno de Aragón.

Asimismo, se han localizado diversas actuaciones relativas a la utilización de los bienes demaniales, en los que se aprecia una pluralidad de fines pretendidos con las ocupaciones. Puede citarse, por ejemplo, el anuncio del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por el que se somete a información pública el expediente de concesión de uso privativo del dominio público forestal para la ocupación temporal de terrenos en el monte núm. 142 del Catálogo de montes de utilidad pública de la provincia de Teruel, denominado «La Dehesa», de titularidad del Ayuntamiento de Martín del Río, situado en su término municipal, con motivo de la instalación de una torre para medición de viento (BOA 7/11/2013). O el anuncio del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por el que se somete a información pública el expediente de modificación de la ocupación

temporal de terrenos en el dominio público forestal del monte de utilidad pública número 141 «Otal, Fenés y Ordiso» en término municipal de Torla y perteneciente a la Mancomunidad Forestal del Valle de Broto, promovida por esta Mancomunidad, para la instalación de un *camping* en San Nicolás de Bujaruelo, motivada por la renovación del sistema de depuración de aguas residuales del *camping* solicitada por la Mancomunidad Forestal del Valle de Broto (BOA 20/12/2013). O el anuncio del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por el que se somete a información pública el expediente de concesión de uso privativo del dominio público forestal para la ocupación de terrenos en el monte de utilidad pública núm. 236 denominado «El Boalaje» perteneciente al Ayuntamiento de La Puebla de Valverde y localizado en el término municipal de La Puebla de Valverde (Teruel), con el objeto de ejecutar el proyecto «Línea eléctrica media tensión de 20 KV y Centro de Transformación de 630 KVAS para explotación avícola en el término municipal de La Puebla de Valverde (Teruel)» (BOA 25/3/2013). O el anuncio del mismo Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por el que se somete a información pública el expediente de concesión de uso privativo del dominio público forestal para la ocupación de terrenos en el monte de utilidad pública núm. 42 denominado «El Pinar» perteneciente al Ayuntamiento de Torres de Albarracín y localizado en el término municipal de Torres de Albarracín (Teruel), con el objeto de realizar la instalación y explotación de un Parque de Aventura en el término municipal de Torres de Albarracín (Teruel) (BOA 25/3/2013).

Finalmente, se han localizado diversas actuaciones relacionadas con los montes catalogados. Se trata de la Orden de 16 de enero de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el deslinde total administrativo del monte 141 del Catálogo de utilidad pública de la provincia de Teruel, denominado «Chaparral», perteneciente al Ayuntamiento de Lidón y situado en su término municipal (BOA 5/3/2013); la Orden de 22 de octubre de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el amojonamiento total del monte de utilidad pública número 236 de los de la provincia de Zaragoza, denominado «Alto, Pradilla y Canalejas», propiedad del Ayuntamiento de Añón de Moncayo y sito en su término municipal (BOA 26/11/2013); y la Orden de 23 de octubre de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el deslinde total administrativo del monte 177 del Catálogo de utilidad pública de la provincia de Teruel, denominado «El Espinar y El Costado», perteneciente al Ayuntamiento de Formiche Alto (Teruel) y situado en su término municipal (antiguo Formiche Bajo) (BOA 26/11/2013).