

**DOCUMENT JURÍDIC RELATIU AL RÈGIM JURÍDIC QUE HA DE REGIR LA
MOBILITZACIÓ DE SÒL DE TITULARITAT PÚBLICA A FAVOR DE COOPERATIVES
D'HABITATGE EN RÈGIM DE CESSIÓ D'ÚS**

Maig 2021

LADINAMO

La Dinamo Fundació

G66823659

C/Masnou 32, baixos

08014 Barcelona

ladinamofundacio.org

PRIMER.- OBJECTE	3
SEGON.- EL PATRIMONI DELS ENS LOCALS. TIPOLOGIA DE BÉNS I RÈGIM JURÍDIC.....	4
TERCER.- RÈGIM DE TRANSMISSIÓ DEL SÒL EN FUNCIÓ DE LA SEVA NATURALESA JURÍDICA: DISTINCIÓ ENTRE EL RÈGIM DE TRANSMISSIÓ DELS BÉNS PATRIMONIALS I DELS BÉNS QUE INTEGREN ELS PATRIMONIS PÚBLICS DE SÒL I HABITATGE.	10
CONCLUSIONS	18

DOCUMENT JURÍDIC RELATIU AL RÈGIM JURÍDIC QUE HA DE REGIR LA MOBILITZACIÓ DE SÒL DE TITULARITAT PÚBLICA A FAVOR DE COOPERATIVES D'HABITATGE EN RÈGIM DE CESSIÓ D'ÚS.

INTRODUCCIÓ

Des de La Dinamo Fundació, entre d'altres, tenim l'objectiu de contribuir a que les polítiques públiques garanteixin l'accés a l'habitatge i es marquin com a prioritat l'augment del parc públic d'habitatge protegint, consolidant i desenvolupant el sòl públic existent. En aquesta línia hem elaborat aquest document jurídic, amb l'assessorament d'especialistes en l'àmbit, per tal de donar algunes eines que ajudin als diversos agents del sector de l'habitatge cooperatiu en cessió d'ús a mobilitzar el patrimoni públic en aquesta direcció.

PRIMER.- OBJECTE.

La idea és posar a disposició de les diverses administracions públiques amb competències en la matèria, un document en que es resolguin els principals dubtes jurídic i s'exposin els criteris per poder planificar i portar a terme un procés de mobilització de sòl de titularitat pública que tingui com a finalitat el desenvolupament de projectes d'habitatge cooperatiu en règim de cessió d'ús.

A diferència de les cooperatives de promoció, que es constitueixen per realitzar la promoció d'un edifici d'habitatges (l'adquisició del sòl i la promoció) les quals s'extingeixen quan les persones sòcies adquireixen l'habitatge per viure-hi en propietat privada, l'habitatge cooperatiu en règim de cessió d'ús té la peculiaritat i la potencialitat que la cooperativa no només gestiona l'adquisició del sòl i la promoció de l'immoble destinat a habitatge, sinó que n'ostenta la propietat en tot moment, cedint als seus membres l'ús dels habitatges per un preu determinat¹. Protegint i reforçant la idea de la propietat col·lectiva i el bé comú.

¹ Les cooperatives d'habitatges en règim de cessió d'ús estan descrites a l'article 122.3 de la Llei 12/2015, de 9 de juliol, de cooperatives, d'acord amb el qual "Les cooperatives d'habitatges també poden tenir per objecte la rehabilitació d'habitatges, de locals i d'edificacions i instal·lacions complementàries per a destinar-los a llurs socis, i també la construcció d'habitatges per cedir-los als socis mitjançant el règim d'ús i gaudi, bé per a ús habitual i permanent, o bé per a descans o vacances, o destinats a residències per a persones grans o amb discapacitat."

Les cooperatives en règim de cessió d'ús poden actuar sobre sòls i edificacions de titularitat privada, però també sobre sòls i edificacions de titularitat pública. En relació amb aquest darrer extrem, la mobilització de sòl públic es vehicula principalment a través de la constitució d'un dret de superfície sobre el sòl, tot i que no es poden descartar altres instruments o vies jurídiques per poder disposar d'aquest sòl, tals com l'alienació de sòl, la cessió gratuïta o fins i tot la concessió administrativa.

Així mateix, cal tenir en compte que un dels objectius de La Dinamo és afavorir la creació de cooperatives en règim de cessió d'ús per a la construcció d'habitatges de protecció pública. Aquest objectiu afegeix una complexitat addicional, atès que obliga a tenir en compte els requeriments derivats dels règims de protecció, tant pel que fa a la tipologia de construcció, l'accés de les persones cooperativistes a l'habitatge i els imports màxims exigibles.

En aquest context, el present document té per objecte donar resposta a les principals qüestions jurídiques que planteja la mobilització de sòl de titularitat pública en favor d'aquest tipus de cooperatives.

A tal efecte, en l'apartat segon del present informe s'efectua una breu descripció dels diversos règims als que poden estar subjectes els béns propietat de les administracions públiques així com les especificitats pròpies dels anomenats patrimonis públics de sòl i habitatge.

A l'apartat tercer s'analitza el règim de transmissió del sòl en funció de la seva naturalesa jurídica.

SEGON.- EL PATRIMONI DELS ENS LOCALS. TIPOLOGIA DE BÉNS I RÈGIM JURÍDIC.

2.1.- Béns demanials i béns patrimonials.

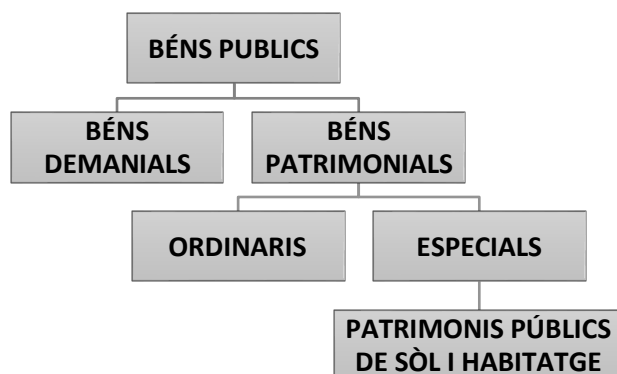
Com ja s'ha avançat, per tal de poder donar resposta a les qüestions plantejades en el present informe cal començar per efectuar, amb caràcter previ, algunes consideracions sobre els diversos règims als que poden estar subjectes els béns de titularitat de les administracions públiques i com aquesta distinció pot condicionar el procés de mobilització de sòl en favor de les cooperatives d'habitatge en règim de cessió d'ús.

El patrimoni dels ens locals i, amb caràcter general, el patrimoni de totes les administracions públiques es classifica en **béns de domini públic i béns patrimonials**. D'acord amb allò previst a l'article 5 de la *Ley 3/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (LPAP), són béns de domini públic els que, essent de titularitat pública, es troben afectats a l'ús general o al servei públic, així com aquells immobles en els que s'allotgen els òrgans i serveis de l'administració. Els **béns demanials** són inalienables, imprescriptibles i inembargables i s'han de destinar

efectivament al seu ús o servei públic. En tot cas, l'ús privatiu dels béns demaniais s'ha d'atorgar mitjançant una concessió demanial.

Per contra, els **béns patrimonials** són tots aquells que, essent propietat de les administracions públiques o altres entitats del sector públic, no tenen la condició de béns demaniais. El règim d'ús, explotació i transmissió dels béns patrimonials es troba regulat a la LPAP, si bé no tots els seus preceptes tenen el caràcter de legislació estatal bàsica i s'han de completar amb la normativa reguladora dels béns de cada administració territorial. Pel que fa a les entitats locals, a Catalunya els resulten d'aplicació les determinacions que en aquest sentit es contenen tant al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLCat) com al Reglament del patrimoni dels ens locals, aprovat pel Decret 336/1988, de 17 d'octubre (RPEL).

Tot i la distinció general entre béns demaniais i béns patrimonials, cal tenir en compte que el nostre ordenament jurídic preveu també una categoria específica de béns patrimonials, el règim jurídic dels quals ha estat regulat específicament per la legislació urbanística. Es tracta dels anomenats patrimonis municipals de sòl o, en la seva terminologia actual, els **patrimonis públics de sòl i habitatge** (en endavant, PPSH).



Els patrimonis públics de sòl i habitatge constitueixen un patrimoni separat del conjunt de béns patrimonials de l'administració, que queda vinculat a la consecució d'unes finalitats específiques. L'origen d'aquesta categoria de béns patrimonials es troba en la *Ley de régimen de suelo y ordenación urbana* de 12 de maig de 1956, que va instaurar la constitució obligatòria de patrimonis municipals de sòl per a determinats municipis, com un instrument de la política urbanística dels Ajuntaments per tal de preveure, posar en marxa i desplegar tècnicament i econòmicament l'expansió dels municipis, regulació que va ser desenvolupada posteriorment pel *Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana* aprovat pel *Real Decreto 1346/1976*, de 9 de abril.

Aquestes normes varen preveure l'obligació dels Ajuntaments capital de província o de més de 50.000 habitants d'incorporar el sòl corresponent a la cessió d'aprofitament obligatòria i gratuïta que reben els Ajuntaments en els processos d'execució del planejament urbanístic en un patrimoni formalment diferenciat (l'anomenat patrimoni municipal de sòl), subjecte a unes finalitats específiques, destinades a *“prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones”*.

Atesa la seva configuració específica com un instrument de la política urbanística de cada municipi, el règim jurídic d'aquests béns s'ha establert des d'un inici per la legislació urbanística. Tanmateix, mentre que la regulació i règim jurídic dels béns patrimonials “ordinaris” s'ha mantingut estable al llarg del temps, sense gaires modificacions, el règim dels patrimonis públics de sòl ha estat subjecte a una gran volatilitat normativa, el que ha comportat que la gestió i explotació d'aquest patrimoni per part de les entitats locals hagi estat objecte d'una gran inseguretats jurídica com a conseqüència dels canvis normatius constants².

Normativa reguladora dels béns patrimonials i dels PPSH:

BÉNS QUE INTEGREN EL PPSH	BÉNS QUE NO INTEGREN EL PPSH
<ul style="list-style-type: none"> • TEXT REFÓS LLEI URBANISME - R.D Legislatiu 1/2010, 3 d'agost (TRLU). • REGLAMENT LLEI URBANISME- Decret 305/2006, 18 de juliol (RLU). • LLEI 18/2007, DEL DRET A L'HABITATGE (LDH). 	<ul style="list-style-type: none"> • LEY 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de Las Administraciones Pública (LPAP). • TEXT REFÓS DE LA LLEI MUNICIPAL I DE RÈGIM LOCAL DE CATALUNYA - D.L. 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLCat). • REGLAMENT DE PATRIMONI DELS ENS LOCALS- Decret 336/1988, de 17

² Així, per exemple, cal tenir en compte que en els darrers 20 anys hi ha hagut fins a 10 lleis que han regulat els patrimonis públics de sòl i habitatge. Pel que fa a la legislació bàsica estatal, la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*; la *Ley 8/2007, de suelo* i el posterior *Text Refós, aprovat pel Real Decreto Legislativo 2/2008 i la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Pel que fa a legislació autonòmica, durant el període analitzat han estat vigents a Catalunya la Refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística aprovada pel Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol; la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme; la Llei 10/2004 de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local; El Text Refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de juliol; el Decret Llei 1/2007, del 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística; el Text Refós de la Llei d'Urbanisme aprovat pel Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost; i la llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme. Així mateix, es va aprovar el Reglament de la Llei d'urbanisme pel Decret 305/2006.

2.3.- Finalitats a les que s'han de destinar els béns integrants del PPSH i els recursos obtinguts de la seva gestió.

L'article 160.5 del TRLU estableix les finalitats a les que s'ha de destinar el PPSH i a tal efecte preveu les següents:

- Preveure, posar en marxa i desplegar, 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 a abaratir el preu del sòl urbanitzat i facilitar l'adquisició de sistemes urbanístics.
- Formar reserves per a protegir i tutelar el sòl no urbanitzable.

No obstant això, tant els béns que integren el PPSH, com la resta de béns immobles del terme municipal, s'han de destinar als usos previstos pel planejament urbanístic en aquell àmbit. Per tant, si el planejament qualifica aquell sòl d'ús residencial, s'haurà de destinar a aquesta finalitat i, per contra, si el sòl obtingut en compliment del deure de cessió es troba qualificat d'industrial, aquesta serà el seu destí últim. Segurament per aquest motiu, la legislació urbanística, a més a més de regular les finalitats a les que s'han de destinar els béns que integren el PPSH, regula també les finalitats a les que s'ha de destinar el producte obtingut de la seva gestió. Així, l'article 160.6 del TRLU preveu que *"l'administració i la disposició del patrimoni públic de sòl i d'habitatge s'han de vincular a l'assoliment de les finalitats determinades per l'apartat 5"* i l'article 164.2 estableix que *"els ingressos obtinguts mitjançant l'alienació i la gestió dels béns del patrimoni municipal de sòl i d'habitatge formen part d'aquest patrimoni i s'han de consignar en un dipòsit específic. Aquests ingressos s'han de destinar a conservar, administrar i ampliar l'esmentat patrimoni per a assolir qualsevol de les finalitats que determina l'article 160.5."*

Aquesta previsió legal ha estat desenvolupada, com s'ha vist anteriorment, per l'article 224 del RLU, que concreta amb més detall la destinació dels béns i recursos del PPSH. D'acord amb aquest precepte:

224.1 Els béns que integren el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge han de ser destinats als usos que corresponguin d'acord amb llur classificació i qualificació urbanística. La gestió i, si s'escau, la transmissió dels béns que integren aquest patrimoni ha d'adequar-se a les finalitats que li corresponen, d'acord amb el que estableix l'article 153.4⁵ de la Llei d'urbanisme i l'apartat 2 d'aquest article.

⁵ Actual article 10.5 del TRLU.

224.2 Els recursos econòmics que integren el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge d'acord amb l'article 223.2 d'aquest Reqlament s'han de destinar:

a) A l'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 construcció d'aquest tipus d'habitatges.

b) A la conservació, millora, urbanització, rehabilitació i, en general, gestió urbanística dels propis béns del patrimoni.

c) A l'adquisició de terrenys en qualsevol classe de sòl o d'altres béns immobles d) de caràcter patrimonial per a llur incorporació a aquest patrimoni.

e) A l'obtenció, execució o construcció de sistemes urbanístics de titularitat pública i a l'execució d'obres de conservació i rehabilitació de les edificacions destinades a aquests sistemes. Els ingressos obtinguts per la substitució de la cessió urbanística que estableix l'article 94.3 de la Llei d'urbanisme pel seu equivalent en metàl·lic, s'han de destinar obligatòriament a l'adquisició d'espais lliures públics de nova creació.

f) A l'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 i natural.

g) Al desenvolupament d'actuacions en matèria d'habitatge susceptibles de ser protegides d'acord amb els plans d'habitatge aprovats pel Govern i demés legislació sectorial.

h) Amb caràcter excepcional, a altres finalitats d'interès social que s'adeqüin a l'article 153.4 de la Llei d'urbanisme i estiguin previstes en els plans urbanístics.

2.4.- Breu referència a les determinacions del Decret Llei 5/2019, de 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, en matèria de patrimonis públics de sòl i habitatge.

Tot i que el Decret Llei 5/2019, de 5 març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge no ha estat convalidat en seu parlamentària (Acord Mesa del Parlament publicat al DOGC de 8/5/2019), resulta interessant en aquest punt analitzar algunes de les determinacions que proposava, amb incidència directa tant sobre el règim dels patrimonis públics de sòl i habitatge. De forma més concreta, tal i com s'assenyala al Preàmbul del Decret Llei:

- Pel que fa als patrimonis públics de sòl i d'habitatge, el Decret Llei també procura que la seva gestió sigui més transparent en garantia de les finalitats que l'Administració gestora ha de perseguir, entre les quals fer efectiu el dret de la ciutadania a accedir a un habitatge digne i adequat. En aquest sentit, s'estableixen les dades que s'han de fer constar en l'inventari d'aquest patrimoni separat i, per als municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada, s'estableix l'obligada inscripció dels béns i drets patrimonials en el Registre de planejament urbanístic de Catalunya. Els béns no es poden alienar en el cas que no estiguin inventariats adequadament i, si escau, inscrits en el Registre esmentat.

- Per incrementar el parc públic d'habitatges de protecció pública de lloguer, el Decret Llei incorpora una mesura enfocada a ampliar, en aquest cas, la disponibilitat de sòl per a la promoció d'habitatge de protecció pública. A tal efecte, determina que la cessió obligatòria de sòl amb aprofitament urbanístic a l'Administració urbanística actuant, en les actuacions amb reserva de terrenys destinats a habitatges de protecció pública, s'ha d'emplaçar sobre l'esmentada reserva amb obligació de l'Administració adjudicatària de construir-los en termini. En el cas que l'Administració no disposi de recursos econòmics suficients per fer-ho, l'emplaçament del sòl de cessió ha de ser en part sobre la reserva esmentada per tal de construir els habitatges amb els ingressos obtinguts per l'alienació de la part de cessió situada fora de la reserva o per la substitució d'aquesta part pel seu equivalent en metàl·lic o per sostre construït.
- Així mateix, el Decret Llei estableix, respecte dels sòls provinents de les esmentades cessions obligatòries i gratuïtes, una mesura destacable de cara a la configuració d'un parc públic estable d'habitatges de protecció pública, com és l'obligació de mantenir, amb caràcter general, la titularitat pública dels sòls destinats a habitatge de protecció pública provinents de les esmentades cessions i l'obligació de destinar els habitatges construïts al règim de lloguer o altres formes de cessió de l'ús sense transmissió de la propietat.

Com es pot constatar, es pretenia, entre moltes d'altres determinacions que no cal analitzar aquí, establir i millorar l'accés a les dades dels béns que han de constar a l'inventari del PPSH, circumstància que facilitaria la seva identificació i transparència en la gestió.

Per altra banda, com a determinació rellevant als efectes del present document, cal destacar **l'obligació de mantenir la titularitat pública dels sòls provinents de cessions d'aprofitament destinats a habitatges de protecció pública** i l'obligació de destinar-los a habitatges en règim de lloguer o cessió d'ús sense transmissió de propietat, circumstància que de ben segur hagués afavorit la mobilització de sòl per a HPO mitjançant cooperatives en règim de cessió d'ús i la concessió de drets de superfície, o altres negocis jurídics que no comporten la pèrdua de titularitat pública del bé.

TERCER.- RÈGIM DE TRANSMISSIÓ DEL SÒL EN FUNCIÓ DE LA SEVA NATURALESA JURÍDICA: DISTINCIÓ ENTRE EL RÈGIM DE TRANSMISSIÓ DELS BÉNS PATRIMONIALS I DELS BÉNS QUE INTEGREN ELS PATRIMONIS PÚBLICS DE SÒL I HABITATGE.

A diferència dels béns de domini públic, que són per naturalesa inalienables, els béns patrimonials, tant si formen part dels patrimonis públics de sòl o no, es poden transmetre⁶, cedir gratuïtament, arrendar, gravar, o s'hi poden constituir altres drets reals, com el de superfície.

Els contractes i demés negocis jurídics sobre els béns patrimonials es regeixen per allò previst en la legislació patrimonial i/o urbanística, amb exclusió de l'aplicació en aquest àmbit de la legislació de contractes del sector públic⁷. Tot i això, amb caràcter general, la celebració de qualsevol negoci jurídic en relació als béns patrimonials de l'administració està sotmesa als principis de publicitat, igualtat de tracte i lliure concurrència.

3.1.- Alienació, cessió o gravamen dels béns patrimonials que no integren els PPSH.

L'alienació, cessió o gravamen dels béns patrimonials no integrants del PPSH resta sotmesa, en l'àmbit local, al règim establert per la legislació estatal de patrimoni de les administracions públiques (LPAP) en la part en la que aquesta normativa té caràcter bàsic, així com al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLCat) i al Reglament de Patrimoni dels Ens Locals (RPEL).

⁶ Ja s'ha vist que el Decret Llei 5/2019, de 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge comportava importants limitacions a la capacitat de disposició sobre els béns que integren el PPSH, en la mesura en que introduïa modificacions al TRLU que impedièren l'alienació d'aquests béns i obligaven a mantenir-ne la titularitat pública mentre es mantingués el seu destí a habitatge de protecció pública. Més concretament, l'article 7 del Decret Llei modificava l'article 46 del TRLU establint, entre d'altres, les següents prescripcions:

- Que en aquells àmbits en els que el planejament preveu la reserva de sòl per a la construcció d'habitatges de protecció pública, el sòl de cessió que rep l'administració s'ha d'emplaçar necessàriament en aquesta reserva, amb l'obligació de l'Administració de construir els habitatges de protecció pública en els terminis exigits.
- Que aquests terrenys cedits han de romandre en el patrimoni públic de sòl i d'habitatge de l'Administració mentre el planejament urbanístic mantingui aquesta destinació, sense perjudici de poder constituir un dret real de superfície sobre els mateixos.
- Que els habitatges de protecció pública construïts sobre aquests terrenys s'han de destinar al règim de lloguer, o altres formes de cessió de l'ús sense transmissió de la propietat del sòl.

Tanmateix, en no haver estat objecte de convalidació, aquestes limitacions no resulten d'aplicació en l'actualitat, essent plenament possible la transmissió dels béns que integren els PPSH per destinar-lo a les finalitats legalment establertes.

⁷ L'article 9 de la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, exclou expressament del seu àmbit d'aplicació "los contratos de explotación de bienes patrimoniales" així com "los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles".

L'article 8 de la LPAP preveu que, amb caràcter general, els béns patrimonials s'han d'administrar d'acord amb els següents criteris:

- “1. La gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:*
- a) Eficiencia y economía en su gestión.*
 - b) Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.*
 - c) Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.*
 - d) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.*
 - e) Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.”*

Com és de veure, la gestió i explotació dels béns patrimonials se subjecta a criteris de rendibilitat i eficàcia de forma que la transmissió, cessió o gravamen d'aquests béns s'ha de fer amb caràcter general de forma onerosa, a canvi d'un preu i mitjançant un procediment amb publicitat i concurrència. Únicament en supòsits excepcionals es pot prescindir d'aquests principis, bé per procedir a l'adjudicació directa, prescindint de procediment en concurrència, bé per gestionar els béns a canvi d'un preu inferior al de mercat o fins i tot de forma gratuïta.

Pel que fa a l'alienació, cessió o gravamen dels béns a preu inferior de mercat o de forma gratuïta, l'article 72.3 del RPEL, després d'indicar que l'explotació dels béns patrimonials se subjectarà a criteris de rendibilitat econòmica, preveu també que *“els ens locals poden valorar motivacions de prestació de serveis socials, promoció i reinserció socials, activitats culturals i esportives, promoció urbanística, foment del turisme, ocupació del temps lliure, o altres anàlogues, que facin prevaler una rendibilitat social per damunt de la rendibilitat econòmica”*⁸.

Així mateix, l'article 49 del RPEL preveu que els béns patrimonials es puguin cedir gratuïtament o per sota del preu de mercat a d'altres administracions o entitats públiques i també a **entitats privades sense ànim de lucre que els hagin de destinar a fins d'utilitat pública o d'interès social**, sempre que compleixin o contribueixin al compliment d'interessos de caràcter local.

Aquest seria el supòsit que ocupen les cooperatives integrals d'habitatge, consumidores i usuàries. Tal com s'ha exposat a l'inici del document, aquestes són sense ànim de lucre i amb iniciativa social. Cal tenir present que la disposició addicional primera de la Llei 27/1999 permet que siguin qualificades com a societats cooperatives sense ànim de lucre les que gestionen serveis d'interès col·lectiu o de titularitat pública.

⁸ Aquest precepte entronca amb allò previst a l'apartat segon de l'article 8 de la LPAP el qual, si bé sense tenir la condició de legislació bàsica estatal- preveu que *“En todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyugar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes.”*

Aquest precepte fa referència únicament a la cessió, com una forma de transmissió temporal del bé i condicionada al compliment d'una finalitat específica, de forma que aquest reverteixi a l'entitat local si aquesta no s'acompleix⁹. La cessió gratuïta pot tenir per objecte la propietat d'un bé o únicament la cessió dels seu ús. Els supòsits de cessió gratuïta previstos en aquest precepte són, *mutatis mutandis*, aplicables a la constitució de drets reals sobre l'immoble que transfereixin l'ús del mateix, tals com l'usdefruit o la constitució de drets de superfície. D'acord amb aquesta regulació, cal concloure que no és possible la donació gratuïta i incondicionada dels béns patrimonials, encara que s'efectuï en favor d'altres administracions públiques o d'entitats sense ànim de lucre.

Així mateix, la legislació preveu que en casos excepcionals es pot procedir a l'adjudicació directa del concret negoci jurídic. L'article 209 del TRLMRLCat estableix, a tal efecte, el següent:

- “1. L'alienació de béns i drets patrimonials a títol onerós requereix el compliment de les normes sobre contractació de béns i drets de patrimoni local.*
- 2. Per a alienar o gravar béns immobles patrimonials, s'han de tenir en compte les regles següents:*
- a) L'alienació de béns immobles patrimonials es pot fer per concurs, subhasta pública o adjudicació directa. El procediment ordinari per a l'alienació d'immobles és el concurs.*
- b) Es pot acordar la subhasta de béns que, per llur emplaçament, naturalesa i característiques, siguin inadequats per a atendre les directrius derivades de polítiques públiques d'habitatge.*
- c) Es pot acordar l'adjudicació directa si ho requereixen les particularitats del bé, les necessitats que es volen satisfer o les limitacions del mercat immobiliari.*
- (...)*
- f) La constitució de càrregues i gravàmens sobre béns patrimonials ha de respectar, si escau, els requisits establerts per a l'alienació.”*

D'acord amb aquest precepte, el procediment ordinari per alienar o gravar un bé patrimonial actualment és el concurs. Tingui's en compte, tanmateix, que abans de la reforma del TRLMRLCat operada per la *Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica*, el procediment ordinari d'alienació dels béns patrimonials a Catalunya era la subhasta.

⁹ L'article 50 del RPEL preveu que *“si en l'acord de cessió no s'estableix una altra cosa, s'entén que els fins per als quals s'han atorgat han d'acomplir-se en el termini màxim de cinc anys i se n'ha de mantenir la destinació en els trenta anys següents.”* Per la seva banda, l'article 212 del TLMRLCat, en els seus apartats segon i tercer, preveu que *“L'acord de cessió ha de determinar la finalitat concreta a què les entitats o les institucions beneficiàries han de destinar els béns”* i que *“Si els béns cedits no es destinen a l'ús previst en el termini fixat o deixen d'ésser-hi destinats, reverteixen automàticament de ple dret al patrimoni de l'ens local cedent, el qual té dret a rebre, si s'escau, el valor dels danys i perjudicis causats i el del detriment experimentat pels béns”*.

El canvi de criteri normatiu¹⁰, provoca en l'actualitat algunes disfuncionalitats atès que el RPEL i altres preceptes del propi TRLMRLCat continuen preveient la subhasta com a procediment ordinari d'alienació¹¹.

La principal diferència existent entre el concurs i la subhasta rau en l'existència d'un únic criteri de valoració de les ofertes (el preu, en el cas de la subhasta) o varis (en el cas del concurs). Tant el concurs com la subhasta reuneixen les mateixes garanties de publicitat i transparència tot i que, amb caràcter general, s'ha considerat que el concurs és un procediment que garanteix millor els interessos públics que la subhasta en tant que permet orientar l'alienació de béns immobles a determinades polítiques públiques considerades d'interès general. En aquest sentit, l'apartat segon de l'article 209 transcrit *ut supra* relega la subhasta únicament a aquells casos en que els béns, per llur emplaçament, naturalesa i característiques, siguin inadequats per a atendre les directrius derivades de polítiques públiques d'habitatge.

En qualsevol cas, tant el TRLMRLcat com el RPEL¹² preveuen la possibilitat de prescindir d'un procediment en concurrència en supòsits excepcionals, quan ho requereixin les peculiaritats dels béns, les necessitats del servei a satisfer o les limitacions del mercat immobiliari.

Noti's que, a diferència de l'article 49 del RPEL, ni l'article 209 ni l'article 43 del RPEL preveuen l'adjudicació directa de béns patrimonials en funció de la naturalesa del subjecte receptor, sinó únicament en la concurrència de circumstàncies objectives que puguin justificar – per impossibilitat material- la concurrència.

¹⁰ Que d'aquesta manera s'adequa a les previsions de la LPAP, que sempre ha previst el concurs com a procediment ordinari d'alienació dels béns patrimonials.

¹¹ Així, per exemple, l'article 219 del TRLMRLCat preveu que *"l'arrendament i qualsevol altra forma de cessió d'ús dels béns patrimonials s'ha de fer per mitjà de subhasta pública o, excepcionalment, per concurs."* De la mateixa manera, l'article 42 del RPEL continua mantenint que el procediment ordinari per a l'alienació de béns patrimonials és la subhasta. No obstant, atès el caràcter reglamentari d'aquesta norma, en l'actualitat el seu contingut ha de cedir davant les noves previsions legals de l'article 209 del TRLMRLcat, que estableixen el concurs com a procediment general d'alienació.

¹² Aquest precepte preveu *"El tràmit de subhasta no és necessari en el cas de béns mobles o en cas excepcional en què es pot procedir a l'alienació directa quan ho requereixin les peculiaritats dels béns, les necessitats del servei a satisfer o les limitacions del mercat immobiliari, amb l'informe previ del Departament de Governació, que ha d'emetre en el termini de 30 dies, transcorregut el qual sense resolució es poden proseguir les actuacions. També es pot procedir a l'alienació directa en supòsits d'urgència extrema."*

Certament, tant la LPAP –estatal– com també el Decret Legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya (en endavant, TRLPGencat) preveuen l'adjudicació directa de béns patrimonials en favor de determinades entitats per la seva naturalesa jurídica. Més concretament, cal tenir en compte que tant l'article 137.4 de la LPAP com l'article 18.5 del TRLPGencat preveuen la possibilitat d'adjudicar directament i sense concurs públic béns patrimonials en favor **d'entitats sense ànim de lucre** declarades d'utilitat pública¹³, així com en aquells casos en els que l'immoble resulti necessari per donar compliment a una funció de servei públic o a la realització d'una finalitat d'interès general.

En qualsevol cas, per a l'aplicació del supòsit previst a l'apartat b) d'aquest precepte, caldrà que la cooperativa sigui sense ànim de lucre i d'iniciativa social. A tal efecte, cal tenir en compte que l'article 144 de la Llei 12/2015, de cooperatives regula els requisits que ha de tenir una cooperativa per a ser considerada una entitat sense ànim de lucre, però no estableix el procediment per a la seva declaració d'utilitat pública. Per aquest motiu s'entén que la iniciativa social de la cooperativa és equiparable a l'objectiu que el legislador busca quan estableix la necessitat d'utilitat pública.

En el cas concret de les cooperatives integrals d'habitatges en règim de cessió d'ús i de persones consumidores i usuàries, el seu objectiu principal serà el de facilitar a les seves sòcies i socis l'accés a un habitatge de caràcter social, econòmicament i ambiental sostenibles i oferir un espai social i de gestió col·lectiva, el de facilitar-los el lliurament de béns o la prestació de serveis, el de gestionar el conjunt de la finca on s'ubiqui la cooperativa.

En qualsevol cas, caldrà posar de relleu que al Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya s'estableix com a objectiu principal el d'aconseguir fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat a Catalunya d'acord amb les necessitats i característiques de cada llar i de cada territori. Vinculant aquest objectiu a l'estratègia establerta a la Llei d'Habitatge (18/2007) de garantir la funció social de l'habitatge, podem afirmar que la iniciativa social de les cooperatives d'habitatge en cessió d'ús i de persones consumidores i usuàries estaria inclosa dins el concepte d'interès públic i aniria en la mateixa direcció que les polítiques públiques permeses i establertes per la legislació vigent.

¹³ L'article 137.4 de la LPAP preveu el següent:

Se podrá acordar la adjudicación directa en los siguientes supuestos:

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, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público.

b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida.

La conjunció d'aquests preceptes determina que les cooperatives d'habitatge en règim de cessió d'ús, puguin ser receptores de béns patrimonials de l'administració local, per alienació, cessió o constitució d'un dret de superfície, en els següents supòsits:

	ONEROSA	GRATUÏTA
ADJUDICACIÓ PER CONCURS	En tots els casos	entitats privades sense ànim de lucre i fins d'utilitat pública o d'interès social (49 RPEL)
ADJUDICACIÓ DIRECTA	art. 137 LPAP supòsits excepcionals (43 RPEL)	Conjuntament Art 49 RPEL + 137 LPAP / 43 RPEL

Sens perjudici de l'anterior, seria recomanable que el recurs a l'adjudicació directa s'acompanyés d'un plus de justificació, per la concurrència d'algun dels supòsits d'excepcionalitat fonamentats en causes objectives, tals com la inexistència de demanda, la impossibilitat de promoure la concurrència ateses les característiques del bé, i reforçant l'interès públic de l'adjudicació.

En relació a aquesta justificació, cal posar sobre la taula que el model d'habitatge cooperatiu en cessió d'ús que s'està desenvolupant a Catalunya està incidint directament en l'augment del parc públic d'habitatge, desenvolupant i/o rehabilitant promocions senceres qualificades d'habitatge protegit, garantint una protecció especial amb la figura jurídica de la Cooperativa. Amb l'objectiu de limitant l'ús privatiu i especulatiu dels habitatges, així com mobilitzar sòl buit que es troba en desús propietat de les administracions municipals, les quals no tenen recursos propis suficients per mobilitzar-lo. És a dir, s'està garantint la funció social de l'habitatge.

3.2.- Règim de transmissió dels béns que integren els PPSH.

Com ja s'ha exposat, els béns que integren els PPSH tenen un règim jurídic propi, recollit a la legislació urbanística. No obstant això, la regla general per a l'alienació, cessió i gravamen del PPSH és la mateixa que per a la resta de béns patrimonials i, amb caràcter general, s'exigeix que el negoci jurídic tingui caràcter oneros i s'adjudiqui mitjançant concurs. De la mateixa manera, la legislació urbanística també preveu algunes excepcions, relatives tant a la possibilitat de cedir aquests béns gratuïtament o per preu inferior al de mercat, com a la possibilitat d'adjudicar-los directament en determinats supòsits.

De forma més concreta, l'article 166.1 del vigent TRLU preveu, com a norma general, que l'alienació dels béns del PPSH s'efectuï amb caràcter oneros, per preu igual o superior a la seva valoració, excepte per supòsits específics establerts a l'article 167 del TRLU i a la normativa sobre habitatge, en què pot efectuar-se per cessió gratuïta o preu inferior a la seva valoració.

En aquest sentit, l'article 167 del TRLU preveu que les Administracions i entitats urbanístiques especials que gestionen el respectiu PPSH poden cedir gratuïtament els béns que l'integren o alienar-los per un preu inferior a la seva valoració "a favor d'altres administracions o entitats públiques, o d'entitats privades sense ànim de lucre, per a atendre necessitats d'habitatge de caràcter social o d'equipament comunitari, per a generar activitat econòmica en àrees deprimides o per a formar reserves per a protegir i tutelar el sòl no urbanitzable."

En qualsevol cas, aquesta facultat de cessió gratuïta o alienació a preu inferior del valor, ha d'estar justificada en la resolució que l'acordi, establint la seva destinació, finalitat, usos establerts i terminis d'execució (article 167.2 del TRLU), i produint-se la resolució de la cessió si s'incompleixen les condicions imposades.

Pel que fa als supòsits d'adjudicació directa previstos per la legislació urbanística, cal tenir en compte que l'article 168.1 del TRLU preveu que tant la cessió gratuïta com l'alienació onerosa del PPSH es pugui adjudicar directament a favor d'una altra administració pública o d'una entitat urbanística especial que gestioni el patrimoni públic de sòl i d'habitatge corresponent. Més enllà d'aquests supòsits per raó de la naturalesa del subjecte –limitats en aquest cas a ens de naturalesa pública- l'apartat 2 del referit precepte estableix que l'alienació onerosa pot adjudicar-se també de forma directa:

- a) Als propietaris de terrenys afectats pel planejament urbanístic a sistemes urbanístics públics o de béns que es vulguin incorporar al patrimoni públic de sòl i d'habitatge, per a obtenir-los mitjançant una permuta.
- b) A favor de qualsevol persona, si després d'haver efectuat una licitació pública, aquesta resta deserta o bé és fallida per l'incompliment de les obligacions dels adjudicataris, sempre que no hagi transcorregut més d'un any des de la licitació i que els adquirents assumeixin les mateixes obligacions.

Per tant, de la redacció de l'article 168 del TRLU es deriva que l'adjudicació directa no podria efectuar-se a favor d'una entitat privada sense ànim de lucre, excepte en el supòsit de l'apartat 2.b (alineació onerosa després d'una licitació deserta o fallida), havent-se, en general, de convocar concurs públic tant per a l'alienació onerosa com per a la cessió gratuïta a favor d'entitats privades sense ànim de lucre. Sens perjudici d'això, cal tenir en compte que l'article 17.7 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (LDH preveu que els promotors socials, entre els quals es troben les cooperatives d'habitatges, puguin ésser receptors de cessions i alienacions directes, a títol gratuït, de béns dels PPSH amb la finalitat de construir habitatges destinats a polítiques socials.

Aquest supòsit d'adjudicació directa està restringit tant per condicions objectives com per condicions subjectives. D'una banda, perquè només s'aplica als béns que integren els PPSH i no a tots els béns patrimonials dels que puguin disposar els ens locals. De l'altra, perquè requereix que l'entitat receptora tingui la condició de promotor social d'habitatge¹⁵.

Així mateix, l'article 17.8 de la LDH preveu que els promotors socials a què fa referència l'article 51.2 poden optar a l'alienació de béns del PPSH amb la finalitat de construir habitatges destinats a polítiques socials, mitjançant concursos restringits.

De tot el que ha estat exposat en resulta que les societats cooperatives poden ser receptores de béns dels PPSH, per alienació, cessió o constitució d'un dret de superfície, en els següents supòsits:

	ONEROSA	GRATUÏTA
ADJUDICACIÓ PER CONCURS	En tots els casos, al preu de valoració o superior (art 166 TRLU)	Entitats privades sense ànim de lucre per atendre necessitats d'habitatge social (167 TRLU)
ADJUDICACIÓ DIRECTA	Permuta i/o 1ª adjudicació deserta (168.2 TRLU) promotors socials LDH	promotors socials LDH

Com es pot veure, la legislació urbanística es molt més restrictiva a l'hora de definir aquells supòsits en els que es permet l'adjudicació directa del PPSH, eliminant aquesta possibilitat per raó de circumstàncies subjectives o d'excepcionalitat. No obstant, la LDH sí que contempla amb caràcter general l'adjudicació directa i a títol gratuït en favor d'aquelles entitats que tinguin la consideració de promotors socials d'habitatge, sempre que la cessió, alienació o gravamen del bé tingui per objecte construir habitatges destinats a polítiques socials.

Amb tot, cal insistir en aquest punt que l'adjudicació directa d'un bé dels PPSH o d'un dret de superfície sobre aquest, a favor d'una cooperativa d'habitatge en concret hauria d'estar molt ben justificada en causes específiques del bé o de la concreta política pública que es vol afavorir (per exemple, promoció d'habitatge protegit a un col·lectiu molt específic, que només tracti aquella cooperativa, etc.) que justifiquin en aquest cas l'omissió de la lliure concurrència.

¹⁵ L'article 51.2. b de la LDH defineix com a promotors socials d'habitatge, les entitats sense ànim de lucre dedicades a la promoció d'habitatges que tinguin per objecte social i com objecte de llur activitat efectiva la promoció d'habitatges amb protecció oficial destinats a lloguer, la gestió i l'explotació d'aquest tipus d'habitatges en casos de constitució de dret de superfície o de concessió administrativa o la promoció d'habitatges amb protecció oficial destinats, en règim de venda, als beneficiaris amb ingressos més baixos.

En aquest sentit, tenint en compte els arguments exposats al punt anterior sobre la iniciativa social de les cooperatives en cessió d'ús, entenem que aquestes són considerades promotores d'habitatge social.

Volem posar especial èmfasi a l'interès públic del model reforçant els trets principals:

- Contribueix a l'augment del parc d'habitatge assequible, inclusiu i estable al municipi
- Afavoreix l'apoderament, organització i participació ciutadana en la resolució i satisfacció de les necessitats col·lectives
- Promou l'enfortiment de les xarxes de solidaritat i suport mutu
- Contribueix a l'impuls de l'Economia Social i Solidària.

CONCLUSIONS

Les cooperatives d'habitatge en règim de cessió d'ús, en la seva condició d'entitats sense ànim de lucre, poden ser receptores de béns patrimonials de l'administració local a títol gratuït o per preu inferior al seu valor, tant si aquests béns integren el PPSH com si no en formen part.

Les cooperatives d'habitatge en règim de cessió d'ús, en la seva condició d'entitats sense ànim de lucre, poden ser receptores de béns patrimonials de l'administració local per adjudicació directa en els següents supòsits:

- Quan els béns no formin part dels PPSH, podran ser receptores dels mateixos per adjudicació directa, bé perquè tinguin reconeguda la condició d'entitats d'iniciativa social, bé perquè es donin algunes de les circumstàncies que justifiquen l'excepció de la concurrència previstes a l'article 43 del RPEL, fonamentades en les peculiaritats del bé, les necessitats a satisfer o les limitacions del mercat immobiliari.
- Quan els béns formin part dels PPSH, les cooperatives d'habitatge en règim de cessió d'ús podran ser receptores de forma directa i gratuïta del sòl en la seva condició de promotores socials d'habitatge, per a la construcció d'habitatges destinats a polítiques socials. Així mateix, amb caràcter general poden ser receptores de béns del PPSH per adjudicació directa en els casos de permuta, o bé quan la primera licitació hagi quedat deserta.