

Resumen

Este trabajo pretende dar una visión de los ingresos procedentes de la enajenación de terrenos del patrimonio municipal del suelo, desde la perspectiva de su disponibilidad como recurso de las haciendas municipales, centrando el análisis en las limitaciones legales que impone el ordenamiento urbanístico en cuanto al destino de los bienes que lo integran y la afectación de los recursos procedentes de su enajenación. Asimismo, se incide de forma concisa en el problema del tratamiento presupuestario de las operaciones vinculadas al patrimonio municipal del suelo y su control y seguimiento.

Palabras clave: patrimonio municipal del suelo, destino de los bienes, afectación de recursos, control presupuestario.

Abstract

This article sets out to offer a view of the income from the disposal of plots forming part of the municipal stock of land from the standpoint of its availability as a source of local finance, focusing the analysis on the legal limitations imposed by urban planning with regard to the end use of the assets forming it and the earmarking of resources stemming from its disposal. We also address succinctly the problem of the budgetary handling of transactions connected with the municipal stock of land and their control and management.

Key words: municipal stock of land, end use of assets, earmarking of resources, budgetary control.

JEL classification: H72.

EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO COMO FUENTE DE INGRESOS PARA LOS AYUNTAMIENTOS

Miguel de AGUINAGA MARTÍNEZ

Ayuntamiento de Madrid

I. LIMITACIONES LEGALES AL USO DEL PMS Y SUS RENDIMIENTOS

La importancia de la enajenación de terrenos de los patrimonios municipales del suelo (PMS) como fuente de ingresos para los ayuntamientos parece indudable, y no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también por constituir un recurso propio en una situación de insuficiencia financiera crónica, agravada por la pérdida de autonomía de decisión que supone la cada vez mayor presencia de aportaciones finalistas en los presupuestos municipales.

Ante esta situación, puede comprenderse que muchos ayuntamientos caigan en la tentación de abandonar los fines urbanísticos del PMS para convertirlo en un instrumento financiero, muy efectivo por cierto, para poder acometer proyectos o actividades que no podrían realizarse si no es mediante una excesiva apelación a la ya sobrecargada deuda, o a un políticamente incorrecto aumento de la presión fiscal.

Sin embargo, su utilización como medio de financiación general se encuentra restringida por las limitaciones legales concretas a que se encuentra sometida la institución del patrimonio municipal del suelo, en relación con su finalidad, destino específico de sus bienes y formas de disposición, como, especialmente, por la afectación de los ingresos procedentes de su enajenación.

1. Cuestión previa: La sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional

Para conocer y analizar estas limitaciones, es necesario tratar, como cuestión previa, el régimen legislativo urbanístico resultante tras la controvertida sentencia 61/1997, de 20 de marzo (STC 61/1997), en virtud de la cual el Tribunal Constitucional viene a establecer los títulos competenciales del Estado y las comunidades autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

La STC 61/1997 anula numerosos preceptos básicos del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLR1992), fundamentando las razones de la inconstitucionalidad en que el Estado tiene títulos competenciales atribuidos por la Constitución, pero según el Tribunal Constitucional se ha excedido en su desarrollo en perjuicio de las comunidades autónomas al establecer una auténtica «regulación básica» en materias en las que había de limitarse a determinar «condiciones básicas» mediante normas de contenido básico o primario, sin llegar a establecer, como se afirma en la sentencia, herramientas de marcado carácter urbanístico.

Los preceptos supletorios contenidos en el TRLR1992 se declaran todos inconstitucionales y se anulan, porque, según el Tribunal Constitucional, la supletoriedad la debe

otorgar «el aplicador del Derecho autonómico a través de las reglas de interpretación pertinentes», y el Estado no puede producir normas supletorias por definición, ya que sólo puede legislar basándose en algún título competencial, y la supletoriedad no lo es (criterio no compartido por Jiménez de Parga en su voto particular). Este criterio se aplica no sólo a las materias de competencia autonómica, sino también a las de competencia compartida.

En cuanto a la regulación de los PMS, la sentencia mantiene la vigencia plena de los artículos 276.1, 276.2 y 280.1 del TRLS1992 y declara la inconstitucionalidad del resto de disposiciones del capítulo primero «Patrimonio municipal del suelo», del Título VIII, de dicho Texto Refundido. El Tribunal Constitucional, por tanto, ha querido mantener la competencia estatal en relación con la finalidad del patrimonio municipal del suelo, la afectación de sus ingresos y el destino de sus bienes, mientras que traslada a las comunidades autónomas la regulación de los bienes integrantes del mismo y las condiciones y formas de su disposición, materias que se regularán, en ausencia de legislación autonómica, por los preceptos correspondientes del resuscitado Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRL1976).

En consecuencia, ante posibles excesos legislativos por parte de las comunidades autónomas, habrán de considerarse no aplicables aquellos preceptos autonómicos referidos expresamente a los PMS que se opongan a lo dispuesto en los artículos 276 y 280.1 del TRLS 92, que tienen el carácter de legislación básica según lo ha reconocido la propia STC 61/1997, y que, por tanto, tal como afirma Fonseca Ferrandis, «vinculan con tal carácter básico al legislador autonómico». Por las mismas razones, en aquellas comuni-

dades autónomas cuya legislación urbanística se refiera con carácter general a patrimonios públicos de suelo, los preceptos que contravenzan la legislación estatal vigente tan sólo deberían considerarse aplicables a los patrimonios públicos de suelo no municipales.

2. Finalidad del PMS y destino de sus bienes

La afectación de destino de los bienes del PMS, como señalábamos anteriormente, puede constituir cierta limitación a la utilización de dicho patrimonio como fuente de recursos para las haciendas locales, toda vez que esta obligación de destino, al gozar de eficacia real y recaer sobre quien en cada momento ostente la titularidad de sus bienes, impediría la enajenación indiscriminada de terrenos para cualquier fin. De este modo, las posibilidades de colocación de los terrenos municipales en el mercado en condiciones de óptima rentabilidad se ven seriamente reducidas por las exigencias legales que incumben al uso y destino del patrimonio municipal del suelo.

A) Finalidad genérica y destino específico

En efecto, las cesiones de bienes adscritos al PMS deben efectuarse para el cumplimiento de los fines legalmente previstos para dicho patrimonio y los bienes que lo integran, es decir, los establecidos en los vigentes arts. 276.1 y 280.1 del TRLS1992. Según el art. 276.1, la finalidad del PMS es la de *regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento*, mientras que el art. 280.1 determina que *los bienes del patrimonio municipal del suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la cons-*

trucción de viviendas protegidas y otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento vigente.

De este modo, tal como afirma Díaz Lema, el TRLS1992 atribuye al PMS una finalidad genérica (regular el mercado, obtener reservas de suelo público y facilitar la ejecución del planeamiento) y otra específica (construcción de viviendas protegidas y otros usos de interés social); ante esta aparente contradicción o duplicidad, ¿cómo ha de entenderse cumplida la legalidad en cuanto al destino del PMS? La respuesta a esta pregunta tiene un variado tratamiento doctrinal.

Para el propio Díaz Lema, el artículo 276.1 contiene una mera declaración de principios cuya materialización se concreta en el artículo 280.1, es decir, el PMS debe cumplir los fines genéricos, pero no de cualquier modo, sino mediante la aplicación de los fines específicos.

En esta misma línea se manifiestan numerosos autores, para quienes los fines genéricos se instrumentan o concretan a través de los específicos (Fonseca Ferrandis, Lliet Borrell, López Pellicer y Romero Hernández), o consideran que la finalidad específica es siempre prioritaria, aplicándose los fines genéricos sólo en caso de que no puedan operar los específicos, bien porque se encuentren cubiertas las necesidades de suelo para vivienda protegida o usos de interés social, en cuyo caso los ayuntamientos podrían aplicar los bienes sobrantes a las finalidades genéricas (García Florez), bien porque no se cumplan las condiciones que se derivan de la lectura del art. 280.1 para que resulten de aplicación los fines específicos, es decir, el hecho de que los terrenos se encuentren *incorporados al proceso de urbanización y edificación*, y que no se produzca *incompatibilidad con el planeamiento* (Quintana y Lobato).

En este mismo sentido, más contundentes se muestran Rodríguez Moreno, que ni siquiera diferencia destinos genérico y específico, considerando únicamente el destino del art. 280.1, y Castillo Gómez, para quien la utilización de la expresión imperativa «deberán» en el artículo 280.1 excluye toda posibilidad de libertad en relación con el destino de tales bienes, excepto cuando los terrenos no estén incorporados al proceso de urbanización y edificación, o por incompatibilidad con el planeamiento.

Frente a estas posiciones coincidentes en cuanto a la prioridad de los fines específicos del art. 280.1, algunos autores consideran un destino más amplio para los bienes del PMS. En este sector se encuentran Martín Valdivia, para quien cabe aplicar a los bienes del PMS una finalidad distinta a la vivienda protegida o usos de interés social, según el grado de determinación de las características urbanísticas del terreno, y Martín Hernández, que sostiene que el destino del art. 280.1 y la finalidad del art. 276.1 son conceptos equivalentes con distinto grado de concreción, no estableciendo la Ley prioridad de uno sobre otro, sino que son «alternativas u opciones distintas», declarándose partidario del destino amplio o genérico del artículo 276.1.

B) *Protección pública, interés social y compatibilidad con el planeamiento*

En cualquier caso, para delimitar el posible destino de los bienes del PMS, es importante tratar de concretar qué ha de entenderse por «protección pública» e «interés social» y qué alcance ha de darse a la expresión «de acuerdo con el planeamiento vigente».

En cuanto a la protección pública, la doctrina es unánime al afirmar que este concepto debe sobre-

pasar al tradicional de viviendas de protección oficial, incluyendo otras actuaciones protegibles, como las de precio tasado o las que pueden determinar las comunidades autónomas o ayuntamientos. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1992 avala esta posición, al considerar que *el hecho de que las viviendas en cuestión no estuvieran sujetas al régimen legal especial de viviendas de protección oficial en nada afecta al carácter social de las mismas*.

El destino a «otros usos de interés social», sin embargo, es más ambiguo e indeterminado, lo que produce una gran diversidad en las posiciones doctrinales sobre esta materia, que deriva en diferentes propuestas:

— López Jurado vincula el interés social a los principios de la vivienda digna, la protección del patrimonio histórico artístico y el medio ambiente, considerando que debe diferenciarse del concepto más general de usos públicos.

— Menéndez Rexach, para quien no sería necesaria una declaración formal del interés social, considera incluida en el concepto cualquier satisfacción de las necesidades colectivas, incluso dotaciones privadas.

— Lliset Borrell, López Pellicer y Romero Hernández propugnan que este concepto sea delimitado por el planeamiento, aprovechando su «fuerza reglamentaria».

— Martín Hernández también opina que debe ser el planeamiento quien califique el uso de interés social a efectos del destino específico de los bienes del patrimonio municipal del suelo.

— Díaz Lema propone una previa declaración del interés social por el órgano autonómico competente.

— Fonseca Ferrandis considera que sea la legislación autonómica quien especifique los fines concretos que puedan beneficiarse de esta posibilidad.

— Quintana y Lobato se inclinan por una declaración por parte del municipio del interés social de ciertos usos.

— Para Rodríguez Moreno, el concepto de interés social está definido de forma muy amplia, pudiendo abarcar cualquier destino, excepto vivienda libre.

— Para Martín Valdivia, el uso social del PMS debe ser el aceptado como tal por la propia legislación urbanística, concretamente por el Reglamento de Planeamiento (actualmente de aplicación supletoria) al definir las diferentes dotaciones de equipamiento comunitario, dentro de las que se encuentran las calificadas como «servicios de interés público y social», y además el concepto debe ser delimitado por los tribunales para acotar la discrecionalidad de la Administración.

— Castillo Gómez también sostiene que es un concepto jurídico indeterminado que no debe generar discrecionalidad en su aplicación, por lo que es labor de los tribunales controlar este destino al interés social.

En relación con estas dos últimas opiniones, es importante destacar la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2001, en la que se viene a delimitar el concepto de «interés social» en el ámbito del destino de los bienes del PMS preceptuado en el art. 280.1 del TRLS1992, en el siguiente sentido: *Debe tenerse presente que este interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1-1 de la CE, que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el art. 9-2 de la*

misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquél 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.

Sea cual fuere la opción adoptada dentro del amplio elenco de opiniones que se ha relacionado, para delimitar el concepto de interés social debe adoptarse un criterio que, en mayor o menor medida, tenga carácter restrictivo y diferenciador del resto de la actividad pública, y ello no sólo por la propia literalidad del término, sino también por una interpretación teleológica de la norma que, inevitablemente, nos debe conducir a la diferenciación entre interés social e interés público. Si consideráramos que los bienes del PMS pueden destinarse a cualquier fin público, la exigencia de afectación de destino contenida en el art. 280.1 del TRLS1992 perdería totalmente su sentido, y el referido precepto resultaría innecesario.

Bajo esta perspectiva no cabría admitir, como en algunas ocasiones se pretende, que cualquier actuación de iniciativa pública, por el hecho de serlo, está dotada de interés social. A diferencia de otras actuaciones públicas (culturales, económicas, de protección ciudadana, etcétera), la connotación de lo social habría de buscarse en las actuaciones públicas encaminadas a satisfacer las necesidades primordiales de los sectores de la sociedad que carecen de recursos para ello. En cualquier caso, lo deseable sería recurrir a una delimitación objetiva del interés social, pudiendo tomarse como referencia válida cualquier clasificación de actividades o usos contenida en la normativa, no sólo urbanística como apunta Martínez Valdivia, sino de cualquier índole, como po-

dría ser la clasificación funcional de gastos del presupuesto contenida en la estructura presupuestaria de las entidades locales.

En cuanto a la incompatibilidad con el planeamiento como causa propiciatoria de un destino de los bienes del PMS distinto del exigido en el art. 280.1 TRLS1992, entendemos que ha de aplicarse con cautela y siempre con respeto al objeto de la norma. En este sentido, no debe confundirse, como en ocasiones sucede, incompatibilidad con indeterminación del carácter de las viviendas, ya que nada impide a un ayuntamiento destinar a vivienda protegida un suelo en el que el planeamiento permite la vivienda libre. Por el contrario, esta práctica, que para un operador privado resultaría absurda por antieconómica, para una administración pública es perfectamente compatible con los fines del PMS enunciados en el artículo 276.1 del TRLS1992, que en ningún caso hacen referencia a interés recaudatorio ni rentabilidad económica.

Por otra parte, también habría de considerarse que esa incompatibilidad con el planeamiento únicamente se produciría cuando éste sea anterior a la incorporación del suelo al PMS (circunstancia que se dará especialmente en relación con los aprovechamientos urbanísticos, el régimen de expropiación o venta forzosa y el ejercicio del derecho de tanteo y retracto). Bajo esta perspectiva, por tanto, el planeamiento en desarrollo debería respetar el destino de los bienes integrados en el PMS que se encuentren en su ámbito, pudiendo constituir un fraude de ley la modificación del planeamiento para incompatibilizarlo con el destino legal del patrimonio municipal del suelo.

Finalmente, cabe señalar que a pesar de la clara delimitación competencial que se deriva de la STC 61/1997, las comunidades autóno-

mas suelen incluir en su legislación urbanística preceptos que conciernen a materias reservadas al legislador estatal, lo cual sería admisible, e incluso encomiable, si se tratara únicamente de desarrollar, concretar o aclarar las exiguas y concisas disposiciones sobre el PMS vigentes en el TRLS1992, pero en no pocas ocasiones se sobrepasa ese límite, contraviniendo o excediendo la normativa estatal de obligado cumplimiento, en cuyo caso deberíamos considerar esas normas excesivas de no aplicación a los patrimonios municipales del suelo.

3. Formas de enajenación

Dejando al margen las cesiones directas, gratuitas o por precio inferior al coste previstas en la normativa aplicable sobre la materia, a los efectos del presente trabajo interesa detenernos, aunque sea brevemente, en una cuestión que puede tener cierta incidencia en la importancia cuantitativa que pueda alcanzar la enajenación de terrenos como fuente de recursos para las haciendas locales, como es la diferente forma de adjudicación de los bienes del PMS, mediante concurso o subasta.

En virtud del régimen competencial establecido por la STC 61/1997, es a las comunidades autónomas a quien corresponde regular las cuestiones relativas a la disposición de los bienes del PMS, aplicándose con carácter supletorio los correspondientes preceptos del TRLS1976.

Así pues, podemos encontrar-nos ante alguna de las siguientes situaciones en relación con el procedimiento normal de enajenación de bienes del patrimonio municipal del suelo:

— Comunidades autónomas con regulación propia en esta materia, entre las que son mayoritarias las que imponen el procedimiento de

concurso (País Vasco, Navarra, Castilla y León, Madrid). En Cataluña, por el contrario, es preceptiva la subasta, mientras que en Castilla-La Mancha el procedimiento es indistinto, al determinarse la utilización de cualquier medio de los previstos en la legislación de contratación pública.

— Para las comunidades autónomas que optaron por la técnica del «reenvío», asumiendo en su totalidad el TRLS1992 (Andalucía, Cantabria y Extremadura), es de aplicación el art. 284.1 de dicho texto legal, que determinaba que el procedimiento general para la cesión de terrenos del PMS con calificación adecuada a los fines del art. 280.1 será el de concurso.

— En las comunidades autónomas que no cuenten con regulación propia en esta materia ni hayan adoptado el TRLS1992, es de aplicación supletoria el TRLS1976, cuyo art. 168 establece con carácter general el procedimiento de subasta.

En definitiva, únicamente en aquellas comunidades autónomas en las que la legislación lo permita, los ayuntamientos podrán maximizar los recursos económicos procedentes de la venta de terrenos mediante el procedimiento de subasta. No obstante, habida cuenta del amplio margen de maniobra que deja la regulación legal del concurso (el artículo 85 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas únicamente impone la condición de que *la selección del empresario no se efectúe exclusivamente en atención a la oferta cuyo precio sea mas bajo*), en la práctica la celebración de concursos podría derivar en auténticas subastas, cuando el peso relativo del precio ofertado sea determinante en relación con los demás criterios de adjudicación.

4. Afectación de los ingresos procedentes del PMS

A) *El principio general de no afectación y sus excepciones*

La afectación de recursos del PMS es, sin duda, la limitación más importante a la utilización de dicho patrimonio como fuente de recursos de las haciendas locales, lo que la convierte también en la más vulnerable, por las razones de insuficiencia financiera apuntadas al inicio de este trabajo.

Entrando en el análisis de la afectación de los ingresos del PMS, como cuestión previa resulta conveniente matizar la naturaleza de la relación de dichos recursos, cuando son en metálico, con el propio patrimonio del suelo.

Con base en el principio jurídico de subrogación real del metálico procedente de la enajenación de los terrenos integrados en el PMS, la consideración del dinero metálico como un bien integrable en dicho patrimonio es sostenida por diversos autores, interpretación que incluso ha sido asumida ocasionalmente en la legislación autonómica, como es el caso de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio), que incluye en la enumeración de bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo *las cesiones que se obtengan en especie o en metálico para determinadas infraestructuras y equipamientos* (art. 174.1.g) y *los demás ingresos que legalmente deban incorporarse al patrimonio público de suelo* (art. 174.1.j).

No obstante, ante esta postura de excesiva juridicidad hemos de enfrentar una visión más acorde con la realidad presupuestaria y contable a la que también han de someterse estos ingresos, dentro de la cual ha de tenerse muy en cuenta la aplicación del principio de unidad de caja,

enunciado en el art. 177-1-b) de la LRHL, que impide adscribir fondos de tesorería a fines determinados. La tesorería municipal debe atender al conjunto de las obligaciones de pago, sin más condicionamiento que las prioridades determinadas en el artículo 168 del citado texto legal (pagos al personal y obligaciones de ejercicios anteriores). En este mismo sentido se pronuncia la IGAE, que en el documento 8, «Gastos con financiación afectada», de los principios contables públicos considera que, *lógicamente, los pagos y cobros correlativos a las obligaciones y derechos originados en la ejecución de gastos presupuestarios con financiación afectada, vigente el principio de unidad de caja que, en ningún caso, debe entenderse excepcionado como consecuencia de la afectación de los recursos, deberán ser atendidos, en el caso de los pagos, con los medios de que en el momento de su vencimiento se disponga, integrándose los segundos, sin especiales consideraciones, en la tesorería del sujeto contable, junto con los restantes medios que la integran.*

Si el principio de unidad de caja propugna que los fondos líquidos obtenidos por la entidad se incorporen a la caja de ésta, sin establecer «apartados» de tesorería para afrontar pagos concretos, con mayor motivo resultaría inconveniente incorporar ingresos en metálico al patrimonio municipal del suelo, o a cualquier otro patrimonio, y no sólo por la aplicación del repetido principio de unidad de caja, sino por atender contra la propia naturaleza y esencia de los patrimonios, públicos o privados, del suelo o de otra índole.

Cuestión distinta es la afectación de determinados recursos presupuestarios, entendiendo como tales las consignaciones presupuestarias en el estado de ingresos al soporte de la consignación presupuestaria de determinados gastos relaciona-

dos con ellos, sin que necesariamente aquellos ingresos hayan de estar recaudados. En este sentido, Martínez García hace la diferenciación entre flujos económicos (derechos y obligaciones) y flujos financieros (cobros y pagos), vinculando los primeros a la afectación de recursos del patrimonio municipal del suelo.

Es en este terreno donde debemos plantear la naturaleza de la relación de los recursos obtenidos del PMS con el mismo, definiéndola, en los términos de la LRHL, como un recurso afectado que constituye una excepción al principio general de no afectación de recursos, y por tanto, sometido al control y seguimiento establecido por las normas presupuestarias y contables de aplicación.

En efecto, dicho principio general, enunciado en el art. 146-2 LRHL y en el art. 10-1 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (RP), presenta en el régimen local diversas excepciones, en virtud de las cuales, determinados ingresos pueden afectarse a la realización de determinados gastos. Las condiciones necesarias para que tales afectaciones puedan producirse, se encuentran reguladas en el art. 10-2 RP, que establece: *sólo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las leyes.*

La afectación de los ingresos procedentes del PMS constituye uno de los supuestos expresamente establecidos en las leyes a que se refiere la norma anterior, ya que el TRLS1992, en su art. 276-2, al determinar que «los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico, se des-

tinarán a la conservación y ampliación del mismo», establece la vinculación financiera entre el PMS y los recursos económicos de él obtenidos, dentro de lo que la doctrina ha venido en denominar el *principio de autofagia* del PMS, definiendo estos recursos como un *fondo rotatorio de realimentación continua*.

Pero, por otra parte, junto a esta «afectación urbanística», el artículo 5 LRHL determina otro nivel de afectación, que podemos denominar «afectación genérica»: *Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes o derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales.*

Si hacemos operar simultáneamente ambas afectaciones, el producto de la enajenación del PMS deberá ser aplicado exclusivamente a gastos de capital destinados a su ampliación y conservación. Sin embargo, si consideramos que la afectación urbanística es imperativa y excluyente respecto a la afectación genérica, por ser más específica, podrían incluirse dentro de los gastos financiables por los ingresos del PMS aquellos de naturaleza corriente que, como veremos más adelante, pueden imputarse al ámbito de la conservación del patrimonio municipal del suelo.

B) Otros recursos afectados al patrimonio municipal del suelo

Además de los recursos señalados en el citado art. 276.2 TRLS1992, es decir, los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente en metálico, ha

de tenerse en cuenta que la regulación general del PMS puede completarse con las determinaciones que para cada comunidad autónoma establezcan sus respectivas normas urbanísticas.

En algunos casos, la regulación autonómica puede ampliar notablemente el ámbito de los recursos afectados al PMS, como en las comunidades de Madrid, Castilla y León, y País Vasco, cuyas respectivas legislaciones urbanísticas incorporan conceptos tales como «fondos adscritos» o «fondos vinculados», dentro de los cuales se incluyen elementos financieros no contemplados en la legislación general, como son la financiación externa y el rendimiento del propio patrimonio municipal del suelo.

En la Comunidad de Madrid, concretamente, el art. 174.2 de su Ley del Suelo (Ley 9/2001, de 17 de julio) determina que son fondos adscritos al patrimonio público de suelo los siguientes:

a) Ingresos obtenidos en la gestión y disposición del patrimonio público de suelo.

b) Créditos que tengan como garantía hipotecaria bienes incluidos en el patrimonio público del suelo.

c) Beneficios de sociedades públicas o mixtas, cuando la aportación de capital público consista en bienes integrantes del patrimonio público del suelo.

d) Transferencias presupuestarias específicamente destinadas a la adquisición de nuevos bienes para su integración en el patrimonio público de suelo.

e) Ingresos que perciban los ayuntamientos como consecuencia del canon que prevé la Ley 9/2001 respecto de los proyectos de actuación especial.

La Junta de Castilla y León, de forma similar pero más escueta, en el art. 124.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, enumera como fondos adscritos a los patrimonios públicos de suelo los créditos garantizados con bienes de dicho patrimonio, los intereses o beneficios de sociedades con aportación de capital público mediante bienes del patrimonio y las transferencias o consignaciones presupuestarias destinadas a la conservación, ampliación o gestión de los bienes del patrimonio.

Tanto en Madrid como en Castilla y León, esta adscripción de recursos a los patrimonios públicos de suelo se hace de forma genérica, sin especificar la finalidad o destino concreto que deben tener esos ingresos. Por tanto, en el caso de los patrimonios municipales de suelo, ha de entenderse que estos «fondos adscritos» podrán destinarse a financiar cualquier gasto que tenga algún grado de vinculación con el PMS, bien con su finalidad genérica (regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento), bien con el destino específico de sus bienes (construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social) o con la realimentación del propio patrimonio, excepción hecha, por supuesto, cuando se trate de los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico que, por exigencia del art. 276.2 TRLS1992, habrán de destinarse necesariamente a la conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo.

La Ley 20/1998, de 29 de junio, de Suelo del País Vasco, sin embargo, cuando regula en su art. 4.2 los «fondos vinculados» (ingresos procedentes de la enajenación o gestión del PMS, cesiones de aprove-

chamiento urbanístico, derechos de superficie sobre bienes del PMS y créditos garantizados con bienes del PMS), lo hace afectándolos específicamente a la «constitución mantenimiento y ampliación» de los propios patrimonios municipales de suelo, siendo en este caso el grado de afectación de recursos coincidente con el establecido por el artículo 276.2 TRLS1992.

Por otra parte, como recurso afectado al PMS también pueden contarse, en los ámbitos territoriales en los que resulte de aplicación, las consignaciones presupuestarias obligatorias con destino al PMS, tanto las derivadas de la legislación estatal vigente como las de las propias legislaciones autonómicas.

En efecto, al anular la STC 61/1997 el art. 281 del TRLS1992, cuya desafortunada redacción obligaba a los ayuntamientos a consignar para los PMS una cantidad equivalente al 5 por 100 de su «presupuesto ordinario», opera la supletoriedad del art. 194 del TRLS1976, que impone la misma obligación, si bien con diferente ámbito de aplicación, puesto que el TRLS1992 se refería a las capitales y municipios de más de 50.000 habitantes, mientras que el TRLS1976 afecta a los municipios obligados a constituir PMS, que, según el vigente art. 276 TRLS1992, son los que dispongan de planeamiento general.

La nueva vigencia del art. 194 TRLS1976 tiene, además, otra consecuencia esencial, y es que la circular de 22 de abril de 1981 de la Dirección de Coordinación de las Haciendas Territoriales consideraba derogada la totalidad del mismo, lo que viene a incrementar la escasa aplicabilidad práctica que ha tenido este precepto, cuyo cumplimiento no ha sido adecuadamente vigilado por los correspondientes órganos de control, tanto interno como externo, de las entidades locales. En cualquier caso, la prevalencia de lo

legislado sobre esta materia por las comunidades autónomas resulta determinante para su aplicabilidad, como es el caso del País Vasco, cuya Ley del Suelo establece para los ayuntamientos de más de 7.000 habitantes la obligación de consignar en sus presupuestos una cantidad para atender las finalidades del PMS, equivalente al 10 por 100 de los capítulos I y II de ingresos, o de Castilla-La Mancha, en la que el artículo 76.1 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, determina que los municipios deberán consignar en sus presupuestos una cantidad equivalente al 5 por 100 del presupuesto de inversiones para las finalidades genéricas del PMS (crear reservas para actuaciones públicas y facilitar el planeamiento territorial y urbanístico).

En conclusión, podemos afirmar que los ingresos dinerarios mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico constituyen un recurso financiero afectado a la ampliación y conservación del PMS, pudiendo aplicarse tanto a gastos corrientes como de inversión, siempre dentro de la finalidad indicada. Los ingresos así obtenidos no se incorporan al patrimonio, sino que constituyen un recurso afectado de la Hacienda local, cuyo metálico se integra en la caja única municipal y se aplica a los fines generales de la tesorería de la entidad.

C) Alcance del deber de reinversión de los ingresos del patrimonio municipal del suelo

Como cuestión previa al planteamiento del problema, es necesario acotar los conceptos jurídicos que componen el entramado de vinculaciones existentes en el seno del PMS, lo que nos debe llevar a diferenciar con total claridad la finali-

dad genérica que debe asignarse al PMS, que es la de *regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento* (art. 276.1 TRLS1992), el uso concreto que los ayuntamientos pueden hacer del suelo de dicho patrimonio, es decir, 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 TRLS1992), y la aplicación que ha de darse a los recursos obtenidos mediante su enajenación, a la *conservación y ampliación* del PMS, que se encuentra perfectamente diferenciada de las anteriores en el artículo 276.2 del TRLS1992.

Esta importante cuestión ha sido puesta de manifiesto por Arnau Bernia cuando afirma que «no debe confundirse, por tanto, la utilización de los bienes del PMS, sobre cuyo alcance existe una intensa discrepancia doctrinal, con la aplicación que debe darse a los ingresos obtenidos de su enajenación, sobre cuya reversión al propio PMS la doctrina se muestra prácticamente unánime...», y refuta las posiciones doctrinales que tienden, según el referido autor, «a confundir y ensamblar globalmente los tres conceptos básicos sobre el PMS respecto de su 'finalidad' (art. 276-1 Trfdo. LS 92), su 'afectación' de recursos (art. 276-2 Trfdo. LS 92) y el 'destino de sus bienes' (art. 280-1 Trfdo. LS 92), dando evidente preeminencia al concepto más amplio de destino de los bienes del PMS que acaba absorbiendo, con apoyo también en una hermenéutica sui generis, la finalidad del PMS», advirtiendo asimismo que «tal forma de entender los tan repetidos preceptos (arts. 276 y 280-1 Trfdo. LS 92) lleva a la volatilización del PMS como 'patrimonio separado', ya que, de llevarse tales premisas a la práctica no habría diferencia entre este último y el resto de los bienes municipales».

A esta rotundidad con que la legislación deja sentado el deber de reinversión de los ingresos del PMS en su conservación y ampliación, ha de unirse la opinión mayoritaria de la doctrina que se mantiene en esta misma línea. En efecto, para un sector doctrinal (López Jurado, Martín Hernández y Martín Valdivia), dicha obligación ha de interpretarse en un sentido amplio, entendiendo que el deber de reinversión quedaría igualmente cumplido mediante otras inversiones en materia de urbanismo y vivienda, mientras que las opinión más extendida considera que la reinversión debe efectuarse estrictamente en la ampliación y conservación del patrimonio municipal del suelo.

En esta posición se encuentran numerosos tratadistas, que han consolidado en la doctrina administrativa una verdadera interpretación común sobre el carácter de patrimonio separado del PMS (actualmente recogido en el derecho positivo) y el deber de reinversión de los recursos obtenidos de la enajenación, entre los cuales se pueden citar, en el marco universitario, a los profesores Boquera Oliver, Pérez Moreno, García de Enterría, Parejo Alfonso, Fernández Rodríguez (Tomás Ramón), González Pérez, Díaz Lema, Fonseca Ferrandis, Quintana López, Lobato Gómez, González-Berenguer Urrutia, Ezquiaga Domínguez, Castillo Gómez y González García.

También en la función pública local se pueden citar los trabajos de los secretarios de Administración Local Lliset Borrell, López Pellicer, Romero Hernández, Corral García, García Florez, Rodrigo Moreno y Castelao Rodríguez, de los Interventores de Administración Local Arnau Bernia y Murillo Cerrato, así como también de expertos en urbanismo como Estevez Goytre, Santos Díez y Martínez García.

Como referencia representativa, y a título de ejemplo, interesa expo-

ner, aunque de modo sintético, algunas opiniones vinculadas a esta corriente doctrinal favorable a la reinversión de los ingresos del patrimonio municipal del suelo.

Lliset Borrell, López Pellicer y Romero Hernández diferencian expresa y claramente el destino del patrimonio municipal del suelo del de sus ingresos («una cosa es el destino del patrimonio municipal del suelo y otra el destino del dinero obtenido por su enajenación, que ha de dedicarse a la conservación y ampliación del mismo»).

Para Díaz Lema, los ingresos del patrimonio municipal del suelo deben destinarse exclusivamente a su conservación y ampliación, y «no pueden ser destinados a otros fines, como inversiones en materia de urbanismo y vivienda».

Fonseca Ferrandis afirma que los ingresos del patrimonio municipal del suelo constituyen un «fondo rotatorio de retroalimentación continuo», y deben destinarse estrictamente a su conservación y ampliación.

Quintana López y Lobato Gómez propugnan una interpretación estricta de la afectación, para impedir que los ayuntamientos financien sus necesidades presupuestarias mediante el patrimonio municipal del suelo.

Rodríguez Moreno sostiene que el producto de la enajenación podrá destinarse exclusivamente al patrimonio municipal del suelo, considerando ilegal una interpretación flexible del art. 276.2 «que permita entender que conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo equivale a cualquier inversión de índole urbanística».

También la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995 determina de forma rotunda e inequívoca la afectación de los in-

gresos del patrimonio municipal del suelo a su conservación y ampliación, sin que puedan destinarse a fines distintos a los previstos en el art. 276.2 TRLS1992, al señalar que dicha Ley «ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiable, 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 la conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo».

La sentencia, además, no admite más vía que la legislativa para posibilitar el destino de estos recursos a otras atenciones, afirmando a este respecto que, en relación con los patrimonios municipales del suelo, «... se comprenderá que, ante tanta claridad, sólo 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...».

Los principios emanados de esta sentencia han sido ratificados recientemente en dos nuevas sentencias del Tribunal Supremo (31 de octubre y 2 de noviembre de 2001), a las que este tribunal traslada las mismas consideraciones vertidas en la de 1995. En la primera de ellas, se confirma la sentencia de 6 de mayo de 1996, dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, la cual anulaba un convenio de permuta de un bien del patrimonio municipal del suelo suscrito por el Ayuntamiento de San Sebastián, justificando tal decisión por la infracción del artículo 280.1 del TRLS1992, mientras que en la segunda se de-

termina la anulación del presupuesto del Ayuntamiento de Oviedo para 1994, en cuanto que en dicho presupuesto *no se reinvierte en conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo el importe de las enajenaciones que en él se prevén de terrenos de dicho patrimonio*.

Otros tribunales también se han pronunciado en este mismo sentido, como el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que, en su sentencia de 9 de marzo de 1999, insiste en la afectación de los ingresos del patrimonio municipal del suelo al propio patrimonio, sin perjuicio de que se aprecie que la vulneración de la norma no se produce con la presupuestación, sino en el momento de la enajenación de los terrenos; y el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, cuya sentencia de 7 de mayo de 1999 advierte sobre «la necesidad de que los ingresos obtenidos con la enajenación de los bienes que forman parte del PMS reviertan al mismo». Mención especial merece en este terreno la sentencia de 27 de abril de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en virtud de la cual queda anulado el Presupuesto General del Ayuntamiento de Almería del ejercicio 1996, porque «...parte de los ingresos a obtener por venta de solares que integran por disposición legal el patrimonio municipal del suelo del Ayuntamiento de Almería, tenían como destino la financiación de inversiones a realizar con fines públicos distintos al de conservación o ampliación de dicho patrimonio, y por ende debe concluirse que tal desviación incurre en clara ilegalidad viciando de anulabilidad dichos presupuestos».

En definitiva, no debe caber duda en cuanto al alcance de la exigencia legal de reinversión en el propio PMS contenida en el artículo 276.2 TRLS1992, que además encuentra apoyo en la doctrina mayo-

ritaria y la jurisprudencia, como tampoco debe ponerse en cuestión, a tenor de la STC 61/1997, la prevalencia de esta norma sobre las determinaciones que sobre esta materia puedan contener las legislaciones de las comunidades autónomas.

Sin embargo, a pesar de que la norma contenida en el art. 276.2 TRLS1992 debe entenderse, como indica Arnau Bernia, «no disponible por parte de los legisladores autonómicos», podemos encontrar disposiciones autonómicas que contravienen el mandato concreto y específico establecido en la misma. Tal es el caso de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de la Junta de Galicia (art. 2), y la Ley 20/1998, de 29 de junio, de Suelo del País Vasco (artículo 2.2), que determinan que los ingresos por enajenación de parcelas y aprovechamientos se destinen a los fines genéricos del PMS (obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución del plan y regular el mercado de terrenos), alejándose del específico destino de conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo.

Asimismo, la Ley 85/1999, de 8 de abril, de la Junta de Castilla y León permite que los ingresos del PMS puedan destinarse también a fines distintos de los preceptuados en el art. 276.2 TRLS1992, como la construcción de viviendas protegidas, la ejecución de dotaciones públicas y otros fines de interés social, en la forma que reglamentariamente se determine.

D) *Concepto de «ampliación» y «conservación» del patrimonio municipal del suelo*

A fin de determinar las actuaciones que podrían financiarse mediante aplicación de los recursos procedentes del PMS, es necesario

delimitar los conceptos de ampliación y conservación del mismo.

Parece claro que el término ampliación ha de referirse a la adquisición de nuevos bienes para su adscripción al PMS, lo cual nos plantea la necesidad de determinar qué bienes se integran en éste y, por ende, la legislación aplicable en esta materia.

Al anular la STC las disposiciones del TRLS1992 que la regulaban, deben ser las comunidades autónomas quienes determinen los bienes que han de integrar el PMS, resultando de aplicación supletoria el TRLS1976, en ausencia de legislación de éstas.

Como quiera que coexisten comunidades que han desarrollado su propia normativa con otras que han asumido el TRLS1992 por la técnica del reenvío, y con otras que no se encuentran en ninguno de los casos anteriores, la legislación aplicable a la determinación de los bienes que integran el PMS habrá que buscarla, según el ámbito territorial donde nos encontremos, en el TRLS1992, el TRLS1976 o la propia normativa autonómica.

El art. 277 TRLS1992 enumera específicamente los bienes que integran el PMS, mientras que el TRLS1976 carece de determinaciones precisas sobre esta cuestión, lo que no impide que, con carácter general, podamos efectuar las siguientes apreciaciones, derivadas tanto de los propios textos legales como de la doctrina, en relación con las comunidades autónomas donde resulten de aplicación las normas estatales de 1976 ó 1992:

1ª) En todo caso, y por la propia definición del término, la referencia a los bienes patrimoniales debería excluir del PMS los bienes demaniales, es decir, los afectados al uso o servicio público.

2ª) En relación con las cesiones y expropiaciones, y a pesar de la lite-

ralidad del art. 277.1 TRLS1992, la doctrina consultada, respaldada asimismo por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, es unánime al considerar que no deben incorporarse al PMS las efectuadas sobre terrenos destinados a dotaciones públicas, tanto en sistemas generales como locales, ya que tal afectación impide que dichos terrenos puedan cumplir los fines institucionales del patrimonio municipal del suelo.

3ª) La incorporación automática del suelo urbano y urbanizable programado frente a la incorporación voluntaria del suelo urbanizable no programado y no urbanizable, recogidas en el art. 277 del TRLS1992, es operativa sólo en las comunidades donde resulte de aplicación el TRLS1992, ya que en el TRLS1976 no existe norma similar.

4ª) Lo mismo sucede con la delimitación de áreas para incremento del PMS, introducida como novedad por la TRLS1992 tras la defensa doctrinal ejercida por García de Enterría y Parejo Alfonso, que ha quedado eliminada de la legislación estatal por la STC, ya que su soporte jurídico, constituido por los anulados artículos 278.1 y 279, no encuentra su equivalente en el TRLS1976.

5ª) Finalmente, la posibilidad de integración en el PMS de edificaciones y construcciones ha sido objeto de algunas divergencias doctrinales en torno a la interpretación del anulado art. 277 del TRLS1992. Fonseca Ferrandis considera que del TRLS1992 se desprende claramente la adscripción de inmuebles edificados, *tanto para los supuestos de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos y aplicación del régimen de enajenación forzosa como del contemplado para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto*. Quintana y Lobato también se sitúan en esta posición, justificándola en la fungibilidad de los bienes que integran el PMS, que se deriva de la po-

sibilidad de incorporar a éste dinero en metálico.

Para Díaz Lema, sin embargo, es *indudable que el patrimonio municipal del suelo sólo está compuesto por terrenos*, ya que en la regulación del ejercicio del derecho de tanteo y retracto se hace alusión tanto a su finalidad de incrementar el patrimonio municipal del suelo, como a otras (intervenir en el mercado inmobiliario), además de que *la misma expresión «patrimonio municipal del suelo» está referida en todo caso a terrenos*.

Las comunidades autónomas con legislación propia sobre esta materia, por lo general, han adaptado su normativa a las determinaciones del TRLS1992, manteniendo prácticamente la misma tipología y características de los bienes que integran el PMS, salvo en algún caso excepcional, como la Comunidad de Madrid, donde el legislador autonómico ha querido abandonar la pauta estatal mediante una exhaustiva enumeración de bienes integrantes en el PMS (incluye hasta diez apartados), pero que adolece de algunas duplicidades e incluye ciertos elementos peculiares, como cesiones en metálico e ingresos que, en nuestra opinión, y como se ha explicado anteriormente, carecen de encaje dentro de un contexto patrimonial.

Como cuestión general, hemos de añadir que, a pesar de que la atribución competencial para la determinación de los bienes que se integran en el PMS pertenece a las comunidades autónomas, no debemos olvidar que los preceptos estatales de obligado cumplimiento para las mismas, en relación con los fines del PMS (art. 276.1 TRLS1992) y el destino de los bienes que lo integran (art. 280.1 TRLS1992), vinculan al legislador autonómico de modo que las determinaciones que pueda establecer sobre los bienes del PMS habrán de adecuarse a

aquellos fines y destino, debiendo considerarse contraria al ordenamiento jurídico la inclusión de bienes en el PMS cuyo uso sea incompatible con la finalidad de dicho patrimonio y el específico destino de sus bienes, determinados en la referida normativa estatal de aplicación.

También consideramos que, en esta materia, el legislador autonómico ha perdido una magnífica ocasión para definir los bienes que se integran en el PMS, haciendo un mayor hincapié no tanto en su forma de adquisición como en su naturaleza y uso, cuestión ésta que, como veremos mas adelante, va a tener una especial incidencia en el tratamiento presupuestario y contable del patrimonio municipal del suelo.

En cuanto a la conservación del PMS, tanto la legislación urbanística general como la doctrina consultada carecen de referencias concretas al alcance que deba darse a este concepto, por lo que, en ausencia de determinaciones legales de las comunidades autónomas, podrían ser los propios órganos técnicos municipales quienes establecieran, en cada caso, los criterios necesarios para concretar los gastos, además de los de adquisición de suelo, que pueden financiarse mediante recursos afectados al PMS por estar destinados a su conservación.

En este sentido, tomando la afectación de recursos del PMS bajo la perspectiva de la gestión urbanística para la preparación, cesión o enajenación de suelo, podrían considerarse como gastos de *ampliación y conservación del patrimonio municipal del suelo* todos aquellos que resulten necesarios para su adquisición, mantenimiento y gestión. Bajo esta perspectiva, se pueden establecer las siguientes categorías de gasto:

— *Adquisición*: importe de la adquisición, por cualquier procedi-

miento, de terrenos para su incorporación al PMS, incluyendo los gastos derivados de la misma, tales como gastos registrales y notariales, intereses, etcétera.

— *Urbanización*: tanto las obras de reposición necesarias para el mantenimiento de los solares del PMS, como las obras de nueva urbanización que se realicen con objeto de alcanzar la condición de solar.

— *Actuaciones complementarias*: gastos necesarios para la plena disponibilidad de los terrenos del PMS, tales como realojos, derribos, indemnizaciones, gastos judiciales, etcétera.

— *Administración*: medios personales y materiales de los órganos encargados de la gestión del patrimonio municipal del suelo.

II. DIMENSIÓN PRESUPUESTARIA DEL PMS

1. Encaje presupuestario de los ingresos y gastos del PMS

El control del deber de reinversión del producto de la enajenación del PMS ha de efectuarse mediante el análisis comparativo, en términos presupuestarios, de la afectación de los recursos procedentes de dicho patrimonio a los gastos presupuestarios vinculados a su ampliación y conservación.

Sin embargo, este análisis presenta graves dificultades por cuanto el reflejo en el presupuesto de las categorías de gasto anteriormente indicadas no siempre puede efectuarse de modo directo, ya que la estructura presupuestaria, tanto desde la vertiente económica como funcional, no permite diferenciar los gastos en relación con su afectación al PMS ni, por tanto, su cuantificación exacta.

En consecuencia, para poder disponer de una visión presupuestaria del grado de cumplimiento de la obligada afectación de los recursos procedentes del PMS, es necesario deslindar en lo posible la actividad dirigida al PMS respecto de la total actividad municipal, utilizando para ello los instrumentos contables disponibles en la normativa de aplicación.

Una solución, tal como apunta Fonseca Ferrandis, sería la creación de un órgano descentralizado —Gerencia de Urbanismo— con el fin de gestionar el PMS, que podría contar, según su forma jurídica, con un presupuesto propio o una sección presupuestaria diferenciada dentro del presupuesto municipal.

Esta solución tiene el inconveniente de que la creación de tal Gerencia de Urbanismo vendría ligada, por razones de funcionalidad, no exclusivamente a la gestión del PMS, sino también al desarrollo de otras funciones legalmente atribuidas a los ayuntamientos en materia de urbanismo, como son el control de la actividad privada o el planeamiento. Incluso podría, en la práctica, desempeñar funciones o ejecutar obras o actuaciones concretas que poco a nada tengan que ver no sólo con la gestión del PMS, sino tampoco con la actividad urbanística en general.

Por tanto, para poder utilizar el presupuesto de forma directa y automática como instrumento de control de esta afectación, es necesario consignar los ingresos y gastos vinculados a la gestión del PMS en aplicaciones presupuestarias (partidas de gasto y conceptos de ingreso) destinadas exclusivamente a ese fin, al nivel de vinculación jurídica con que se opere en la entidad.

En cuanto a los ingresos, la solución es sencilla, puesto que únicamente habría que considerar los ingresos obtenidos por la enajena-

ción de suelo patrimonial (artículo 60 «Enajenación de inversiones reales. De terrenos»), así como los resultantes de la sustitución del aprovechamiento urbanístico por su equivalente en metálico (concepto 397.00 «Aprovechamiento urbanístico» según consulta evacuada por la IGAE) y, en su caso, los recursos previstos en la legislación autonómica de aplicación, en el concepto presupuestario que corresponda a su naturaleza. Asimismo, podría completarse este esquema, en su caso, incluyendo los recursos procedentes de la consignación presupuestaria obligatoria, en los casos que proceda.

En relación con los gastos, sin embargo, la solución es más compleja, porque exige consignar gastos de la misma naturaleza en aplicaciones diferenciadas según se trate de actuaciones en bienes del PMS o ajenas al mismo.

Para ello, en primer lugar, habría que subdividir, dentro de la estructura funcional de su presupuesto, las funciones desarrolladas por esta Gerencia de Urbanismo en tantos subprogramas como funciones tiene legalmente atribuidas, es decir:

- Patrimonio municipal del suelo.
- Control de la actividad urbanística.
- Elaboración y seguimiento del Plan General.
- Servicios generales.

A continuación, dentro de cada uno de estos subprogramas, podrían establecerse aplicaciones presupuestarias específicas para consignar los gastos directamente imputables al patrimonio municipal del suelo.

En el *Subprograma Patrimonio Municipal del Suelo* se imputaría la totalidad del subprograma, es decir:

Adquisición de suelo: el concepto 680 «Gastos en inversiones de bienes patrimoniales. Inversiones en terrenos», así como los gastos directamente relacionados con las adquisiciones: judiciales y notariales (capítulo 2), intereses financieros y de demora (capítulo 3), etcétera.

Actuaciones complementarias: en las que se incluirían las operaciones necesarias para la obtención del suelo patrimonial, tales como derribos y gastos de realojos. En este último caso, también habrían de incluirse en los capítulos 4 y 7 las aportaciones a otras entidades para esta finalidad.

Urbanización de suelo patrimonial: tanto nueva como de reposición, en tanto que redundan en terrenos integrados en el patrimonio municipal del suelo.

Administración y gestión: constituidos por los gastos de funcionamiento de este subprograma, tanto corrientes como de inversión.

Dentro del *Subprograma Control de la Actividad Urbanística* habrían de consignarse en partidas específicas los gastos directamente imputables al PMS, como son los gastos por aportaciones a juntas de compensación en las que el ayuntamiento figura como propietario de suelo.

No deben tenerse en cuenta, sin embargo, las urbanizaciones a cargo de particulares ni las efectuadas por el sistema de cooperación, ya que se financian con ingresos específicos afectados.

Este planteamiento puramente presupuestario podría completarse con la imputación de costes indirectos del *Subprograma Servicios Generales*, aplicando coeficientes de imputación calculados basándose en el peso relativo del gasto directamente afectado al PMS en relación con el gasto total.

2. Control presupuestario del deber de reinversión de los ingresos del PMS

Una vez determinados los ingresos y gastos presupuestarios afectados al PMS, la verificación del deber de reinversión del producto de su enajenación puede efectuarse mediante su control y seguimiento conforme a las normas previstas en las reglas 376 y ss. de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), lo cual nos introduce en el complejo, y en ocasiones no claramente definido, ámbito de los gastos con financiación afectada, en el que lo primero que ha de plantearse es si este instrumento contable resulta de aplicación obligatoria para el control y seguimiento de los ingresos y gastos afectados al patrimonio municipal del suelo.

En principio, de la literalidad de la regla 376 de la ICAL parece derivarse que así es, por tratarse de *gastos que por imperativo legal deban financiarse mediante recursos concretos*; pero atendiendo a los principios contables del sector público, que establecen criterios más restrictivos para la consideración de los GFA, y teniendo en cuenta las dificultades técnicas de su aplicación, especialmente en relación con la imputación de costes indirectos y la interferencia de otras afectaciones genéricas, podría admitirse la posibilidad de efectuar este control mediante otros instrumentos.

En este caso, así como para la entidades locales de población inferior a los 5.000 habitantes (cuya Instrucción de Contabilidad Simplificada no contiene la estructura contable de los GFA), el deber de reinversión del producto de la enajenación del PMS podría verificarse mediante la comparación, en el marco del presupuesto anual, de los ingresos y gastos afectados al PMS, que deberá realizarse en diferentes fases del ciclo presupuestario: en el

momento de la formulación del presupuesto, en términos de previsiones iniciales, en los acuerdos de modificación, en términos de previsiones definitivas, y en el momento de su liquidación en términos de derechos reconocidos y obligaciones liquidadas.

Este control presupuestario de la afectación de recursos del PMS presenta graves dificultades, por cuanto ha de efectuarse en el ámbito del presupuesto anual, mientras que las operaciones de suelo normalmente requieren un ciclo superior, obteniéndose de este modo una perspectiva temporal distorsionada en relación con la realidad de la gestión del PMS. Por ello, habría de establecerse un nexo interpresupuestario a través del remanente líquido de tesorería, diferenciando dentro de esta magnitud la cuantía correspondiente a las operaciones propias del PMS y, en caso de que resulte positiva, afectar su utilización exclusivamente a su ampliación y conservación.

III. CONCLUSIONES

1. La regulación jurídica de los patrimonios municipales del suelo resultante de la STC 61/1997 sitúa en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 los principios básicos aplicables a su finalidad, el destino de los bienes que lo integran y la afectación de los ingresos procedentes de su enajenación (artículos 276 y 280.1), constituyendo estas determinaciones una limitación a la utilización por los ayuntamientos del patrimonio municipal del suelo como fuente de recursos generales.

2. A pesar de que esta normativa estatal es vinculante para las comunidades autónomas, algunos legisladores autonómicos han producido normas que la contravienen o exceden, desaprovechando una magnífica ocasión para clarificar el régimen jurídico de los patrimonios

municipales del suelo mediante el desarrollo y concreción de la insuficiente e inconcreta legislación estatal. Este proceder ha contribuido a hacer aún más confusa la situación creada en el ordenamiento urbanístico por la STC 61/1997, sin que además haya intervenido ninguna institución, ni jurisdiccional, ni política, ni del gobierno, en defensa de la prevalencia de las normas estatales determinada por el Tribunal Constitucional.

3. La aplicación de la referida normativa estatal, con apoyo de la doctrina más abundante y consolidada, así como de sentencias del Tribunal Supremo y algunos tribunales superiores de justicia, conduce inevitablemente al principio de reinversión en el propio patrimonio de suelo del producto de su enajenación. En este sentido, no debe confundirse el destino de los bienes con la afectación de los ingresos para justificar que éstos puedan destinarse a fines distintos a la conservación o ampliación del patrimonio municipal del suelo.

4. La afectación de recursos del patrimonio municipal del suelo debe plantearse en términos de derechos y obligaciones, y no en términos de tesorería, así como tampoco debe admitirse la posibilidad de incorporar dinero en metálico a dicho patrimonio.

5. La insuficiencia financiera de los ayuntamientos, unida a la confusión creada en torno al ordenamiento de los patrimonios municipales de suelo, puede propiciar el incumplimiento de las normas que limitan su utilización como fuente de recursos generales del municipio, sin que esta práctica pueda ser impedida con efectividad por los órganos de control interno municipales. El resultado de todo ello es que el patrimonio municipal del suelo está perdiendo el carácter de instrumento urbanístico con que se creó, para convertirse en un instrumento

financiero que, además, puede provocar efectos contrarios a los pretendidos por el legislador.

6. Para evitar una creciente malversación del suelo municipal respecto de su destino y de la afectación de sus recursos, se hace imprescindible romper la apatía institucional en la que nos hallamos inmersos y actuar en una doble vertiente: por una parte, completando la legislación estatal con una mayor concreción de sus determinaciones y desarrollando las normas precisas para un adecuado tratamiento presupuestario y de control y seguimiento de estos recursos, y por otra, mediante una efectiva intervención, hasta ahora inexistente, de los órganos de control externo, de los que pueden emanar criterios y principios con mayor fuerza que los derivados de la actuación de los, a veces impotentes, órganos de control interno.

BIBLIOGRAFÍA

a) Profesores universitarios:

- BOQUERA OLIVER, José M^a (1967), «El patrimonio municipal del suelo», en el volumen *Problemas del urbanismo moderno* (Conferencias del Curso 1965-66), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- CASTILLO GÓMEZ, Fátima (2000), «Los patrimonios municipales del suelo: destino y finalidad», revista *El Consultor*, n.º 21, 15-noviembre, Madrid.
- DÍAZ LEMA, José Manuel (1993), «El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992», en el *Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*. Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid. También en *Revista de Derecho Urbanístico* n.º 136, editorial Montecorvo, Madrid, 1994.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, Ignacio, y EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José M^a (1997), «Urbanismo y haciendas locales», *Análisis Local*, número 12, mayo-junio, Madrid.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (2000), *Manual de Derecho Urbanístico*, publicaciones Abella, Madrid. Ediciones: 1980, (1998: 13ª), (1999: 14ª), (2000: 15ª).
- FONSECA FERRANDIS, Fernando E. (1995), *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*. Universidad Carlos III

de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid.

- (1998), «Intervención pública en el mercado del suelo». En la obra colectiva *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, PAREJO ALFONSO, Luciano (director). Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid y Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid-Barcelona.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano (1981), *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Cívitas, S.A., Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1999), *Curso de Derecho Administrativo*, 6ª edición, Editorial Cívitas, S.A., Madrid.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis (1997), *La financiación del Urbanismo y el precio de los terrenos*. Colección Autónoma y Local, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (1999), «La intervención pública en el mercado del suelo en la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid», en la obra colectiva *El Derecho Urbanístico en la Comunidad de Madrid*, dirigida por Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Editorial Lex-Nova, Valladolid.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1981), *Comentarios a la Ley del Suelo*, 4ª edición, Editorial Cívitas, S.A., Madrid.

- (1993), *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, 6ª edición, Editorial Cívitas, S.A., Madrid.

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja (1992), *Los patrimonios municipales del suelo. Sus caracteres y operatividad*, CEMCI, Granada.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador Mª (1998), *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*, Editorial Montecorvo, Madrid.

PÉREZ MORENO, Alfonso (1968), «Aspectos jurídicos del Patrimonio Municipal del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, número 10, Editorial Montecorvo, Madrid.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, y LOBATO GÓMEZ, J. Miguel (1996), *La constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.

b) Secretarios de Administración local:

CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio (y SANTOS DÍEZ, Ricardo) (2001), *Derecho urbanístico*, 4ª edición, *El Consultor*, Madrid.

CORRAL GARCÍA, Esteban (1994), «El patrimonio municipal del suelo», revista *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 9, Madrid, 15 de mayo.

GARCÍA FLOREZ, Fernando (1995), «Nuevas perspectivas del patrimonio municipal del suelo: Régimen jurídico aplicable. Su instrumentalidad técnica», revista *El Consultor*, n.º 22, Madrid, 30 de noviembre.

LLISET BORRELL, Francisco; LÓPEZ PELLICER, José A., y ROMERO HERNÁNDEZ, Federico (1993), *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, Publicaciones Abella, Madrid.

MARTÍN HERNÁNDEZ, Paulino (1996), «El destino de los bienes integrados en el patrimonio municipal del suelo», *Análisis Local*, n.º 6, mayo-junio, Edit. Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.

RODRIGO MORENO, Fernando (2000), «Tres problemas urbanísticos: integración de los edificios en el patrimonio municipal del suelo, destino de los bienes integrantes de este patrimonio y extensión subjetiva de la carga real en el sistema de compensación», revista *El Consultor*, n.º 6, Madrid, 30 marzo.

c) Interventores de Administración local:

ARNAU BERNIA, Vicente José (1991), *Manual de presupuestos de las entidades locales*, Ed. Marcial Pons, Madrid.

- (2001), *Gestión económico-financiera y presupuestaria. Informes de la Intervención General. Año 2000*, Artes Gráficas Municipales del Ayuntamiento de Madrid, Madrid.

MURILLO CERRATO, Agustín (1994), «Régimen económico, financiero y presupuestario de las gerencias de urbanismo», en la publicación *Encuentro de gerencias municipales de urbanismo*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

d) Funcionarios técnicos de Administración local:

AGUINAGA MARTÍNEZ, Miguel (1997), «Fiscalización en materia de urbanismo», en la obra colectiva *El control interno en las corporaciones locales (abril-mayo 1997)*, Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Castellón. Servicio de Publicaciones de la Diputación de Castellón, Castellón de la Plana.

e) Expertos en urbanismo:

ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo (2000), *Manual de Derecho Urbanístico. Tras la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 2ª edición, Editorial Comares, S.L., Granada.

MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio (2001), *Aspectos económicos y tributarios del urbanismo*, Editorial Bayer Hermanos, S.A., Barcelona.

SANTOS DÍEZ, Ricardo (y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio) (2001), *Derecho Urbanístico*, 4ª edición, *El Consultor*, Madrid.