

Subcapítulo I. El Patrimonio Público del suelo en Andalucía

Juan Millán Santana y Samuel Gómez Vidal

RESUMEN

Este apartado trata del patrimonio público del suelo en Andalucía. Para ello se detalla el marco jurídico que lo regula desde 1952 hasta la actualidad.

Seguidamente, se analiza su naturaleza patrimonial con sus peculiaridades, y principales características (ser enajenable, estar afectado a una función, ser susceptible de embargo y ejecución entre otras).

Posteriormente se estudian las finalidades de este patrimonio, que aproxima su naturaleza a la de los bienes demaniales, al tener que contribuir a unos fines públicos determinados de antemano, regulados en la normativa estatal y autonómica. De acuerdo con estas finalidades se describen los elementos que integran el patrimonio público del suelo, y se clasifican atendiendo a varios criterios.

También se analizan las reservas de terreno para su posible incorporación al patrimonio público del suelo, y las consecuencias de la sentencia de 9 de julio de 2015.

A renglón seguido se estudia el destino genérico de este patrimonio y los otros empleos más específicos que se establecen en la normativa, dependiendo del tipo de elemento que integre este patrimonio público del suelo.

También se dedica un apartado a analizar las peculiaridades en la disposición de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo.

Seguidamente se estudia su contabilización en el ámbito de las corporaciones locales, en relación con las cuentas del subgrupo 24.

Antes de finalizar se analizan los principales objetivos y procedimientos de su fiscalización, de acuerdo con los trabajos que se han realizado por la Cámara de Cuentas de Andalucía o el Tribunal de Cuentas.

Concluye el artículo con una exposición de las principales conclusiones.

I.1. REGULACIÓN

El reconocimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada que se incluye en el art. 47.1 de la Constitución Española hace necesario que los poderes públicos intervengan en el mercado del suelo. Dicha norma les obliga a *“promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*. Asimismo se establece el mandato de que *“la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística para impedir la especulación.”*

El patrimonio público del suelo es el más importante instrumento de intervención en el mercado del suelo.

En el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 27 de mayo de 1952¹, apareció por primera vez el término “Patrimonio Municipal del Suelo” que tenía la finalidad de prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana de determinadas poblaciones.

La Ley del Suelo de 1956² permitió mejorar la regulación de los patrimonios municipales del suelo y constituye el origen de la configuración actual del patrimonio público del suelo. Se exigía, a determinados municipios constituir patrimonios municipales del suelo destinando un mínimo de consignación presupuestaria a tal finalidad.

La Ley del suelo de 1975³ y el texto refundido de 1976⁴ mantenían el espíritu de la Ley de 1956, añadiendo como novedad más significativa la incorporación al patrimonio municipal del suelo del 10% de aprovechamiento medio urbanístico de cesión obligatoria de los propietarios de terrenos urbanizables programados. Otra novedad fue la posibilidad de ceder terrenos a entidades públicas gratuitamente o por precio inferior al del mercado para beneficiar al municipio.

¹ Aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1952.

² Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (BOE núm. 135, de 14 de mayo de 1956).

³ Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1975).

⁴ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976).

La reforma de la ley de 25 de julio de 1990⁵ tenía como propósito fundamental el de dar cobertura a una serie de instrumentos jurídicos para potenciar la intervención en la regulación del mercado de suelo, por lo que se fomentó la constitución de PPS. Esta ley potencia los Patrimonios Públicos de Suelo y, en concreto, aumenta las cesiones, los preceptos sobre expropiación y el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. También incorpora suelo clasificado como no urbanizable y determina el destino de los bienes que integran los patrimonios municipales de suelo. La reforma de 1990 y el subsiguiente texto refundido de 1992⁶ confiaron en el abaratamiento de los precios de los terrenos y en que esto tendría repercusión en los precios finales de las viviendas y en el coste de implantación de actividades económicas. Los artículos 276 y 280.1 regulaban el patrimonio público del suelo.

La STC 61/1997, de 20 de marzo⁷ declaró inconstitucional gran parte del articulado del texto refundido de la Ley del Suelo, haciendo necesaria la aprobación con carácter urgente de disposiciones en materia de régimen del suelo y ordenación urbana que posteriormente se han ido derogando con normativa propia de cada autonomía.

Se excepcionaron de la declaración de inconstitucionalidad, entre otros, los artículos 276 y 280.1, relativos al patrimonio municipal del suelo que, por tanto, siguieron vigentes como legislación estatal y habrían de ser tenidos en cuenta, planteando algún problema de encaje con las normativas autonómicas.

La Ley del suelo del año 2007⁸ y el texto refundido de 2008⁹ regularon con mayor rigurosidad los destinos de los patrimonios públicos de suelo y medidas para asegurarlo, principalmente en sus artículos 38 y 39.

La modificación del artículo 135¹⁰ de la Constitución española, y la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹¹, que lo desarrollaba,

⁵ Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. (BOE núm. 179, de 27 de julio de 1990).

⁶ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (BOE núm. 156, de 30 de junio de 1992).

⁷ BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997.

⁸ Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. (BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007).

⁹ Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo. (BOE núm. 154, de 26 de junio de 2008).

¹⁰ Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. (BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011).

¹¹ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012).

obligó a adaptar la normativa básica en materia de Administración local¹². La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, afectó de manera significativa a la figura del patrimonio público del suelo al introducir en la Disposición final cuarta una modificación del texto refundido de 2008, añadiendo un nuevo destino al patrimonio público del suelo: la amortización de deuda bajo determinados condicionamientos.

Finalmente, la normativa estatal regula en la actualidad el Patrimonio Público del Suelo en los artículos 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana¹³, que deroga el anteriormente vigente texto refundido de 2008.

Esta regulación se lleva a cabo con base en los títulos competenciales estatales de bases de la planificación general de la actividad económica y sobre legislación civil y expropiación forzosa. En ambos artículos se regula de forma genérica el patrimonio público del suelo, englobando tanto el tradicional patrimonio municipal del suelo como el patrimonio público de la Comunidad Autónoma y el del Estado.

En esta regulación se sigue configurando el patrimonio público del suelo como un instrumento de intervención en el mercado del suelo, si bien se le atribuyen nuevas funciones.

Con el sistema de fuentes establecido en el ámbito urbanístico tras la mencionada STC 61/1997, para estudiar el patrimonio público del suelo hay que atender tanto al TRLSRU como a la legislación de cada Comunidad Autónoma.

Así, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la LOUA se refleja la importancia que en el momento de su aprobación tiene para el legislador andaluz la necesidad de flexibilizar el mercado del suelo, lo que se relaciona de manera explícita con el interés de promover una vivienda digna. Así se indica en la propia exposición de motivos de la LOUA:

*“(…) En desarrollo de este mandato (en referencia al artículo 47 de la Constitución Española) y desde el entendimiento del urbanismo como una función pública, en esta Ley se avanza en los mecanismos de intervención pública en el mercado del suelo, con el objeto de que dicha intervención sirva para regular, en aras del interés general, los precios del suelo en un mercado generalmente caracterizado por su carácter alcista y la escasa flexibilidad de la oferta. Para conseguirlo mantienen en la Ley los instrumentos existentes del derecho de superficie, los derechos de tanteo y retracto y, **particularmente, se legisla sobre los patrimonios públicos de suelo**, institución que deben constituir no sólo los municipios, sino también la Administración de la Junta de Andalucía, a fin de dotarse de recursos para actuación urbanística pública en su sentido más amplio, pero manteniendo la prioridad de su destino a viviendas protegidas.*

¹² La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013).

¹³ BOE núm. 261 de 31 de Octubre de 2015.

La LOUA regula “los patrimonios públicos del suelo” en los artículos 69 a 76, que conforman el capítulo I del título III. Este título lleva por rúbrica “Instrumentos de intervención del mercado del suelo”, y regula además el derecho de superficie (capítulo II) y los derechos de tanteo y retracto (capítulo II).

Finalmente, hay que destacar que la última crisis ha reducido sustancialmente los ingresos obtenidos por los ayuntamientos por la gestión del patrimonio público del suelo.

I.2. NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS

El art. 52 del TRLSRU recoge la configuración jurídica que de esta figura se hacía en la normativa anterior, al establecer que *“los bienes de los patrimonios públicos del suelo constituyen un patrimonio separado”* que está afecto a unos destinos específicos que el legislador establece, lo que impide disponer de dichos bienes para atender otras necesidades. De hecho, continúa la misma norma estableciendo que *“los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino”*.

El patrimonio público del suelo, por tanto, se configura como un fondo rotatorio de realimentación continua, constituyendo una excepción no sólo al principio de unidad presupuestaria, sino también al principio de unidad de caja. Se intenta evitar así que se utilice como vía de financiación de otras actividades administrativas ajenas a los destinos predeterminados por la normativa¹⁴.

Se trata de bienes de carácter patrimonial, si bien se aproximan a los bienes demaniales por su finalidad de contribuir a unos fines públicos determinados de antemano.

Como indica ÁLVAREZ GONZÁLEZ¹⁵, se pueden señalar las siguientes características de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo, que denotan dicho carácter patrimonial:

- Son bienes enajenables, no siendo necesaria su previa desafectación para la posterior cesión onerosa o gratuita a terceras personas.

¹⁴ La caracterización jurídica del patrimonio público del suelo ha sido perfilada por la jurisprudencia en diversas sentencias. Por todas, véase la STS de 2 de noviembre de 1995 (RJ 1995\8060).

¹⁵ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?”, Revista Andaluza de Administración Pública, nº 88 (enero-abril 2014), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2014.

- Están afectados a una función de carácter eminentemente pública, aunque no por eso pierdan su condición de patrimoniales.
- Son susceptibles de embargo y ejecución¹⁶.
- Para su protección la Administración puede ejercer las potestades de investigación, deslinde y desahucio administrativo. Asimismo, estos bienes están protegidos por el interdicto propio a ejercitar en el plazo de un año como procedimiento protector administrativo y sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia.
- Estos bienes pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por terceras personas, siempre que concurren los requisitos establecidos por la legislación civil aplicable (arts. 1930 y ss. CC).

Por lo que se refiere a la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se configura la institución del patrimonio público del suelo con naturaleza jurídica homogénea a la que hemos analizado en la normativa estatal. Así, el art. 70 LOUA establece que *“cada patrimonio público del suelo integra un patrimonio independiente separado a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular”*.

El artículo 69 LOUA establece la obligatoriedad de constituir el patrimonio público del suelo tanto a la Administración Autonómica como a todos los municipios. En el momento de la aprobación de la LOUA resultó novedoso que la Administración de la Junta de Andalucía tuviera la obligación de constituir su patrimonio autonómico del suelo. Su regulación es común y casi indiferenciada al patrimonio municipal del suelo, sin que asignen fuentes específicas de adquisición. Son patrimonios distintos y complementarios, en razón de los ámbitos de intereses autonómicos (regionales y locales) que respectivamente atienden. La LOUA autoriza a elaborar instrumentos de planeamiento urbanístico a la Administración autonómica en el art. 73 pero, además, le permite colaborar con las Corporaciones Locales, con otras Administraciones e incluso con la iniciativa privada, a través de la figura del Convenio a que hace referencia los arts, 4 y 73.3 de la LOUA.

La constitución del patrimonio público ha de ser expresa, al obligar el art. 69.1 LOUA a la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los municipios a constituir su correspondiente patrimonio público del suelo. No obstante, el art. 70.2 LOUA protege de la inactividad administrativa,

¹⁶ GUTIÉRREZ COLOMINA considera que los bienes integrantes del patrimonio público del suelo no son embargables. Se basa en el fundamento jurídico 14 de la STC 166/1998. En esta sentencia se acepta que los bienes patrimoniales no afectos a un uso o servicio público son embargables, pero en dicho fundamento jurídico se distingue entre los bienes patrimoniales en general y aquellos otros sujetos a una legislación especial, entre los que se encuentran los pertenecientes al patrimonio público del suelo. Para este autor, mediante la inembargabilidad de este patrimonio se puede garantizar el destino legal del mismo (Véase GUTIÉRREZ COLOMINA, V, “Especialidades de los patrimonios públicos del suelo en Andalucía. Comentarios a los artículos 69 a 76 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”, Cuadernos de Derecho Local , nº 13 -febrero 2007, Fundación Democracia y Gobierno Local).

al establecer que *“los bienes y recursos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de esta Ley, deban integrar legalmente los patrimonios públicos del suelo estarán sometidos al régimen que para ellos dispone este título, con independencia de que la Administración titular no haya procedido aún a la constitución formal del correspondiente patrimonio”*.

En definitiva, en los artículos 70 y 71 de la LOUA se configura el patrimonio público del suelo con las mismas notas ya señaladas en la normativa estatal, como patrimonio independiente, separado a todos los efectos del restante patrimonio de la administración titular y siéndole aplicable el régimen de los bienes patrimoniales.

I.3. FINALIDADES

Las finalidades del Patrimonio Público de Suelo según el art. 51 del TRLSRU son *“regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.”* Las distintas regulaciones autonómicas establecen otras finalidades, que están muy vinculadas con las mencionadas.

A continuación se detallan algunas notas características de cada una de estas finalidades.

1º) La regulación del mercado de terrenos

La propiedad del suelo es privada en innumerables casos. Los terrenos privados en suelos urbanos consolidados o en suelos no urbanizables, se encuentran, por lo general, fuera del mercado de terrenos. En el primer caso, porque ya suelen estar transformados y edificados, y en el segundo, por sus propias características, al tener prohibidas su transformación urbanística y edificación.

Por otra parte, los suelos urbanizables tienen como finalidad urbanística principal la de su transformación, de acuerdo con las condiciones establecidas por la Ley y el Planeamiento, por lo que se encuentran dentro del mercado de suelos para su urbanización y edificación para así satisfacer las necesidades de vivienda digna.

La existencia de un Patrimonio Público de Suelo de suficiente entidad permite una regulación del mercado de terrenos, al objeto de evitar situaciones de monopolio u oligopolio de los suelos urbanizables generadora de subida de precio y minorando la especulación con el terreno.

2º) La obtención de reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública

Parte del patrimonio público de suelo debe permanecer con el objetivo de realizar actuaciones de iniciativa pública. En la actividad urbanística debe participar tanto la iniciativa pública y privada, de manera simultánea, atendiendo a las condiciones de cada territorio e intervención urbana. Para que pueda producirse la intervención pública en la promoción de viviendas sujetas a protección, en la construcción de determinadas infraestructuras, dotaciones y equipamientos de carácter público o privado y en la creación de espacios

destinados a actividades productivas, iniciativas que complementan las realizaciones normales de los agentes privados, resulta imprescindible la existencia de reservas de suelo de propiedad pública, adscritas al patrimonio público del suelo.

3º) El facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística

Para ejecutar en tiempo y forma lo establecido en el planeamiento territorial y urbanístico elaborado por el poder público es necesario, en determinadas ocasiones, que se fomente la ejecución de lo planeado, ya que es una competencia inherente a la de la capacidad planificadora.

Si bien hay distintos aspectos de la legislación urbanística para garantizar la ejecución de lo planificado, quizás la mayor garantía sea que lo planificado por la propia Administración se pueda realizar en terrenos declarados Patrimonio Público de Suelo.

Las tres finalidades hasta ahora mencionadas están recogidas en las diferentes legislaciones autonómicas, aunque con diversas excepciones.

Respecto a la finalidad de obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública se incluye en todas las regulaciones autonómicas.

Por lo que se refiere a las finalidades del patrimonio del suelo en la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a tenor del Art. 69 de la LOUA “la Administración de la Junta de Andalucía y los Municipios deben constituir, mantener y gestionar el Patrimonio Autonómico de Suelo y el Patrimonio Municipal de Suelo, respectivamente, con las siguientes finalidades:

- *Crear reservas de suelo para actuaciones públicas.*
- *Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento.*
- *Conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de los precios.*
- *Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.”*

I.4. BIENES QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO

El art. 51.1 TRLSRU establece que “*integran los patrimonios públicos del suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística*”.

El mencionado artículo 18.1.b) TRLSRU hace referencia a la obligatoriedad de entregar a la administración competente “*el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente a un porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior*

de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística”. Se trata, por tanto, de las cesiones obligatorias que corresponden a la participación de la Administración en el patrimonio público del suelo.

Para el resto de bienes que integran el patrimonio público del suelo hay que acudir a la legislación autonómica correspondiente.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Art. 72 de la LOUA regula los bienes y recursos integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo, y dispone que:

“Integran los Patrimonios Públicos de Suelo:

- a) *Los bienes patrimoniales incorporados por decisión de la Administración correspondiente. Dicha incorporación podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas.*
- b) *Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio urbanístico.*
- c) *Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico.*
- d) *Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable, de las multas impuestas como consecuencia de las infracciones urbanísticas, así como cualesquiera otros expresamente previstos en esta Ley.*
- e) *Los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio del suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley.*
- f) *Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos”.*

A la vista de esta regulación, dentro del patrimonio público del suelo puede diferenciarse entre los bienes patrimoniales incorporados por decisión de la Administración y los bienes y recursos de incorporación necesaria al patrimonio público del suelo.

Por lo que se refiere a los bienes patrimoniales incorporados por decisión de la Administración, la LOUA se limita a indicar que esta incorporación podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas, requiriéndose una resolución o acuerdo expreso de adscripción.

En cuanto a los bienes y recursos de incorporación necesaria al patrimonio público del suelo, se pueden hacer las observaciones siguientes:

- a) *Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio urbanístico y los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico.*

En el caso de Andalucía los deberes de los propietarios del suelo se establecen en el art. 51.1 de la LOUA y entre las obligaciones se incluyen las cesiones que difieren en función de las clases de suelo. Para el suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable ordenado se establece el deber de ceder obligaría y gratuitamente al municipio los terrenos, ya urbanizados, en los que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración.

El art. 54.2.b) concreta que la cesión que corresponde al municipio en el caso de suelo urbanizable ordenado: *“La superficie de suelo con aprovechamiento lucrativo, ya urbanizada, precisa para materializar el diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto. Cuando se justifique por el instrumento de planeamiento, esta cesión podrá sustituirse, mediante resolución motivada, por el abono a la Administración de su valor en metálico, tasado en aplicación de las reglas legales pertinentes.*

Quando exista suelo destinado a vivienda protegida, en virtud de la reserva prevista en el artículo 10.1.A).b), el cumplimiento de este deber se materializará necesariamente en los terrenos calificados para tal fin.”

Por su parte, el art. 55.2.a) LOUA concreta la cesión que corresponde al municipio en el caso del suelo urbano no consolidado: *“las cesiones de suelo son las mismas prescritas para el suelo urbanizable en el artículo anterior, si bien la de superficie de suelo ya urbanizada precisa para materializar el aprovechamiento lucrativo correspondiente a la participación del municipio será del diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto correspondiente, o, en caso de no estar incluidos los terrenos en ningún área de reparto, del aprovechamiento objetivo que tuvieran asignado; todo ello de acuerdo con los criterios establecidos por el Plan General de Ordenación Urbanística¹⁷”*

Por otro lado, hay que destacar que las cesiones correspondientes a los excedentes de aprovechamiento que se incorporan al patrimonio de la administración no se integran en el patrimonio municipal del suelo. Su destino es compensar a propietarios afectados en el área de reparto con mayor carga de sistemas generales y restantes dotaciones, o menor volumen de aprovechamiento objetivo al correspondiente en el área de reparto.

¹⁷ En el caso de suelo urbano no consolidado al que se refiere el art. 45.2.B.c) de la LOUA, la obligación de cesión se concreta en “la superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo precisa para materializar el diez por ciento aplicado a la diferencia sobre el preexistente. Este porcentaje podrá ser incrementado o disminuido de manera motivada por el planeamiento, en función de las plusvalías, hasta el quince y cinco por ciento, respectivamente.

- b) *Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable, de las multas impuestas, así como cualesquiera otros expresamente previstos en la Ley.*

En este apartado se incluye la obligación establecida en el art. 52.5 de la LOUA que hace que en el caso del suelo urbano no urbanizable se establezca una prestación patrimonial de carácter público. Como indica GUTIÉRREZ COLOMINA¹⁸, tiene por finalidad compensar el uso y aprovechamiento excepcional del suelo no urbanizable en el caso de actos de edificación no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga. Consiste en una cantidad en metálico de cuantía de hasta el diez por ciento del importe total de la inversión a realizar, excluida la correspondiente a maquinaria y equipos¹⁹. Estarán exentos de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable los actos que realicen las Administraciones Públicas en ejercicio de sus competencias.

Por otro lado, los ingresos procedentes de las multas impuestas como consecuencia de las infracciones urbanísticas se destinan al patrimonio público de suelo, si bien con excepciones. Así, el art. 158.2 LOUA dispone que, en caso de multas coercitivas por incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución, el importe queda afectado a la cobertura de los gastos que genere efectivamente la ejecución subsidiaria. Por otro lado, en el art. 179 LOUA se establece que el importe de las sanciones urbanísticas en general se destinará a los correspondientes Patrimonios Públicos de Suelo *“una vez descontado el coste de la actividad administrativa de inspección que reglamentariamente se establezca”*.

En lo referente a los ingresos que se pueden integrar dentro del concepto de cualquier otro ingreso expresamente previsto en la Ley con motivo de la ejecución de Planes o la implantación de obras y servicios, podemos destacar las actuaciones de interés público en suelo no urbanizable, que se regulan en el art. 42.5 de la Ley.

¹⁸ En los supuestos en los que el planeamiento determine la sustitución de las cesiones de suelo por su valor en metálico, éste se calculará conforme a la normativa que sea de aplicación, en el momento de la suscripción del convenio al que hace referencia el artículo 30.2 de esta Ley.”

Así se pronuncia este autor en el artículo ya citado en nota 16: GUTIÉRREZ COLOMINA, V, “Especialidades de los patrimonios públicos del suelo en Andalucía. Comentarios a los artículos 69 a 76 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”, Cuadernos de Derecho Local, nº 13 (febrero 2007), Fundación Democracia y Gobierno Local.

¹⁹ El porcentaje del diez por ciento puede ser inferior por decisión municipal mediante la correspondiente ordenanza. Mientras no se regule esta reducción, el municipio estará obligado a exigir la prestación compensatoria en su importe máximo del diez por ciento.

- c) *Los recursos derivados de la gestión de los patrimonios públicos de suelo y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.*

Cabe entender estos recursos en sentido amplio, comprendiendo no sólo los ingresos y derechos que procedan de la venta, sino también los correspondientes a otras cesiones onerosas, arrendamiento o cualquier otra forma de enajenación, gravamen o transmisión, temporal o definitiva, de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo.

I.5. LAS RESERVAS DE TERRENOS

En los artículos 73 y 74 de la LOUA se regulan las reservas de terrenos para su posible incorporación al patrimonio público del suelo. Su objeto se establece en el artículo 73.2 de la LOUA en función de la clasificación del suelo.

La delimitación de las reservas de terrenos se podrá realizar mediante:

- Planes de Ordenación del Territorio.
- Actividades de planificación de la Junta de Andalucía que tengan la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.
- Planes Generales de Ordenación Urbanística.

No obstante, el art. 73.2 de la LOUA establece que en ausencia de dichos planes o de previsión en los mismos de las reservas de terrenos, los municipios podrán, en cualquier clase de suelo, llevar a cabo la delimitación por el procedimiento previsto para delimitar las unidades de ejecución. También podrá llevarla a cabo la Consejería competente en materia de urbanismo, en suelo no urbanizable, mediante la aprobación al efecto de un Plan Especial; y en suelo urbanizable mediante el procedimiento de delimitación de reserva de terrenos, previa información pública, audiencia del municipio o municipios y propietarios afectados por plazo común de veinte días, y publicación en el BOJA.

El efecto que tiene la reserva de suelo se regula en el art. 73.5 de la LOUA y consiste en la declaración de utilidad pública a los efectos de expropiación forzosa y la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas de terrenos a los derechos de tanteo y retracto previstos en la LOUA .

Por otro lado, en el art. 73.6 LOUA se permite la gestión concertada entre el Ayuntamiento y la Administración de la Junta de Andalucía, pudiendo adquirirse bienes en reservas delimitadas por cualquiera de las Administraciones.

La *“incorporación al proceso urbanizador de los terrenos objeto de reserva para los patrimonios públicos del suelo”* se regula en el art. 74 de la LOUA. En principio, se requerirá la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico regulados en la LOUA, con las salvedades incluidas en el art. 74.1 LOUA.

El art. 74.2 LOUA se refiere a las delimitaciones de reservas de terrenos para el patrimonio autonómico del suelo sobre suelo urbanizable sectorizado o en suelo no urbanizable. Se establece que *“la Consejería competente en materia de urbanismo podrá establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos”*.

Este último precepto fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional, ya que los recurrentes consideraban que se autoriza así una sustitución o subrogación orgánica incompatible con la autonomía local, desconociéndose que la ordenación urbanística del territorio municipal corresponde fundamentalmente al municipio y que por tanto es de competencia municipal. El Tribunal Constitucional, en sentencia de 9 de julio de 2015²⁰, consideró que dicho precepto no es inconstitucional, ya que realmente se atribuyen a la Comunidad Autónoma competencias en esta materia, reduciendo la intensidad de la intervención municipal. Por tanto, la norma no se declara inconstitucional siempre que se interprete que la Consejería sólo podrá ejercer competencias urbanísticas para preservar intereses supramunicipales legítimos, pudiendo la jurisdicción contencioso-administrativa controlar eventuales exralimitaciones.

I.6. DESTINO

Por lo que se refiere al destino de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo, su regulación por el legislador estatal se limita a los bienes que lo integran necesariamente en virtud de lo dispuesto en el artículo 51.1 TRLSRU.

Para ellos se establece, en primer lugar, un destino genérico en el propio art. 51 TRLSRU: el de la *“conservación, administración y ampliación del patrimonio municipal del suelo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable”*.

Junto a este destino genérico, el art. 52.1 TRLSRU regula otros destinos:

- Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo que los bienes procedan de actuaciones de transformación urbanística de dotación²¹.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 154/2015, de 9 de julio (RTC\2015\154). BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2015.

²¹ Según el art. 7.1.b) del TRLSRU se consideran como actuaciones de dotación “las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.”

- Otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística y sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles.

Dentro de los usos de interés social, se distinguen las siguientes categorías:

- Usos de interés social de naturaleza urbanística.
- Usos de interés social de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.
- Usos de interés social de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.

Como indica SANZ RUBIO²², por lo que se refiere a los usos de interés social de naturaleza urbanística, *“los ingresos urbanísticos se convierten en un recurso directamente vinculado a las políticas públicas de inversión en los distintos ámbitos de actuación -educativa, deportiva, social, sanitaria, etc.- dado que las dotaciones que dichas políticas requieren, en los sectores de suelo urbanizable podrán financiarse con dichos ingresos y en el ámbito del suelo consolidado, donde dichas dotaciones ya se hayan realizado, podrán financiar las inversiones que sobre las mismas deban llevarse a cabo”*.

Llegados a este punto, conviene hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 17/2016, de 4 de febrero relativa a una modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña²³. En esta modificación se establece la posibilidad de ceder gratuitamente o enajenar por un precio inferior al de su valoración los bienes del patrimonio público del suelo a favor de entidades públicas o de entidades privadas sin ánimo de lucro para, entre otros destinos, *“generar actividad económica en áreas deprimidas”*. El Tribunal Constitucional entiende que esta finalidad puede interpretarse como englobada en lo que el art. 52.1 TRLSRU califica como *“otros usos de interés social”*, en este caso *“de carácter socioeconómico”*. Deberán respetarse, eso sí, los requerimientos adicionales que dicha norma estatal establece: debe ser dentro de ordenación (*“de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística”*) y debe atender al carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.

Por otro lado, el art. 52.5 TRLSRU recoge un nuevo destino para el patrimonio municipal del suelo: la reducción de la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento. Este destino se ha introducido por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración

²² SANZ RUBIO, E. “Aspectos económico-financieros del urbanismo: los patrimonios públicos del suelo”, en la obra colectiva Manual Práctico de derecho urbanístico de Andalucía, (coords. GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y GUTIÉRREZ JULIÁN, F.J.), Ed. CEMCI, Granada, 2009.

²³ STC núm. 17/2016 de 4 de febrero (RTC\2016\17). BOE nº 57, de 7 de marzo de 2016.

Local²⁴ y se le quiere dar carácter de excepcional, para lo que se establece la necesidad de que se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) *“Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.*
- b) *Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.*
- c) *Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.*
- d) *Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines del patrimonio municipal del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.*
- e) *Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera”.*

El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al patrimonio municipal del suelo de las cantidades utilizadas. Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de la adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior.

Este nuevo destino rompe con los tradicionales destinos del patrimonio municipal del suelo, vinculados a su mantenimiento, conservación y ampliación, a la construcción de viviendas protegidas o los fines de interés social relacionados con la función social de la propiedad.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ²⁵ pone de manifiesto que *“esta previsión normativa ha venido a reconocer lo que, en los últimos tiempos, venía siendo práctica habitual en muchos municipios: destinar el patrimonio público del suelo a finalidades no previstas por el legislador y servir como fuente de financiación de otras y muy distintas finalidades no previstas por el legislador”.* Contra esta práctica se han pronunciado no sólo los tribunales de justicia sino también el Tribunal de Cuentas y otras instituciones de control externo.

No obstante, el carácter excepcional de la norma y los rígidos requisitos para su aplicación parecen suficiente garantía de que su aplicación no supondrá que se desvirtúe el patrimonio municipal del suelo como instrumento de intervención en el mercado del suelo.

²⁴ Esta Ley ha modificado en su disposición final cuarta el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, incorporando un nuevo apartado a su artículo 39. Posteriormente, dicho texto refundido se ha derogado, siendo sustituido por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

²⁵ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?”, Revista Andaluza de Administración Pública, nº 88 (enero-abril 2014), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2014.

A la vista de la regulación del art. 52 LRSRU, para tener una visión completa de los posibles destinos del patrimonio público del suelo no sólo hay que atender a la normativa estatal, sino que también hay que atender a la normativa autonómica.

Así, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el art. 75 de la LOUA regula los destinos específicos de los bienes integrados en el patrimonio público del suelo. Distingue esta norma entre el destino de los terrenos y construcciones (art. 75.1 LOUA) y el destino de los ingresos y los recursos derivados de la gestión de los patrimonios públicos del suelo (art. 75.2 LOUA).

Por lo que se refiere a los **terrenos y construcciones** que integren los patrimonios públicos de suelo, el art. 75.1 de la LOUA dispone que “deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística:

a) *En suelo residencial, a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo.”*

En principio, la excepción introducida podría considerarse contraria a las finalidades propias del patrimonio municipal del suelo, dando margen de maniobra para la construcción de vivienda libre. Sin embargo, los condicionantes establecidos parecen suficientes para no desnaturalizar las finalidades propias del patrimonio municipal del suelo: excepcionalidad, declaración motivada y necesidades del planeamiento.

“b) A usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o por planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.

c) A cualquiera de los usos admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para la ejecución de éste, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público de suelo y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público o social. “

Como señala MARTÍN VALDIVIA²⁶, al utilizar los conceptos jurídicos indeterminados de “usos declarados de interés público” o “usos admitidos en el planeamiento convenientes para su ejecución” se permite un grado de discrecionalidad importante a las administraciones, lo que en su caso puede ser objeto de control jurisdiccional en aplicación de la doctrina

²⁶ MARTÍN VALDIVIA, S. Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo. Ed. Montecorvo. Madrid, 1998.

acuñada en torno a la desviación de poder, los hechos determinantes o los principios generales del derecho que, como regla general, son los instrumentos que limitan justamente esa discrecionalidad administrativa previa, en evitación de la pura arbitrariedad.

En cuanto a los **ingresos** y los **recursos** derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, el art. 75.2 de la LOUA dispone que se destinarán a:

- a) *Con carácter preferente, la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.*
- b) *La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo.*
- c) *La promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.*
- d) *La ejecución de actuaciones públicas y otros usos de interés social o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, preferentemente de zonas degradadas, así como a dotaciones o mejoras de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural ²⁷.*

La Ley 13/2005 modificó la LOUA, introduciendo una limitación de los recursos aplicados a los destinos del apartado d), al establecer que *“el Plan General de Ordenación Urbanística precisará el porcentaje máximo de los ingresos que pueden aplicarse a estos destinos, que en ningún caso será superior al 25% del balance de la cuenta anual de bienes y recursos del correspondiente patrimonio público del suelo.”*

I.7. DISPOSICIÓN DE LOS BIENES DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

El Artículo 76 de la LOUA dispone que:

“Los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

- a) *Enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular, salvo el de adjudicación directa y, preceptivamente,*

²⁷ La Ley 13/2005, modificó el art. 75.2 d) de la LOUA, introduciendo una limitación de los recursos aplicados a los destinos de este apartado d), al establecer que *“el Plan General de Ordenación Urbanística precisará el porcentaje máximo de los ingresos que pueden aplicarse a estos destinos, que en ningún caso será superior al 25% del balance de la cuenta anual de bienes y recursos del correspondiente patrimonio público del suelo”*. Posteriormente, se retiró esta limitación por la Ley 11/2010, de 3 diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad (BOJA de 15 diciembre).

mediante concurso cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b) del apartado primero del artículo anterior. Los pliegos contendrán al menos los plazos para la realización de la edificación y urbanización, en su caso, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes. El precio a satisfacer por el adjudicatario no podrá ser inferior al valor urbanístico del aprovechamiento que tenga ya atribuido el terreno, debiendo asegurar el objeto del concurso.

- b) Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b) del apartado primero del artículo anterior, directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público.*
- c) Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico, para el fomento de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, a entidades sin ánimo de lucro, bien cooperativas o de carácter benéfico o social, mediante concurso.*
- d) Enajenados mediante adjudicación directa dentro del año siguiente a la resolución de los procedimientos a que se refiere la letra a) o de la celebración de los concursos previstos en la letra c), cuando unos y otros hayan quedado desiertos, con sujeción en todo caso a los pliegos o bases por los que éstos se hayan regido.”*

Del carácter no demanial de los bienes que integran el Patrimonio Municipal de Suelo es buena prueba su alienabilidad.

Partiendo de la distinción que, con respecto al destino, tienen los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo, es lógico que la subasta o el concurso que, en principio, deberían ser la regla general cuando de enajenar bienes de la administración se trata, no se apliquen en beneficio de facilitar el cumplimiento de los fines asignados al patrimonio público del suelo. Es lógico que cuando la enajenación tenga por finalidad la aplicación de unos fines de interés público o social y lo relevante no sea el contenido patrimonial o precio ofertado, sino aquellos aspectos o condiciones que permitan la eficaz consecución de los fines asignados, se utilice el procedimiento o forma de contratación más idóneo al caso y que permita el establecimiento de limitaciones en cuanto a precios de renta o venta, plazos para la ejecución de las obras, etc.

No alude el art. 76 LOUA a la institución de la permuta ni tampoco a la posible utilización de la permuta de cosa futura. Su utilidad en el ámbito urbanístico es indudable y su aplicación es posible en virtud de lo dispuesto en los arts. 24 y 25 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía.

I.8. CONTABILIZACIÓN

La contabilización del patrimonio público del suelo se debe ajustar a los requerimientos establecidos en el plan contable que resulte de aplicación. Así, en el ámbito local se aplicará la instrucción que proceda en función del municipio titular del patrimonio público del suelo²⁸, estando previsto un tratamiento contable específico para las operaciones relacionadas con el patrimonio público del suelo. Por lo que se refiere a la contabilidad de la Junta de Andalucía, no se encuentra previsto el tratamiento contable del patrimonio autonómico del suelo²⁹.

Centrándonos en el ámbito local, al Patrimonio público del suelo se refiere la norma de reconocimiento y valoración nº 3. Se le aplica el mismo tratamiento contable que en las anteriores instrucciones de contabilidad local, es decir, se considera a los bienes del patrimonio público del suelo como patrimonio separado y se le aplican los criterios de valoración del inmovilizado material, ya que se trata de activos no corrientes materializados generalmente en bienes inmuebles, afectados al destino de dicho patrimonio.

Por lo que se refiere a las cuentas previstas para el patrimonio público del suelo, se contempla el subgrupo 24, que comprende las siguientes cuentas con su correspondiente definición:

240. Terrenos del Patrimonio público del suelo.

Terrenos integrantes del Patrimonio público del suelo.

241. Construcciones del Patrimonio público del suelo.

Edificaciones en general, integrantes del Patrimonio público del suelo.

²⁸ En el ámbito local, los planes de contabilidad aplicables han sido aprobados por las normas siguientes:

- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo normal de contabilidad local. (BOE núm. 237, de 3 de octubre de 2013)
- Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la instrucción del modelo básico de contabilidad local aprobada por Orden EHA/ 4040/2004, de 23 de noviembre. (BOE núm. 237, de 3 de octubre de 2013)
- Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre por la que se aprueba la instrucción del modelo básico de contabilidad local. (BOE núm. 296, de 9 de diciembre de 2004 y BOE núm. 237, de 3 de octubre de 2013).

²⁹ El Plan General de Contabilidad Pública aplicable en la Junta de Andalucía es el aprobado por la Orden de 30 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Agencias Administrativas y de Régimen Especial.

243. Adaptación de terrenos del Patrimonio público del suelo.

Trabajos de adaptación, al cierre del ejercicio, realizados con anterioridad a la puesta en condiciones de funcionamiento de los terrenos que forman parte del Patrimonio público del suelo.

244. Construcciones en curso del Patrimonio público del suelo.

Trabajos de construcción, al cierre del ejercicio, realizados con anterioridad a la puesta en condiciones de funcionamiento de las construcciones que forman parte del Patrimonio público del suelo.

248. Anticipos para bienes y derechos del Patrimonio público del suelo.

Entregas a proveedores y otros suministradores de bienes integrantes del Patrimonio público del suelo, normalmente en efectivo, en concepto de “a cuenta” de suministros o de trabajos futuros.

249. Otros bienes y derechos del Patrimonio público del suelo.

Cualesquiera otros bienes y derechos integrantes del Patrimonio público del suelo no incluidos en las demás cuentas de este subgrupo.

Estas cuentas figuran en el activo no corriente del balance, en el epígrafe IV, “Patrimonio público del suelo”. Además, para completar la información en las cuentas anuales, en el punto 6 de la Memoria se debe incluir el análisis del movimiento de cada una de las cuentas del balance en que se estructure el epígrafe de patrimonio público de suelo así como otra información adicional.

Por otro lado, los ingresos obtenidos por la gestión del patrimonio público del suelo tienen el carácter de afectados a los destinos propios de este patrimonio. Por tanto, les será de aplicación lo previsto en las instrucciones contables para la generalidad de los gastos con financiación afectada, lo que implica:

- La necesidad de crear proyectos de gasto para estos ingresos.
- Realizar un seguimiento contable.
- Calcular las desviaciones de financiación que se produzcan.
- Incluir las desviaciones que en cada caso procedan en los estados de resultado presupuestario y remanente de tesorería.

I.9. FISCALIZACIÓN

La fiscalización o control del urbanismo ha ido adquiriendo importancia en la misma medida que se ha producido un aumento de la conciencia de preservar los recursos públicos.

Como se deduce de todo lo hasta ahora expuesto, la normativa urbanística configura el patrimonio público del suelo como elemento básico para la intervención pública en el mercado del suelo. Constituye además no sólo una importante fuente de recursos públicos, sino una parte importante de los bienes y recursos de la administración titular de dicho patrimonio.

Por todo ello, la fiscalización del patrimonio público del suelo constituye uno de los elementos centrales de la fiscalización del urbanismo, tanto si se aborda desde el punto de vista del control interno del municipio como si el control se realiza por parte de una institución de control externo (Tribunal de Cuentas del Estado o sus equivalentes en las comunidades autónomas)³⁰.

I.9.1. Objetivos y procedimientos

En función de los objetivos que se planteen, la fiscalización de los patrimonios públicos del suelo puede comprender tanto aspectos estrictamente de legalidad como también aspectos financieros. En principio, lo normal es que cualquier fiscalización que se realice se encuadre en el ámbito de la fiscalización o auditoría de regularidad, lo que implica que abarcará los dos ámbitos de actuación (legalidad y financiero).

En definitiva, habrá que atender al respeto de los límites generales establecidos en toda la normativa que los regula, tanto estatal como autonómica. Presenta, además, la peculiaridad de que se trata de un control que se realiza sobre los bienes y sobre los ingresos derivados de la gestión de estos patrimonios, pudiendo incluir deudas. Por otro lado, también es importante analizar también los aspectos contables relacionados con el patrimonio público del suelo.

En función del alcance que se establezca para la fiscalización o auditoría que en cada caso se realice, se elegirán distintos objetivos y se realizarán las pruebas o procedimientos de auditoría que procedan para cubrirlos.

A continuación se enumeran los principales objetivos que se pueden elegir al plantear una fiscalización del patrimonio público del suelo.

³⁰ En el caso del sector público andaluz, el control externo autonómico le corresponde a la Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

- Comprobar el control interno realizado sobre el Patrimonio Público de Suelo, para verificar si se utilizan los instrumentos establecidos en la normativa.
- Analizar la adecuada separación del Patrimonio Público de Suelo del resto del patrimonio.
- Verificar el procedimiento llevado a cabo, en su caso, para la constitución del patrimonio público del suelo.
- Analizar la adecuada anotación en el Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes del Patrimonio Público de Suelo.
- Analizar la finalidad para la que ha sido utilizado el Patrimonio Público de Suelo, en el periodo fiscalizado, para verificar que se adecua a las finalidades establecidas.
- Comprobar que los bienes, recursos y derechos que integran el Patrimonio Público de Suelo, proceden de la entrega obligatoria de los propietarios del terreno, de suelo libre de cargas de urbanización, correspondiente a la edificabilidad que se fije en la ordenación territorial y urbanística o su monetización.
- Analizar el origen del resto de recursos que conforman el Patrimonio Público de Suelo, para verificar si se integran todos los bienes, recursos o derechos que debió incluirse.
- Estudiar si alguno de los elementos incluidos en el Patrimonio Público de Suelo, no debería estar por sus características.
- Analizar el destino que temporal o definitivamente donde se emplean los bienes y recursos integrantes del Patrimonio Público de Suelo, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística y la normativa aplicable.
- Estudiar los procedimientos de transmisión del Patrimonio Público de Suelo.
- Estudiar los procedimientos de gestión del Patrimonio Público de Suelo.
- Comprobar la adecuada consignación presupuestaria destinada a ingresos del Patrimonio Público de Suelo.
- Analizar el control presupuestario de los ingresos y gastos del Patrimonio Público de Suelo.
- Comprobar el adecuado reflejo contable de los bienes y derechos del Patrimonio Público de Suelo en la Memoria, y en las cuentas.

- Analizar la adecuada separación del reflejo contable de los recursos, y otros derechos y obligaciones del Patrimonio Público de Suelo del resto del patrimonio.
- Comprobar la adecuada valoración de los bienes y recursos del patrimonio público del suelo.
- Comprobar la integración, en su caso, de los resultados de la gestión del patrimonio público del suelo en este patrimonio.
- Analizar las partidas presupuestarias que afecten al Patrimonio Público de Suelo.
- Verificar que en el Remanente de Tesorería se consideran afectados los recursos materializados en derechos de cobro y efectivo que no deben financiar gastos generales.
- Estudiar los proyectos de gastos existentes para incluir el control de los ingresos afectados del patrimonio público de suelo.
- Verificar el control de los recursos líquidos del patrimonio público de suelo, para que su destino sea el establecido legalmente.
- Verificar la coherencia interna entre los documentos de control y la valoración de la contabilización del Patrimonio Público de Suelo
- Comprobar el grado de transparencia en la gestión de los orígenes y destinos del Patrimonio Público de Suelo.
- Comprobar la liquidación de tributos vinculados al proceso de gestión del Patrimonio Público de Suelo.
- Analizar los recursos administrativos, contencioso-administrativos en curso, y las sentencias judiciales en firme con incidencia en el Patrimonio Público de Suelo.
- Analizar los recursos humanos y materiales, vinculados al control y gestión del Patrimonio Público de Suelo.
- Estudiar los procedimientos de adjudicación celebrados vinculados al Patrimonio Público de Suelo.
- Verificar la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el patrimonio público del suelo.

1.9.2. El control realizado por los órganos de control externo

Como ya se ha indicado, los informes de fiscalización de este ámbito de la actividad urbanística son frecuentes debido a la relevancia de este patrimonio municipal como elemento regulador de suelo y fuente de financiación de las entidades locales. En la mayoría de los informes de fiscalización de la actividad urbanística se incluye un área con incidencia en el Patrimonio Público de Suelo. Además, hay algunos informes de fiscalización específicos del patrimonio público de suelo.

Por su carácter pionero, destaca el *“Informe de enajenación de los bienes del patrimonio municipal del suelo de los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes”*, elaborado por la Cámara de Cuentas de Andalucía, referido al periodo 1999-2000 y, lógicamente, referido al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía³¹.

Por su ámbito de actuación nacional, destaca el Informe del Tribunal de Cuentas de *“fiscalización de la gestión y control de los recursos integrantes del patrimonio municipal del suelo”*, referido al ejercicio 2004, que se realizó en el marco de las relaciones de colaboración entre el Tribunal de Cuentas del Estado y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas³².

Esta actuación tuvo su origen en un acuerdo adoptado entre las distintas instituciones de control externo españolas³³.

Algunas de las principales conclusiones de este Informe fueron las siguientes:

1. Los ayuntamientos fiscalizados disponían de planeamiento urbanístico general pero un 38% de estos planes con una antigüedad superior a diez años, y no siempre adaptados a la normativa vigente.
2. El 15% de las entidades analizadas tenían formalmente constituido el Patrimonio Público del Suelo, y solo el 30,5% de los ayuntamientos fiscalizados podían distinguir

³¹ El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía lo aprobó en sesión celebrada el día 27 de enero de 2004. Se puede consultar en la página web de la Cámara de Cuentas de Andalucía: www.cuentas.es.

³² Se aprobó por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de junio de 2008. Se puede consultar en la página internet de esta institución: www.tcu.es

³³ En la reunión de Presidentes de estas instituciones celebrada en Las Palmas de Gran Canaria, el 22 de julio de 2004, se puso de manifiesto la conveniencia de efectuar una fiscalización de la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo en todo el territorio nacional, de forma que se pudiesen obtener conclusiones generales sobre la misma. Se acordó la constitución de una Comisión de técnicos para trabajar en la elaboración de un programa de trabajo conjunto que permitiera, en la medida de lo posible, efectuar la fiscalización con parámetros homogéneos. Finalmente, el citado programa fue refrendado por la Comisión de coordinación, celebrada en Barcelona el 22 de junio de 2005.

los bienes inmuebles pertenecientes al Patrimonio Público del Suelo del resto de los bienes patrimoniales municipales.

3. No había un adecuado control de los recursos financieros obtenidos por la enajenación de aprovechamientos urbanísticos e inmuebles, por dotaciones presupuestarias o por otros ingresos específicos de carácter urbanístico.
4. No había coherencia interna en materia del Patrimonio Público del Suelo entre el Inventario General municipal, el Inventario contable y el inventario propio del Patrimonio Público del Suelo. Además, los inventarios disponibles sobre Patrimonio Público del Suelo en general no respondían a las características esenciales de un inventario.
5. En alrededor de un tercio de los entes fiscalizados no identificaban las partidas del presupuesto de gastos que se financian con recursos del Patrimonio Público del suelo ni llevan un seguimiento de los proyectos de inversión afectados con financiación de este patrimonio.
6. El 75% de los ayuntamientos auditados no mantenían el libro de inventarios y balances debidamente actualizado a 31 de diciembre del ejercicio fiscalizado.

Y algunas de las principales recomendaciones de este informe fueron las siguientes:

1. Que las Comunidades Autónomas adapten sus legislaciones urbanísticas a los preceptos de la legislación estatal en materia del patrimonio público del suelo.
2. Además, que se dote a los ayuntamientos de un modelo preciso y común a todos los ayuntamientos, para el control eficaz y efectivo de los bienes y derechos del Patrimonio Público del Suelo, de sus valoraciones y de sus usos.
3. Que todos los ayuntamientos acuerden la constitución formal de los Patrimonios Públicos de Suelo, acompañado de un inventario inicial de sus bienes.
4. Que los ayuntamientos contabilicen como ingresos afectados a los recursos disponibles del Patrimonio Público del Suelo y que mantengan un inventario específico de este patrimonio.
5. Que los presupuestos contengan créditos para dar cumplimiento a las situaciones que conocidas a priori han de generar obligaciones económicas en el ejercicio y los ingresos que se prevea liquidar durante el ejercicio por la gestión de este patrimonio. Además, que los presupuestos incluyan los proyectos de inversión que se deriven de la gestión de este patrimonio, y se detallen en el anexo de inversiones con indicación de la procedencia de su financiación.
6. En la memoria debería incluirse una nota adicional explicativa de la situación de los recursos de carácter no inmobiliario o confeccionarse una cuenta de gestión anual.

I.10. CONCLUSIONES

El patrimonio público del suelo es una figura jurídica de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico, ya que se regulaba antes de la entrada en vigor de la primera ley de suelo, la Ley del Suelo de 1956. Es el más importante instrumento de intervención en el mercado del suelo, aunque ha reducido su capacidad por la reducción de los ingresos obtenidos de su gestión.

La naturaleza jurídica del patrimonio público del suelo es peculiar, tiene carácter patrimonial, pero con peculiaridades que lo aproximan al carácter demanial, principalmente por su finalidad. Es un patrimonio que debe ser separado del restante patrimonio de la entidad pública correspondiente.

Los bienes y recursos que integran en todo caso en el patrimonio público del suelo se regulan en el art. 51.1 TRLSRU. Además, otros elementos que lo integran según la legislación autonómica andaluza se regulan en el art. 72 de la LOUA. Pueden clasificarse según varios criterios. El más importante se refiere a la consideración de bienes y recursos de incorporación necesaria, o incorporables por decisión de la Administración. En este último caso podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas.

Otro aspecto relevante, son determinadas reservas de terrenos para su posible incorporación al PPS, regulados en los arts. 73 y 74 de la LOUA. Recientemente, en la sentencia de 9 de julio de 2015, del Tribunal Constitucional se matiza el sentido del art. 74 y no lo declara inconstitucional siempre que se interprete de determinada manera.

Los bienes del patrimonio público del suelo tienen destino genérico según el art. 51 TRLSRU, y otros más específicos regulados en el artículo 52. Dentro de estos últimos se analiza la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 17/2016, de 4 de febrero relativa a una modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.

En la legislación autonómica de Andalucía, es el art. 75 de la LOUA el que regula los destinos específicos de los bienes integrados en el PPS y distingue entre los de los terrenos y construcciones y el de los ingresos y los recursos derivados de la gestión de los patrimonios públicos del suelo.

Respecto a la disposición de los bienes del patrimonio municipal del suelo, se regula en el art. 76 de la LOUA y hay que destacar que su alienabilidad es prueba de su carácter patrimonial.

Por otra parte, respecto a su contabilización, ésta es diferente en el ámbito autonómico y en el local. Así el patrimonio autonómico del suelo no tiene tratamiento específico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sí hay previsto una contabilización determinada en el ámbito de las corporaciones locales.

La fiscalización del patrimonio público del suelo es un elemento central de la fiscalización del urbanismo. En los diferentes informes de las instituciones de control externo se han establecido diferentes objetivos y procedimientos que comprenden tanto aspectos de legalidad como financieros.

I.11. BIBLIOGRAFÍA

Artículos de revista

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., “El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 88 (enero-abril 2014), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2014.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V, “Especialidades de los patrimonios públicos del suelo en Andalucía. Comentarios a los artículos 69 a 76 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 13 (febrero 2007), Fundación Democracia y Gobierno Local.

Libros

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (Directores), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, (segunda edición), Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 689-738.

MARTÍN VALDIVIA, S. *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1998

QUINTANA LÓPEZ, T., *Los patrimonios municipales del suelo*, Ed. Iustel, Madrid, 2007.

SANZ RUBIO, E. “Aspectos económico-financieros del urbanismo: los patrimonios públicos del suelo”, en la obra colectiva *Manual Práctico de derecho urbanístico de Andalucía*, (coords. GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y GUTIÉRREZ JULIÁN, F.J.), Ed. CEMCI, Granada, 2009.