

El nuevo destino del patrimonio municipal de suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?

Elsa Marina Álvarez González

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO. III RASGOS DISTINTIVOS DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO. 1. Naturaleza jurídica y finalidades. 2. Constitución del Patrimonio Público de Suelo. 3. Bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo. 4. Destino de los bienes del Patrimonio Público de Suelo. IV. EL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. V. LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA MUNICIPAL COMO DESTINO DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN:

El patrimonio municipal del suelo como instrumento para intervenir en el mercado del suelo y evitar las políticas especulativas es una técnica clásica en nuestro derecho urbanístico. Es cierto que su configuración jurídica ha ido adaptándose a la actualidad urbanística y económica de cada momento, pero parece que la posibilidad de reducir la deuda comercial y financiera de los municipios como nuevo destino de este patrimonio, incorporado al Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 con la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, viene a desnaturalizar lo que son sus rasgos distintivos y finalidades. En los últimos tiempos, hemos asistido a un abuso en los destinos que los municipios han dado al patrimonio municipal del suelo, siendo utilizado para finalidades no previstas por el legislador y como fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades municipales. Por ello, el objeto de este trabajo es analizar esta figura y reflexionar sobre el alcance de esta reforma legal, si la misma supone una reforma coyuntural de su origen, caracterización y finalidad, o, por el contrario, estamos asistiendo a la desaparición del patrimonio municipal del suelo.

PALABRAS CLAVE:

Patrimonio municipal de suelo, patrimonio público de suelo, financiación municipal.

ABSTRACT:

The municipal heritage land is a way to take part in the land market and avoid speculative policies. This is a classic technique in our urban law. It is true that the legal architecture has been conformed to urban and economic realities of the moment, but it seems that the possibility of reducing the commercial and financial debt of municipalities distorts what are their distinctive features and objectives. This new destination of municipal heritage land have been brought in the Ley de Suelo de 2008. In recent times, the municipalities have abused the municipal heritage land, being used for purposes not intended by the lawgiver and as a funding source of many different municipal needs. That's why the object of this paper is to analyze whether this legal modification involves a temporary legal reform of its origin, characterization and purpose, or, on the contrary, we are attending the demise of the municipal heritage land.

KEY WORDS:

Municipal heritage land, public heritage land, municipal finances.

I. INTRODUCCIÓN

El patrimonio municipal del suelo es un instrumento clásico en nuestro derecho urbanístico desde que se regulara por vez primera en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 27 de mayo de 1955, y, posteriormente, en la legislación urbanística a través de la Ley del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956. Institución, que creada con una clara finalidad de intervenir en el mercado del suelo para evitar políticas especulativas, ha ido evolucionando en su configuración jurídica al son que ha marcado la actualidad urbanística y económica del país hasta tal punto que parece haber perdido lo que eran sus rasgos característicos y finalidades.

Esta desconfiguración del patrimonio municipal del suelo ha alcanzado su punto álgido con la recién promulgada Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que al objeto de adaptar la normativa básica en materia de Administración local para su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, ha supuesto la modificación, en su Disposición final cuarta, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, incorporando un nuevo

apartado 5 a su art. 39 regulador del destino del patrimonio público del suelo. De esta forma, a partir de este momento, los municipios podrán destinar este patrimonio a reducir su deuda comercial y financiera.

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 necesidades municipales, si bien, los Tribunales de justicia han mantenido a lo largo del tiempo una postura muy clara al respecto: “Si el legislador urbanístico ha previsto como fin último de este tipo de bienes su destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico, a él debemos atenernos sin que quepa interpretaciones flexibles en una disposición tan clara como la aquí concernida” (SSTS de 31 de octubre de 2001 y 7 de noviembre de 2005).

Pues bien, dado el alcance de esta modificación legislativa del patrimonio municipal del suelo, entendemos que resulta de enorme interés analizar si la misma supone una reforma coyuntural de su origen, caracterización y finalidad, o por el contrario, asistimos a una reforma estructural de tal calado que pueda llegar a hacer desaparecer el patrimonio municipal del suelo. Estas cuestiones constituyen el objeto del presente trabajo.

II. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO

Como es sabido el art. 47.1 CE reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada e impone el mandato a todos los poderes públicos de “*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*” y participando la comunidad “*en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*”.

Este derecho se encuentra ubicado en la CE bajo la rúbrica “*principios rectores de la política social y económica*” (Cap. III, Tit. I CE), donde se recogen no sólo una serie de principios, sino también un conjunto de derechos económicos y sociales, que dependen para su concreción de la intermediación del legislador y, para la concreta efectividad de los últimos, de la intervención de la Administración (en este sentido, han sido denominados como derechos de prestación) y, sin que –como dato esencial– puedan ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria, a partir de su sola plasmación constitucional, sino tan sólo de acuerdo con lo que disponga la legislación que los desarrolle.

Por ello, el derecho a la vivienda, en su reconocimiento por la CE, a pesar de la expresión que ésta utiliza, y dada su ubicación sistemática, no es tal auténtico derecho subjetivo de naturaleza fundamental, por lo que tan sólo podrá invocarse ante la jurisdicción ordinaria como derecho subjetivo lesionado cuando la legislación que desarrolle tales “principios rectores” de la CE lo recoja como tal derecho subjetivo. Se trata, pues, de un derecho de configuración legal, cuya concreción por el legislador resulta obligada a la vista del art. 47.1 (“Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”). Existe así un mandato que el legislador debe cumplir, aunque éste pudiera tener en principio libertad en cuanto al contenido del derecho y modo de satisfacerlo. Pero es que, además, tal y como el derecho a la vivienda se reconoce en la CE, podemos acotar incluso algunas dimensiones constitucionalmente prefijadas que vincularían al legislador que lo desarrolle. En efecto, de su configuración constitucional podemos señalar que esa obligación de los poderes públicos de establecer una política de vivienda que garanticen el derecho a la misma debe realizarse mediante una utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y de forma que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanísticas de los entes públicos.

Pues bien, estas previsiones constitucionales han sido cumplidas por los poderes públicos a través de la institución del patrimonio público de suelo, regulada tanto por el Estado, incluso con carácter preconstitucional, como por las Comunidades Autónomas. En efecto, tras la STC 61/1997, de 27 de marzo, la regulación urbanística, y por tanto, la del patrimonio público de suelo, se rige por la normativa urbanística que, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias en esta materia, corresponde a las Comunidades Autónomas, si bien, el Estado, en base a su competencia exclusiva sobre la planificación general de la economía puede también regular esta figura aunque sólo en relativo a su determinación y no en lo que se refiere a la concreción de los bienes que lo integran, ni su tráfico o sus aplicaciones, que deberán regularse por las Comunidades Autónomas¹.

¹ En este sentido, la STC 61/1997 dispuso que “desde esta perspectiva, podría encontrar cobertura en el citado artículo estatal la mera determinación de la existencia de una figura como la que contempla el art. 276 [del TRLS92] (...)”. Por otra parte, “El art. 280.1 (...) responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda”. Concluye la Sentencia que dichos artículo se centran en aspectos relativos a la planificación económica general que, en virtud del art. 149.1 CE, en relación con el art. 47 CE, corresponde al estado legislar.

Por tanto, el Estado ha venido regulando el patrimonio público de suelo en las diferentes regulaciones que ha dictado en materia de suelo², estando ahora regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante, TRLS08), que mantiene las mismas finalidades establecida para ellos por las legislaciones anteriores: regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación urbanística y territorial. Si bien es cierto que con el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, la regulación del mercado que pudiera alcanzarse mediante este patrimonio, las actuaciones públicas que podrían ubicarse en los terrenos obtenidos mediante reservas y lo que del planeamiento se pudiera ejecutar con él tenía que conducir, en todo caso, a un único destino último: la política de vivienda protegida. En cambio, desde la Ley de Suelo de 2007, y por ende también en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, el planteamiento es, como veremos, diferente, pues se amplían los destinos que pueden seguir los bienes de este patrimonio, con lo que esas finalidades inmediatas se ponen al servicio también del urbanismo y de la conservación y mejora de la naturaleza y los inmuebles del patrimonio cultural.

En concreto, el patrimonio público de suelo se encuentra regulado en los arts. 38 “Noción y finalidad” y 39 “Destino” del TRLS08, que ordenan de forma genérica el patrimonio público de suelo, pues bajo esa amplia denominación se engloba tanto el clásico patrimonio municipal del suelo como el de las Comunidades Autónomas y el Estado. Se establece así un marco legal básico, tanto para los

² Así, la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 que estableció la obligación de constituir el PMS y consignar una cantidad equivalente a un 5% del presupuesto del Ayuntamiento para destinarlo al Patrimonio Municipal de Suelo; el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 que reforzó esta institución incorporando la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento urbanístico y, en su caso, los excesos de aprovechamiento resultantes y asignó al patrimonio municipal de suelo unos fines genéricos para el desarrollo técnico y económico de los núcleos de población; el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 1992 que hizo obligatoria la constitución del Patrimonio Municipal del Suelo en todos los municipios que tuviesen aprobados planeamiento general y estableció un riguroso régimen jurídico de constitución, enajenación y destino, debiendo destinarse estos bienes a la conservación y ampliación del patrimonio municipal de suelo; la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en el apartado 1 de su Disposición derogatoria única, declaró los artículos 276 y 280.1 del TRLS92, referidos a los fines del patrimonio municipal de suelo, la utilización de los ingresos obtenidos de los mismos y el destino de los bienes del patrimonio municipal de suelo, una vez urbanizados, como legislación básica Estatal de obligado cumplimiento para todas las Comunidades Autónomas y cuyo contenido debían respetar en el ejercicio de sus competencias legislativas; y finalmente, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, recogió esta regulación en los artículos 33 “Noción y finalidad” y 34 “Destino”, cuyo contenido actualmente está recogido en los artículos 38 y 39 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo.

patrimonios municipales como para los regionales, provinciales, mancomunales y otros surgidos al amparo de la legislación autonómica. En concreto, estos artículos vienen a establecer las medidas para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, regulada en el art. 10 “Criterios básicos de utilización del suelo”, dentro del Título II “Bases del régimen del Suelo”, entre los que podemos destacar el de destinar suelo adecuado y suficiente para uso residencial, con reserva de una parte proporcionada a viviendas de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda. Es decir, que la función predominante del patrimonio público de suelo, aunque ya no la única, sigue siendo la de ser un instrumento de intervención en el mercado del suelo. Quizás no tanto para erigir una política anticíclica que consiga rebajar el precio del suelo, pero sí al menos que sirva eficazmente a las políticas públicas de vivienda protegida³.

Regulación está que se justifica con base en los títulos competenciales del Estado de bases de la planificación general de la actividad económica y sobre legislación civil y expropiación forzosa⁴. Por tanto, la misma es de obligado respeto para todas las Comunidades Autónomas que podrán desarrollar o completar esta legislación sin desvirtuarla o anularla, y ello, a pesar de algunas opiniones que entienden que “no tiene mucho sentido que el legislador estatal siga regulando instituciones como el patrimonio municipal de suelo cuando no tiene competencias en materia de urbanismo. Encajar la regulación de esa institución en la planificación general de la actividad económica no deja de ser un procedimiento forzado. Como es conocido, hay otros mecanismos mucho más eficaces para la realización de una política adecuada de viviendas de protección pública que no exige pasar por la regulación de una institución de eficacia discutible y que al utilizar técnicas que no están en la mano del legislador estatal producen instrumentos escasamente operativos”⁵.

³ Compartimos con DELGADO PIQUERAS, F., “Novedades del régimen básico de los patrimonio públicos de suelo”, en la obra OLMO ALONSO, J. (Coord.), *Urbanismo y Vivienda. El derecho urbanístico del s.XXI*, Madrid: Reus, 2008, la definición de vivienda protegida: aquélla que está sometida a un régimen público de intervención o de fomento dirigido a facilitar el acceso a la vivienda a las clases y sectores sociales que encuentran más dificultades para ello, sea en propiedad o en alquiler.

⁴ En efecto, la Disposición Final 1ª.2 atribuye a los dos primeros apartados de los arts. 33 y 34 el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica, mientras que la Disposición Final 1ª.3 indica que los apartados 3 y 4 del art. 34 son dictados en el ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el art. 149.1.4º, 8º y 18º sobre legislación civil y expropiación forzosa.

⁵ En este sentido, LASAGABASTER HERRARTE, I., “Intervención en el mercado de suelo”, en la obra QUINTANA LÓPEZ, T. (Coord.), *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2001, p. 782-783.

En síntesis, el legislador estatal con esta regulación viene a reafirmar la definición legal de esta institución, su naturaleza o características esenciales, un contenido mínimo, así como a determinar con mayor precisión cuáles han de ser los destinos posibles para los bienes que lo integran, arbitrando medidas registrales para asegurar que los bienes del patrimonio público de suelo obtienen el destino previsto en las leyes cuando son enajenados.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, han regulado el patrimonio público de suelo en sus leyes de ordenación urbanística⁶, lo que dado el carácter exclusivo de sus competencias sobre el urbanismo y lo limitado de la regulación básica establecida por el Estado en la materia —a la que muchas Comunidades Autónomas aún no se han adaptado— ha dado lugar a un régimen dispar del patrimonio público de suelo en nuestro país, como veremos a continuación.

III. RASGOS DISTINTIVOS DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO

Es profusa y autorizada la doctrina que se ha dedicado al estudio y análisis del régimen jurídico del patrimonio público de suelo a la que nos remitimos⁷, pues

⁶ Así, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (arts.69 a 76); Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón; Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias (arts. 215 y 218) y Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias (art. 541); Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (arts. 74, 76 y 79), Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (arts. 27.2 y 31) y Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del sistema de planeamiento de Canarias (Disposición final segunda); Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (arts. 76 a 79); Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (arts. 123 a 128); Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (arts. 86 a 94); Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (arts. 174 a 177); Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (arts. 173 y ss.); Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (arts. 177 a 185); Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de País Vasco (arts. 111 a 124); Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (art. 259) y Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio de Valencia (arts. 86 y 5).

⁷ Entre otros, BAÑO LEÓN, J.M., “Patrimonios públicos del suelo y vivienda”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2005; BLANQUER CRIADO, D., “Los Patrimonios públicos del suelo. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, *Cuadernos de Urbanismo de la Comunidad Valenciana*, Tirant

siendo nuestro objeto de estudio analizar si las recientes modificaciones legales introducidas en su régimen jurídico afectan sus características más esenciales, nos vamos a limitar en este apartado a destacar aquellas notas o rasgos que delimitan su configuración actual: naturaleza jurídica y finalidades, constitución, bienes que lo integran y destino.

1. Naturaleza jurídica y finalidades

El patrimonio público de suelo constituye un patrimonio separado de los restantes bienes públicos y afecto a unos destinos concretos determinados por el legislador. Así se recoge tanto en el TRLS08 como en las legislaciones autonómicas⁸. Se trata de un patrimonio afectado por el principio de retroalimentación al establecer que han de destinarse a la conservación, administración y ampliación

Lo Blanch, Valencia 2007; CASTILLO GÓMEZ, F., “Los Patrimonios Municipales del Suelo: Destino y Finalidad”, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, núm.21, 2000; CASTILLO MARTÍNEZ, C.C., “Los instrumentos de intervención de la Administración en el mercado del suelo y de la vivienda”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 31, 2009; CIRIA PEREZ, F.J.: “Destino del Patrimonio Público o Municipal del suelo”, *Revista de Administración Local*, núm.17, 1999; DELGADO PIQUERAS, F., “Novedades del régimen básico de los patrimonio públicos de suelo”, en la obra OLMO ALONSO, J. (Coord.), *Urbanismo y Vivienda. El derecho urbanístico del s.XXI*, Madrid: Reus, 2008, págs. 135 a 178; DIAZ LEMA, J.M., “El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n°136, 1994; FONSECA FERRANDIS, F.E., *El régimen jurídico de los Patrimonios Municipales del Suelo*, Madrid. Instituto Pascual Madoz, 1995, y “Los patrimonios municipales del suelo: a propósito de la STC 61/1997”, *Revista de Actualidad Administrativa* núm. 40, 1997; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B., *Los patrimonios municipales de suelo: sus caracteres y operatividad*, CEMCI, 1992, y “Los patrimonios municipales del suelo” en la obra *Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo*, coord. por PÉREZ HERREIRO, J.M., Vol. 2, 2005, págs. 797-834; MARTÍN HERNÁNDEZ, P.: “Los Patrimonios Públicos del Suelo”, *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, 2002; MARTÍN VALDIVIA, S. M. *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*, Montecorvo, Madrid, 1998; MENÉNDEZ REXACH, A., “Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm 95-96, 1993, págs. 209-221; MENÉNDEZ REXACH, A. Y SÁNCHEZ GOYANES, E., “Artículo 38 y 39” en *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Madrid, La Ley, 2009; QUINTANA LÓPEZ, T., *Los Patrimonios Municipales del Suelo*, Iustel, 2007; QUINTANA LÓPEZ, T. y LOBATO GÓMEZ, J.L., *La constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo*, Marcial Pons, 1996; SALANOVA ALCALDE, R., “Patrimonios Públicos de Suelo” en LÓPEZ RAMÓN, F., *Estudio sistemático de la Ley Urbanística de Aragón*, vol. I, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2003.

⁸ Así, entre otras, Andalucía (art. 70.1 LOUA), Comunidad Valenciana (art. 258.3 LUV), País Vasco (art.112.1 LSUPV), Castilla y León (art. 124.2 LUCL), Navarra (art. 223 LFOTU), Comunidad de Madrid (art. 173.2 LSCM), La Rioja (art. 178 LOTUR), Galicia (art. 176.1 LSUG), Extremadura (art. 87.1LSOTE), Cataluña (art. 164.1 TRLUC -PMS-), Asturias (76.2 TRLAUTAU y 229.2 -PMS-), Asturias (216.2 TRLAUTUA) y Aragón (art. 110.3 LUA).

(entendida siempre como financiación de gastos de capital) de estos patrimonios o a los usos propios de su destino, los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o las entregas en metálico obtenidas en lugar de las cesiones de terrenos (art. 38.2 TRLS08). Y ello para garantizar su finalidad: regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones públicas y facilitar la ejecución del planeamiento. Finalidades éstas que han sido también expresamente recogidas en las leyes autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo.

Es precisamente este principio de retroalimentación el que diferencia el patrimonio público de suelo del resto de bienes de las Administraciones públicas. Permite la circulación de los bienes y derechos que integran este patrimonio pero debiendo retornar su rendimiento nuevamente en el mismo. Esto podría contradecir los principios de unidad de caja y unidad presupuestaria, aunque la mayoría de la doctrina ha defendido la conveniencia de mantener esta independencia respecto de los demás bienes municipales, por su absoluta vinculación a la gestión urbanística y para evitar que se utilice como una vía anómala de financiación de las corporaciones locales⁹. Para GUTIERREZ COLOMINA este fondo rotatorio de retroalimentación tiene una válvula de escape para evitar su inconstitucionalidad al permitir que también puedan destinarse los ingresos a los “usos propios de su destino” que son los referidos a la construcción de viviendas de protección pública y a otros usos de interés social (ya sean éstos de carácter urbanístico, de protección o mejora de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socioeconómico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana¹⁰). El destino a usos de interés social impide obviamente la retroalimentación. Así pues, el carácter rotatorio solo lo garantiza la legislación estatal de forma parcial¹¹.

En cualquier caso, son estas singulares características (patrimonio separado y afecto a unos fines concretos) las que han hecho que sea una cuestión debatida en la doctrina su naturaleza jurídica demanial o patrimonial¹², aunque hoy parece claro que se trata de bienes de carácter patrimonial pues se argumenta que

⁹ En este sentido, DIAZ LEMA, J.M., “El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº136, 1994 y DELGADO PIQUERAS, F., “Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos de suelo”, en la obra OLMO ALONSO, J. (Coord.), *Urbanismo y Vivienda. El derecho urbanístico del s.XXI*, Madrid: Reus, 2008.

¹⁰ Este último uso de interés social ha sido introducido en el TRLS08 por la Disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

¹¹ Urbanismo y Territorio en Andalucía, Ed. Aranzadi. 3ª edición, 2010.

¹² Véase, entre otros, BOQUERA OLIVER, J.M., “El Patrimonio Municipal del Suelo”, en problemas del Urbanismo Actual, Ed. IEAL, Madrid 1967, quién mantuvo que el PMS estaba cons-

el carácter inalienable de los bienes demaniales no permite incluir en esta categoría unos bienes cuya vocación legal es salir al mercado de terrenos. Además, a pesar de su carácter patrimonial, su posición en la escala de la demanialidad está matizada por la determinación del destino de los bienes a cubrir concretos intereses públicos. Por ello, estos bienes patrimoniales, sin perder esa condición, no se gestionan con una finalidad lucrativa, sino con la finalidad de contribuir a la realización de los fines públicos de la Entidad titular de los mismos. En este sentido, MENÉNDEZ REXACH afirma que “siempre cabe el recurso fácil de mantener que esos bienes son materialmente de dominio público, aunque no lo sean formalmente, o el de constituir una escala de la demanialidad para explicar que no todos los bienes de dominio público revisten la totalidad de las notas típicas de esta institución, sino sólo algunas de ellas”¹³.

Por tanto, podemos señalar las siguientes características de los bienes integrantes del patrimonio público de suelo:

a) Los bienes son enajenables, por lo que no se hace precisa su previa desafectación para la posterior cesión onerosa o gratuita a terceras personas.

b) Son bienes que, aún sin perder su condición de patrimonial, están afectados a una función de carácter eminentemente pública.

c) Son bienes susceptibles de embargo y ejecución¹⁴.

tituido por bienes de dominio público porque al ser su fin de interés público, éste requiere las características jurídicas que la legislación atribuye a los mismos. Con la excepción de la enajenación de los bienes para prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones (que era la finalidad del PMS en la LS/1956); SERRANO GUIRADO, E. “La planificación territorial política de Suelo y administración Local” en Problemas políticos de la vida local, Volumen III, Madrid 1963, que equiparaba el régimen de los PMS con los bienes comunales; QUINTANA LÓPEZ, T., *La constitución y gestión de los Patrimonios Municipales de Suelo*, Ed. Marcial Pons, 2006. (Doc.3 carpeta documentación 2009).

¹³ “Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm 95-96, 1993.

¹⁴ Sobre la posibilidad de embargo del PPS es preciso destacar que si bien la STC 166/1998, de 15 de julio aceptó la embargabilidad de los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público, estableció la diferenciación a estos efectos de los bienes patrimoniales con respecto a aquellos bienes que estén sujetos a una legislación especial (cual si de un «tertius genus» se tratase) y en concreto se refirió a los inmuebles afectos al PMS. Esta diferenciación, establecida en su fundamento jurídico 14, lleva a GUTIERREZ COLOMINA a entender la exclusión de la embargabilidad para los bienes integrantes del PMS, pues sólo así puede garantizarse el destino legal de construcción de VPP o a otros usos de interés social.

d) Como bienes patrimoniales que son, quedan protegidos por los medios específicos puestos a disposición de la Administración en estos casos, como lo es el interdicto propio a ejercitar en el plazo de un año desde que se produjo el despojo como procedimiento protector genuinamente administrativo, y sin necesidad de acudir a los tribunales ordinarios de justicia, además del resto de potestades expresamente reconocidas a las Administraciones titulares de estos bienes (potestades de investigación, deslinde y desahucio administrativo).

e) Estos bienes pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por terceras personas, siempre y cuando se cumplan las condiciones previstas en la legislación civil aplicable (arts. 1930 y ss CC).

Serían pues, en toda su extensión, bienes patrimoniales, sin que su adscripción finalista les haga perder tal naturaleza.

El propio TRLS92 resolvió en su momento esta controversia pues según su art. 277 solo “integrarán el Patrimonio Municipal del Suelo los bienes patrimoniales”. No obstante, la STC 61/1997 anuló el art. 277 que regulaba los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo. Por tanto, como señala LORENTE TALLADA, “no corresponde al Estado determinar ni la naturaleza jurídica ni los bienes que integran el Patrimonio Municipal del Suelo, materia sectorial que queda, exclusivamente a la libre configuración de las Comunidades Autónomas”¹⁵. Así pues, a partir de la STC 61/1997 la decisión acerca de la naturaleza jurídica demanial o patrimonial del patrimonio público de suelo lejos de ser un tema resuelto, va a depender de lo que legisle cada Comunidad Autónoma.

En cambio MARTÍN VALDIVIA opina que son bienes susceptibles de embargo y ejecución, por la propia interpretación que hace de la STC 166/1998, por la posibilidad de recurrir al crédito, incluso con garantía hipotecaria y porque el art. 74 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía dice que «podrán ser embargados, en los supuestos que procedan los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público». De igual forma la STS, de 26 de noviembre de 1998, que en su interpretación de la STC 166/1998 «no excluye de la inembargabilidad los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público, o sujetos a una legislación especial, como ocurre, entre otros con los inmuebles afectos al Patrimonio Municipal del Suelo».

En otro sentido, FONSECA FERRANDIS en su monografía *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del Suelo*, Ed. Instituto Pascual Madoz. BOE. Madrid 1995, manifiesta que la afirmación del carácter patrimonial de los bienes del PMS «no significa que se les aplique sin más el régimen de propiedad previsto en el derecho privado». Lo que supone según este autor, un menor grado de disponibilidad respecto de otros bienes patrimoniales de la propia Entidad al estar, al menos en principio, determinado legalmente su destino.

¹⁵ LORENTE TALLADA, J.L., “El Patrimonio Municipal del Suelo (especial referencia a la Comunidad Valenciana)” en *La Gestión urbanística y la Edificación existente*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

Así, es preciso destacar que aunque la mayoría de las leyes autonómicas consideran que los bienes integrantes del patrimonio público de suelo tienen naturaleza patrimonial, siéndoles de aplicación el régimen propio de los bienes patrimoniales de la correspondiente Administración (ej. art. 71.1 LOUA y art. 173.2 LSCM), algunas Comunidades Autónomas incluyen bienes de dominio público o demaniales entre los bienes integrantes del patrimonio público de suelo considerando las dotaciones públicas como bienes integrantes del mismo (Canarias, Castilla-León, Galicia y País Vasco)¹⁶.

2. Constitución del Patrimonio Público de Suelo

Nada dice el legislador estatal sobre la constitución del patrimonio público de suelo. Por lo que parece que lo relativo a la constitución dichos patrimonios queda en manos de la legislación autonómica. De hecho, un pronunciamiento a tal efecto por el legislador estatal podría vulnerar las competencias autonómicas sobre la materia tal y como sentenció el Tribunal Constitucional en la sentencia 61/1997 sobre el art. 276.1 TRLS92 que establecía el deber de los Ayuntamien-

¹⁶ Sobre la posibilidad de incluir en el patrimonio municipal de suelo bienes dotacionales antes de su afectación al uso o al servicio público, GUTIERREZ COLOMINA, V., Urbanismo y Territorio en Andalucía, Ed. Aranzadi, 3ª edición, 2010, entiende que no debería haber obstáculo para que las dotaciones públicas pudieran formar parte del patrimonio público de suelo antes de que se originase la circunstancia que determinara su demanialidad, es decir, su afectación al uso o al servicio público. O bien una vez desafectadas, siempre que las que resten como dotación pública respeten los estándares mínimos exigidos legal o reglamentariamente. Y siempre que la desafectación cumplimentara lo establecido en la regla 2ª del art. 36.2.a), consistente en justificar la innecesariedad de su destino previo informe (no vinculante) en su caso de la Consejería competente por razón de la materia y prever su destino básicamente a otros usos público o de interés social. Y, además, si el destino del suelo desafectado es residencial deberá destinarse a los fines previstos en el art. 75.1 de la LOUA. Sin embargo, la aprobación del RBELA ha venido a impedir lo anterior. En efecto, el art. 3.4 señala lo siguiente: «la afectación de inmuebles al uso o servicio público como consecuencia de la ejecución de planes urbanísticos se entenderá producida, en todo caso, en el momento de la cesión del bien a la entidad local conforme disponga la legislación urbanística». No obstante la aprobación de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, como hemos dicho, ha afectado al régimen de bienes y ha vuelto a introducir el carácter residual de los bienes patrimoniales y por ello entendemos que mientras no se produzca la afectación al servicio público, las dotaciones provenientes de las cesiones urbanísticas tendrán el carácter transitorio de patrimonial. En efecto el art. 97 de la LPAP, que tiene carácter básico, establece que el titular de una concesión demanial dispone de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada por el título de la concesión. Señalando en su apdt 2 que «Este título otorga a su titular, durante el plazo de validez de la concesión y dentro de los límites establecidos en la presente sección de esta Ley, los derechos y obligaciones del propietario».

tos que dispongan de planeamiento general de constituir el respectivo patrimonio municipal de suelo¹⁷.

Por tanto, a nivel estatal (art. 38 TRLS08) la constitución del patrimonio público de suelo opera *ope legis* en el caso de 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 16 TRLS08 (cesión gratuita del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones urbanizadoras). En el mismo sentido se ha mantenido en la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística, por lo que no se requiere acto formal de constitución para la aplicación preceptiva de su régimen jurídico a los bienes que por ministerio de la ley integran el patrimonio público de suelo, siendo, en todo caso, necesario un acto formal de constitución cuando se trate de integrar bienes a este patrimonio por decisión de la Administración correspondiente. En todo caso, será necesaria la aprobación de un inventario de bienes, debidamente mantenido y actualizado, al objeto de que sirva de instrumento de gestión y control de este patrimonio¹⁸.

En cambio, con respecto a las Administraciones obligadas a su constitución si encontramos algunas diferencias en el régimen autonómico. Así, la mayoría de las Comunidades Autónomas establecen que están obligados todos los municipios y la propia Comunidad Autónoma (Valencia, Canarias, Castilla La Mancha, Murcia, Madrid, País Vasco y Galicia), mientras otras Comunidades Autónomas o bien extienden la obligación también a los organismos y entidades de Derecho

¹⁷ En este sentido, LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B., “Los patrimonios municipales del suelo” en la obra *Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo*, coord. por PÉREZ HERRERO, J.M., Vol. 2, 2005, establece que en la economía de la Ley de Suelo 2007 carecería de sentido previsión alguna sobre la constitución de patrimonios públicos ligados a la existencia de determinado tipo de planeamiento. Desde la perspectiva de una extrapolación de los términos literales de la STC 61/1997, tampoco hubiera tenido mucho sentido una regla como la del artículo 276.1 TRLS 92. El argumento sería: si parece claro, conforme a la STC 61/1997, FJ 36, que es de competencia autonómica la determinación de los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo; con mayor motivo lo será la regulación sobre la constitución de los propios patrimonios municipales.

¹⁸ En el Informe de fiscalización del servicio de la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo del Tribunal de Cuentas, ejercicio 2004, se recogía que “Todos los ayuntamientos fiscalizados han dispuesto de bienes y recursos del PMS en el ejercicio 2004, pero, a 31 de diciembre de 2004, únicamente lo tenían formalmente constituido un total de 21 ayuntamientos (el 14,6% de los analizados)”. Resolución de 8 de octubre de 2008, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas BOE sábado 7 de febrero de 2009, n°33, págs. 13183 a 13244.

Público (Andalucía y Extremadura) o la limitan sólo a los municipios de más de 5.000 habitantes (Cantabria y Navarra). Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña y La Rioja, por su parte, establecen que la constitución del patrimonio municipal de suelo se realizará en los municipios que cuenten con planeamiento general. Parece que ésta es una opción acertada, pues no deja de ser un contrasentido exigir la constitución del patrimonio público de suelo en los municipios pequeños donde su escaso o nulo crecimiento urbanístico puede traducirse en un incumplimiento generalizado de las finalidades para las que los mismos se constituyen.

3. Bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo

El art. 38.1 TRLS08 dispone que integran el patrimonio público de suelo, en primer lugar, los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración Pública en virtud del deber de entrega del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al 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 que, con carácter general, el porcentaje oscilará entre el 5% y el 15% (art. 16.1 b) del TRLS08); y, en segundo lugar, por los otros bienes que determine la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística.

Por tanto, los bienes, recursos y derechos procedentes de las cesiones obligatorias que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico integran el patrimonio público de suelo por ministerio de la ley básica estatal, mientras que los restantes bienes que integran este patrimonio serán por decisión del legislador autonómico. A este respecto, podemos señalar los siguientes bienes integrantes del patrimonio público de suelo en las Comunidades Autónomas:

- a) Los de naturaleza patrimonial que resultaren clasificados como suelo urbano o urbanizable (Aragón; Asturias; Galicia; Castilla y León; La Rioja; Extremadura). No se exige que el suelo sea patrimonial, por lo que podrá ser dotacional en Cantabria y País Vasco.
- b) Los bienes patrimoniales de la Administración adscritos expresamente al destino del PPS (Andalucía; Canarias; Extremadura; Murcia; Madrid; Navarra; Castilla-La Mancha y Valencia)
- c) Terrenos adquiridos por la Administración por cualquier título con el fin de su incorporación al PPS (Aragón; Asturias; Castilla y León; Navarra; País Vasco). Otras Comunidades Autónomas también incluyen las cons-

- trucciones (Andalucía y Murcia) e incluso las edificaciones (Canarias; Madrid y Galicia), o los derechos de aprovechamiento urbanístico (Castilla-La Mancha).
- d) En general, los obtenidos por cesiones de cualquier clase, ya sea en terrenos o en metálico por razón de la gestión urbanística, así como por la ejecución del planeamiento o los instrumentos de ordenación del territorio (Andalucía; Asturias; Aragón; Canarias; Cantabria; Castilla-La Mancha; Extremadura; Galicia; La Rioja; Madrid; Murcia; Navarra; País Vasco, y Valencia).
 - e) Por expropiaciones urbanísticas (Aragón; Asturias; Canarias; Cantabria; Castilla-La Mancha; Extremadura; Galicia; La Rioja; Navarra; País Vasco, y Valencia).
 - f) Obtenidos en virtud del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (Andalucía; Asturias; Canarias; Cantabria; La Rioja; Navarra; País Vasco y Valencia).
 - g) En general, los ingresos, bienes y derechos provenientes de la gestión del PPS (Andalucía; Asturias; Canarias; Castilla y León; Extremadura; Galicia; Madrid y País Vasco).
 - h) Ingresos provenientes de transferencias y consignaciones presupuestarias cuyo fin sea la conservación, ampliación o gestión del PPS (Asturias; Cantabria; Castilla y León; País Vasco, y Madrid).
 - i) Las viviendas de propiedad pública (Castilla y León y País Vasco).
 - j) Las cesiones de suelo o el importe en metálico obtenidos en pago del canon previstos en la Ley para actuaciones en suelo rústico (Andalucía; Canarias; Extremadura; Madrid; Castilla-La Mancha, y Navarra).
 - k) Los ingresos obtenidos en concepto de sanciones urbanísticas (Andalucía; Asturias; Extremadura, y País Vasco).

Esta sistematización de los bienes que integran el patrimonio público de suelo en las Comunidades Autónomas nos indica que salvo los bienes que forman parte de este patrimonio con carácter básico, el resto de bienes quedan adscritos a este patrimonio por voluntad del legislador autonómico, lo que implica que existan diferencias de unas Comunidades Autónomas a otras. No obstante, parece que, con carácter general, los bienes patrimoniales incorporados por decisión

de la Administración titular correspondiente; los terrenos, construcciones e incluso edificaciones adquiridos con la finalidad de su incorporación al patrimonio público de suelo; los ingresos, bienes y derechos provenientes de la gestión del patrimonio público de suelo; los bienes provenientes de las expropiaciones urbanísticas, y, en general, los obtenidos por cesiones de cualquier clase, ya sea en terrenos o en metálico por razón de la gestión urbanística, así como por la ejecución del planeamiento o los instrumentos de ordenación del territorio, forman parte del patrimonio público de suelo en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

4. Destino de los bienes del Patrimonio Público de Suelo

El TRLS08 regula el destino de los bienes y recursos que integran necesariamente el patrimonio público de suelo. Éstos puede ser destinados bien a la conservación, administración y ampliación del mismo, bien a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, o bien a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana (arts. 38.2 y 39.1). Y, con carácter excepcional, se podrá destinar también a reducir la deuda comercial y financiera de los Ayuntamientos, según el apartado 5 del art. 39 añadido por la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Resulta por tanto, que además de la obligación general de conservar, administrar y ampliar el patrimonio público de suelo, se prevén distintos destinos para estos bienes por el legislador estatal. En este punto hemos asistido claramente a una ampliación de los posibles destinos, pues junto al destino básico y único en legislaciones anteriores de la construcción de vivienda protegida, ahora se admiten otros usos de interés social e incluso la posibilidad destinar estos bienes a la reducción de la deuda municipal. Es cierto que la utilización de estos bienes y recursos para otros usos de interés social requiere el cumplimiento de tres requisitos. Primero, que las leyes autonómicas expresamente indiquen cuáles. Segundo, que se refieran a fines urbanísticos, de mejora de la naturaleza, de inmuebles del patrimonio cultural, o de regeneración urbana. Tercero, que sean conformes con el planeamiento urbanístico. Esta delimitación de los posibles usos de interés social del patrimonio público de suelo responde, sin duda, a la línea marcada por la mayoría de las Comunidades Autónomas que han venido contemplando en sus respectivas legislaciones urbanísticas la posibilidad de destinar estos bienes a otras finalidades distintas de la construcción de viviendas sujetas a un régimen de pro-

tección pública. Compartimos con QUINTANA LÓPEZ¹⁹ la idea de que esta opción supera la rígida afectación de los terrenos del patrimonio a la construcción de viviendas protegidas. Y, además, es coherente con la obligación establecida en el art. 10.b de la misma Ley, merced a la cual el planeamiento ha de reservar terrenos necesarios para materializar un porcentaje de edificabilidad en la construcción de viviendas de protección pública. De este modo, ese destino ya no pesa únicamente sobre el patrimonio público del suelo, pues se integra en el sistema de reparto de beneficios y cargas generadas por la transformación urbanística. En efecto, con este cambio se alcanza un cierto equilibrio entre el inmovilismo de la doctrina jurisprudencial, que en la práctica negaba legitimidad a cualquier otra valoración del interés social que efectuaran las corporaciones locales y no dejaba más destino para este patrimonio que la construcción de viviendas protegidas, y las pretensiones ultra-aperturistas de algunas leyes autonómicas, que dejadas a su albur podrían tolerar cualquier uso para este patrimonio y, en consecuencia, convertirlo en un mecanismo más de financiación de las haciendas locales²⁰.

No obstante, es preciso señalar que también se imponen límites a esos otros destinos de interés social, pues no pueden configurarse los bienes y recursos del patrimonio público de suelo como una fuente de financiación ordinaria para cualesquiera finalidades por muy loables que éstas sean, tal y como ha establecido el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de junio de 2006. De hecho, la jurisprudencia del Tribunal Supremo conecta el “interés social” (concepto jurídico indeterminado) con el Estado Social consagrado en el artículo 1 C.E., de manera que no vale una mera declaración de interés social sino que serían aquellas actuaciones que tiendan a la libertad e igualdad del individuo y de los grupos que remuevan obstáculos que impidan o dificulten la participación del ciudadano en la vida política, económica, cultural y social, no siendo el interés social a que se habían de destinar los bienes del patrimonio municipal del suelo, equivalente a mero interés urbanístico, sino que “interés social” es más restringido que ese mero interés urbanístico. Por tanto, la legislación autonómica deberá pronunciarse e identificar que usos considera de “interés social” o, por el contrario, no podrá utilizarse este destino para los bienes integrantes del patrimonio público de suelo.

En este sentido, queda claro que no entraría como destino posible de los bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo, la construcción de vivienda li-

¹⁹ Los patrimonios municipales del suelo, Ed. Iustel, 2007.

²⁰ En el mismo sentido, DELGADO PIQUERAS, F., “Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos de suelo”, en la obra OLMO ALONSO, J. (Coord.), *Urbanismo y Vivienda. El derecho urbanístico del s.XXI*, Madrid: Reus, 2008.

bre, por opuesta a la de protección pública, ni usos carentes de interés social. Debería entenderse como de interés social, motivándola, cualquier operación razonable encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas, como pueden ser los usos dotacionales privados (educativos o sanitarios); también usos lucrativos que revistan especial importancia desde la óptica del interés público en atención a las circunstancias del municipio; como por ejemplo, actuaciones de reconversión turística o de reindustrialización de las que dependa el futuro económico de las respectivas poblaciones²¹.

Por lo que respecta al destino clásico de los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico, es decir, la conservación y ampliación del respectivo patrimonio municipal de suelo, se ha venido entiendo que podía considerarse como conservación y ampliación, el mantenimiento de los terrenos en adecuadas condiciones; su urbanización para convertirlos en solares; e incluso actuaciones complementarias para lograr su plena disponibilidad, como son demoliciones o indemnizaciones por servidumbres²². De hecho, el deber de reinvertir en conservación y ampliación ha sido objeto de interesantes pronunciamientos por parte del Tribunal Supremo, que han destacado por su alta sensibilidad ante la forma indiscriminada o no vinculada de utilización de los ingresos producidos o existentes en el patrimonio municipal de suelo. Así, podemos señalar la STS de 2 de noviembre de 1995 que afirma respecto del patrimonio municipal de suelo: *“Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad, específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio”*. Por ello, *“las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin, de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera (...). La Ley ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiada, 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 propio Patrimonio Municipal del Suelo”*.

²¹ Así, MENÉNDEZ REXACH, A., “Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm 95-96, 1993 p. 216.

²² Así, SALANOVA ALCALDE, R., “Patrimonios Públicos de Suelo”, en Estudio sistemático de la Ley Urbanística de Aragón, Fernando LÓPEZ RAMÓN (director), vol. I, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2003, p. 348.

Compartimos con MARTÍN VALDIVIA²³ que esta sentencia realiza una interpretación muy restrictiva del destino del patrimonio municipal de suelo, y por tanto, alejada de las políticas municipales de suelo y sin consideración con la situación urbanística y las necesidades del concreto municipio.

En cualquier caso, es claro que la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada sobre los destinos de los bienes integrantes del patrimonio público de suelo ha tenido como finalidad evitar que se desnaturalizara la figura del patrimonio municipal de suelo, convirtiéndolo en un mero mecanismo de financiación de cualesquiera necesidades económicas de las Entidades locales. De esa forma, se interpreta de manera estricta el deber de destinar a la conservación y ampliación de dicho patrimonio los ingresos generados por la enajenación de bienes y la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico (STS 2 de noviembre de 2005). Se consideran ilegales los acuerdos de aprobación de presupuestos de las Entidades locales que no prevean la reinversión (STS 25 de octubre de 2001); con condenas —pasados los años— a destinar cantidades equivalentes a lo ingresado por esos conceptos y que fue gastado para fines distintos de la conservación o ampliación del patrimonio municipal de suelo (STS 8 de julio de 2003). Se considera, también, contrario a Derecho el acuerdo de enajenación de los bienes si no constaba que el destino de los ingresos sería la conservación y ampliación del respectivo patrimonio (STS 2 de noviembre de 2005). Se vinculan los destinos previstos legalmente para los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo, con el destino concreto que se dé al bien tras su enajenación (STS 31 de octubre de 2001). Sólo en casos de incompatibilidad de la calificación urbanística con el destino legalmente previsto para dichos bienes, cabría enajenar sin que quedara condicionado el destino final de los terrenos a la construcción de vivienda protegida o a otros usos de interés social, debiendo reinvertir en conservación y ampliación del patrimonio municipal de suelo los ingresos resultantes. Por otra parte, esos destinos, condicionan también la delimitación de reservas para la incorporación de terrenos al patrimonio municipal de suelo y las permutas de terrenos, exigiendo la jurisprudencia en ambos casos que se justificara que los bienes que la Administración adquiere se pretenden destinar a la construcción de vivienda protegida o a otros usos de interés social (STS 21 de mayo 2003).

²³ Véase su obra *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*, Montecorvo, Madrid, 1998, págs.. 214-217.

Esta encorsetada línea jurisprudencial lejos de haberse suavizado con la escueta regulación del patrimonio público de suelo que realiza ahora el TRLS08 que, además, se muestra más distendido con los posibles destinos de los bienes, llama la atención que se mantiene de forma idéntica en las últimas sentencias dictadas sobre la materia como las SSTS de 3 de julio de 2008 y 21 de junio de 2011. En ellas se establece en primer lugar que en lo relativo al patrimonio municipal de suelo existe una pacífica y consolidada jurisprudencia, para recordar acto seguido que el contenido del artículo 276.2 del TRLS92 subsiste porque no fue declarado anticonstitucional por el Tribunal Constitucional en su sentencia 61/1997, de 20 de marzo, ni tampoco abrogado por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/1998, de 13 de abril del Régimen del Suelo y Valoraciones. Dicho precepto establece que *“los bienes de Patrimonio municipal del suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales, y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos (...) se destinarán a la conservación y ampliación del mismo”*. Precepto que, en lo esencial, se reproduce en el art. 38 del TRLS08. Asientan también que se trata de una cuestión ampliamente tratada por este Tribunal en múltiples sentencias como las STS de 7 de noviembre de 2005; 7 de noviembre de 2002; 2 de noviembre de 1995; 14 de junio de 2000; 25 de octubre de 2001; 31 de octubre de 2001; 2 de noviembre de 2001; 29 de noviembre de 2001; y 27 de junio de 2002, teniendo todas un fundamento común: *“la imposibilidad de que los Ayuntamientos conviertan el Patrimonio Municipal del Suelo en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales”*. Y, tras señalar las notas características del mismo como patrimonio separado, afecto y regido por el principio de retroalimentación, llega incluso a afirmar que *“Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales del Suelo, y 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 jurídicas, porque esa interpretación ha de respetar, en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas, muy otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales”*.

Pues bien, el nuevo destino recogido recientemente por el legislador estatal, la posibilidad de reducir la deuda de los Ayuntamientos, parece que rompe la línea no solo jurisprudencial sino incluso la mantenida hasta el momento por el legislador, porque ahora no se trata de poder destinar los bienes a otros usos al servicio del urbanismo, de la protección la naturaleza y del patrimonio cultural, así como de la regeneración de las ciudades, fines todos ellos vinculados a la función social de la propiedad y surgidos como consecuencia de las prácticas de retención y gestión especulativa del suelo que de forma indirecta han repercutido también sobre el medio natural y el patrimonio cultural inmobiliario al ser víctimas del de-

senfrenado crecimiento urbanístico y edificatorio, sino que ahora, se va a poder utilizar este patrimonio para una finalidad bien distinta y ajena a esos fines de garantía de la función social de la propiedad.

Es cierto que para utilizar el patrimonio municipal de suelo con esa nueva finalidad de reducir la deuda municipal deben reunirse una serie de requisitos establecidos por el legislador estatal y que son los 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 propios del patrimonio público 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.
- f) Que el importe del que se disponga sea 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.

Es indudable que el alcance y significado de este nuevo destino está necesitado de una oportuna reflexión que valore si tal y como vaticinaba el Tribunal Supremo esta nueva medida legal puede conllevar a la desaparición de la institución. Algunas ideas apuntamos en los siguientes epígrafes.

IV. EL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL

Nadie puede poner en duda la importancia del urbanismo como fuente de financiación local. Y ello, porque los ingresos autónomos que obtienen los municipios, es decir, gestionados y exigidos directamente por las entidades locales, pro-

ceden de forma directa o indirecta, mayoritariamente del urbanismo. Así, las tasas de los servicios municipales más cuantiosas son las que recaen sobre hechos urbanísticos como el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras vinculado a las actividades de construcción e implantación de usos en los municipios; el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, o Plusvalía que se vincula a la reclasificaciones y transmisiones de suelos y edificaciones, ya sea inter vivos o mortis causa, y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, impuesto de carácter tradicional que recae sobre la propiedad de los bienes inmuebles, especialmente de naturaleza urbana.

De igual modo, podemos señalar los ingresos municipales provenientes del proceso urbanístico, esto es, los vinculados al proceso de transformación y urbanización por la implantación de los servicios en la realización de los instrumentos de equidistribución de los beneficios y cargas del planeamiento correspondiente; los procedentes de la liquidación de las tasas urbanísticas exigidas por la tramitación de servicios directamente vinculados al proceso urbanístico (como licencias, primera ocupación, demoliciones, instrumentos de planeamiento y gestión urbanística antes de su aprobación municipal), o los ingresos derivados de los convenios urbanísticos, los provenientes de las sanciones de carácter urbanístico y, por último, los ingresos derivados de la gestión del patrimonio público de suelo.

Entre todos estos ingresos existe una importante distinción, pues todos aquellos ingresos vinculados al patrimonio público de suelo están, como hemos visto, afectados a unos destinos concretos, mientras los demás son los que deben hacer frente a la actividad municipal de carácter ordinario junto con los restantes ingresos municipales no relacionados con el urbanismo. Sin embargo, debido al agotamiento de las fuentes de financiación local, sobre todo en momentos de crisis económica como los actuales, las entidades locales han recurrido para hacer frente a sus necesidades municipales a los ingresos de carácter urbanístico, ya estén éstos afectados a unos fines concretos, caso del patrimonio municipal de suelo, o no. Así, GARCÍA RUBIO destaca que la principal fuente de ingresos para financiar las inversiones de los ayuntamientos es la denominada venta de terrenos, terrenos que fundamentalmente tienen su origen, a veces casi únicamente, en los bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo obtenidos de las cesiones obligatorias del aprovechamiento urbanístico²⁴.

²⁴ “El urbanismo como fuente de financiación municipal”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, Núm. 12, 2008 (Ejemplar dedicado a: Urbanismo y corrupción / coord. por MENÉNDEZ REXACH, A.), pág. 195.

En efecto, en la práctica las entidades locales han utilizado los ingresos del patrimonio municipal de suelo para la financiación de cualquier tipo de infraestructura, e incluso la mera conservación de éstas, así como, con una extensión muy generalizada, para el pago de gastos corrientes de los capítulos I y II de los presupuestos municipales, si no directamente mediante su incorporación de afectación del ingreso por el presupuesto municipal, sí indirectamente mediante el uso y el abuso del principio de caja única municipal, pagando muchos Ayuntamientos las nóminas cuando se ingresa el dinero del patrimonio municipal de suelo de forma efectiva, aunque el dinero “presupuestado” queda remitido al gasto afectado que supone una cobertura específica por la disposición legal, sobre financiación de infraestructuras o construcción de viviendas protegidas u otros usos de interés social.

En este sentido, bajo las premisas consideradas en su momento por GARCÍA RUBIO²⁵, podemos clasificar los Ayuntamientos en relación con este tipo de gastos en tres tipologías:

- a) Aquellos que cumplen simple y llanamente, tanto la letra como el espíritu de la Ley de forma estricta, y establecen unas cuentas restringidas para los ingresos derivados de la enajenación de parcelas integrantes de ese patrimonio público del suelo, que quedan congeladas hasta que se produce por la intervención lógica, el gasto consecuente o bien en promociones públicas de viviendas sometidas a algún régimen de protección, o bien en infraestructuras vinculadas a la ejecución del planeamiento, como la conservación del patrimonio histórico o de infraestructuras ambientales.
- b) Aquellos que por el contrario, si bien cumplen con la *externa corporis*, esto es, la apariencia de buen derecho, en el sentido de prever en cuanto a las partidas de ingresos derivados de la enajenación de parcelas integrantes del patrimonio municipal de suelo, su afectación aparente a gastos vinculados a los fines legales, en la práctica producen destinos al menos extrapresupuestarios vinculados al principio de caja única y por autovinculación de todos los ingresos municipales a gastos de carácter corriente, incluso de personal.

²⁵ “El urbanismo como fuente de financiación municipal”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, Núm. 12, 2008 (Ejemplar dedicado a: Urbanismo y corrupción / coord. por MENÉNDEZ REXACH, A.), págs. 195-196.

- c) Finalmente, aquellos municipios que, obviando de forma expresa los principios anteriormente relatados de la legislación sobre suelo, vinculan sus ingresos, bien a aspectos que dudosamente pueden ser considerados gastos de inversión por implantación de nuevas infraestructuras, sino gastos de conservación o mantenimiento de infraestructuras, circunstancia ésta que la Jurisprudencia ha señalado que no corresponde con los fines previstos por la legislación urbanística, o bien ya directamente vulneran el principio legal de afectación de esos ingresos y los destinan dentro de un concepto general de equilibrio presupuestario hacia el pago de gastos corrientes sin más.

En definitiva, esa tendencia municipal de financiar su actividad administrativa con cargo a los ingresos urbanísticos obtenidos de una gestión del patrimonio público de suelo no amparada por la norma, aún es más preocupante si cabe en el actual proceso de desaceleración económica, lo que hace más necesario que nunca abordar una reforma en profundidad del modelo de financiación de las haciendas locales que permita una gestión transparente de los recursos públicos municipales.

V. LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA MUNICIPAL COMO DESTINO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO

Este nuevo destino del patrimonio municipal de suelo aparece, según la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, para dar respuesta a la reforma del artículo 135 de la CE realizada en 2011 para consagrar la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, y en desarrollo de cual se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

Por tanto, son los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera los que justifican que los municipios puedan recurrir al patrimonio municipal del suelo para reducir su deuda pública. Ya vimos como el legislador estatal ha impuesto una serie de requisitos para poder utilizar con este destino el patrimonio municipal de suelo. Primero, se trata de una medida excepcional, por lo que sólo podrán utilizarla aquellos municipios que acrediten que no necesitan esos ingresos para cumplir con las finalidades propias y características de este tipo de bienes, es decir, su destino predominante para la construcción de viviendas

sujetas a algún régimen de protección pública o cualquiera de los otros destinos de interés social expresamente recogidos en el art. 39.1 del TRLS08 (urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socioeconómico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana), lo que deberá ser autorizado por el órgano que ejerza la tutela financiera²⁶. Segundo, dicha acreditación se debe realizar mediante acuerdo del Pleno de la Corporación Local, que además, deberá recoger el modo en que se procederá a su devolución, que tendrá que tener lugar en un plazo máximo de diez años. Y, por último, los municipios deben haber aprobado el presupuesto de la entidad local del año en curso, que deberá tener correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo, y liquidado los de los ejercicios anteriores. Exigiéndose, asimismo, que los municipios tengan el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.

Sin duda, para hacer uso de esta medida los municipios deberán hacer un enorme esfuerzo para cumplir con los requisitos formales que se exigen, máxime después de la ineficacia demostrada a lo largo de los años para llevar una correcta gestión del patrimonio municipal de suelo, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas. En efecto, en el Informe del Tribunal de Cuentas aprobado en Pleno el 26 de junio de 2008, de fiscalización de la gestión y control de los recursos integrantes del patrimonio municipal del suelo, correspondiente al ejercicio 2004, en el que fueron objeto de fiscalización los ayuntamientos capitales de provincia, junto a aquellos con más de 100.000 habitantes y los cinco ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes de cada Comunidad Autónoma, que hubieran tenido mayor crecimiento en los últimos cuatro años, se recoge entre sus conclusiones, en lo que a nosotros nos interesa, que:

De todos los ayuntamientos fiscalizados sólo el 15% tienen formalmente constituido el Patrimonio Municipal del Suelo, lo que significa que sólo ellas pueden distinguir los bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio municipal de suelo del resto de los bienes patrimoniales municipales. Los restantes, ni siquiera disponen de los elementos mínimos para poder hacer un control y seguimiento adecuado de las operaciones con bienes de este tipo.

²⁶ En la Comunidad Autónoma de Andalucía, por ejemplo, la tutela financiera está atribuida por el art. artículo 192.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la Comunidad Autónoma, que la ejerce a través de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en virtud del artículo 8 del Decreto de la Presidenta 4/2013, de 9 de septiembre, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías. En el resto de Comunidades Autónomas se recoge de forma similar.

Por lo general, los inventarios sólo incluyen bienes inmuebles que, en muchos de los supuestos, son bienes que no pueden formar parte del patrimonio municipal de suelo por quedar excluidos de conformidad con la legislación autonómica. Además, el patrimonio municipal de suelo está integrado también por los recursos financieros obtenidos de la enajenación de los citados aprovechamientos urbanísticos, por las dotaciones presupuestarias y otros ingresos específicos de carácter urbanístico como las sanciones, sin que se haya producido, en general, su registro. Por tanto, ante la generalizada ausencia de inventarios, en los casos en que se mantienen, presentan una falta de coordinación y homogeneidad.

La información sobre el patrimonio municipal de suelo de los ayuntamientos en general es incompleta e incoherente, no pudiendo garantizarse su fiabilidad, sin responder a las características esenciales de todo inventario que agrupa ordenadamente los bienes, derechos y cargas debidamente valorados. Por lo general, los ayuntamientos carecen de las unidades encargadas de su gestión, sin que figuren todos los elementos debidamente singularizados: situación, dimensiones, calificación, etc y actualizados en el registro con sus modificaciones en el momento en que se producen y debidamente valorados. Se constata la práctica generalizada de no consignar ningún valor a los bienes adquiridos a título lucrativo como es la cesión del 10% del aprovechamiento, y sólo registrar estas operaciones cuando tienen repercusión financiera y presupuestaria, ya sea por conversión en dinero o enajenación.

En cuanto al destino, se señala sólo un 16% fue destinado a viviendas con algún régimen de protección pública, en tanto que un 36% se destinó a otros fines de interés social previstos por el planeamiento. Un 9% se destinó a la conservación del propio PMS; un 21% a vivienda libre y otros usos, mientras que el 18% fue utilizado para finalidades no previstas legalmente: fondos en metálico obtenidos por la conversión de aprovechamientos.

Por lo que respecta a los aspectos contables, del total fiscalizado, 57 ayuntamientos no identificaron las partidas del presupuesto de gastos que se financiaban con recursos del patrimonio municipal de suelo y 41 de ellos no hacían el seguimiento de los Proyectos de Inversión afectados. La dificultad de este seguimiento se produce porque las normas contables son poco explícitas y además exige reconocer y contabilizar los ingresos antes de acordar el uso de los recursos. Las operaciones de PMS sin repercusión presupuestaria no se contabilizaron en el 75% de los ayuntamientos fiscalizados y en consecuencia no mantenían el libro de inventarios y balances debidamente actualizado. La contabilidad de los Ayuntamientos, por tanto, no pone de manifiesto la composición y situación del patrimonio municipal del suelo y sus variaciones, lo que afecta directamente a la exactitud de sus balances de situación y al resultado económico-patrimonial del ejercicio.

En consecuencia, todos aquellos municipios que aún no hayan atendido las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, deberán empezar por contabilizar adecuadamente las partidas de los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo, inventariar correctamente todos los bienes y recursos que lo constituyen y mantener los registros del patrimonio municipal de suelo debidamente actualizados, pues de lo contrario, no podrán utilizar estos bienes con la finalidad de reducir la deuda comercial y financiera.

Por otro lado, resulta cuestionable el plazo de diez años concedido para proceder a la devolución de lo destinado con esta finalidad, pues justificar que esos bienes o ingresos no son necesarios para atender las finalidades propias del patrimonio municipal de suelo durante tanto tiempo no debe ser tarea fácil y que lo autorice en tal sentido el órgano encargado de la tutela financiera todavía es menos viable.

Asimismo, entendemos que para que los municipios puedan empezar a utilizar esta vía de financiación para reducir la deuda comercial y financiera es necesario que las Comunidades Autónomas procedan a regularlo en sus respectivas legislaciones sobre ordenación del territorio y urbanismo, y ello, porque existen algunos elementos de la regulación estatal, que a pesar de tener carácter básico, necesitan alguna concreción y desarrollo para que pueda ser de aplicación. Así, por ejemplo, ante la indeterminación del TRLS08 es preciso determinar qué bienes de los integrantes del patrimonio municipal de suelo pueden destinarse a esta finalidad, si la misma afecta a los bienes inmuebles y los ingresos, o sólo a estos últimos, y si fueran éstos últimos, es necesario identificar cuáles, si los procedentes de la enajenación y explotación del patrimonio municipal de suelo, o también los ingresos procedentes de las sanciones urbanísticas, de los convenios urbanísticos, o cualquier otro de los ingresos integrantes de este patrimonio recogido en las leyes autonómicas. Asimismo, habrá de precisarse el porcentaje máximo de patrimonio municipal de suelo que puede destinarse a la reducción de la deuda municipal, así como el procedimiento a seguir para poder utilizar estos bienes con esa finalidad a nivel contable, pues parece que el legislador estatal viene a romper con la excepcionalidad que ha venido rigiendo en esta materia sobre el principio de unidad de caja y unidad presupuestaria.

En efecto, entendemos que a partir de ahora sería aplicable la interpretación que un sector doctrinal con carácter minoritario había apuntado sobre la financiación de los gastos con ingresos afectados, en el sentido de entender que no deben mantenerse rígidamente diferenciados los flujos monetarios de pagos y cobros, según deriven de operaciones de ejecución del presupuesto o de operaciones no presupuestarias, por lo que el carácter de afectados de algunos ingresos no debe extenderse a los flujos de metálico. Así, el carácter de afectado sólo puede

predicarse de los recursos financieros, en sentido amplio, pero no de las entradas y salidas de numerario en la Tesorería local, siendo el sistema de información contable el que garantiza que determinados recursos, calificados como afectados, se apliquen a la financiación de los gastos para los que se obtienen, por el método de asegurar que, en el momento en que se necesiten, haya suficientes disponibilidades para hacer efectivas, sin demoras de ninguna clase, las obligaciones correspondientes a gastos con financiación afectada²⁷.

No obstante, la aplicación de esta teoría interpretativa y, por consiguiente, la aplicación sin limitaciones de los principios de unidad de caja y unidad presupuestaria al patrimonio municipal de suelo supondrá la necesidad de buscar su encaje legal con el art. 165.2 de la Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establece que “Los recursos de la entidad local y de cada uno de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados”, lo que supone que este tipo de ingresos afectos no se pueden destinar a satisfacer el conjunto de obligaciones de la entidad, y en consecuencia, debe haber una adecuada correlación entre los ingresos obtenidos por la gestión del patrimonio municipal de suelo y los gastos que, de conformidad con la legislación urbanística, pueden efectuarse con cargo a los mismos.

En suma, son muchas las cuestiones jurídicas que plantea este nuevo destino del patrimonio municipal de suelo precisamente por ser un uso de estos bienes ajeno a lo que ha venido constituyendo su propia finalidad. Y aunque la jurisprudencia y los informes dictados por el Tribunal de Cuentas y las diferentes Cámaras de Cuentas autonómicas han puesto de manifiesto la ineficacia de esta institución tanto como herramienta para intervenir en el mercado de suelo como para garantizar la función social de la propiedad, debido a su utilización por los Ayuntamientos como una fuente de financiación habitual de los gastos e inversiones municipales, creemos que la posibilidad de utilizar estos bienes para reducir la deuda pública de los municipios, desnaturaliza la institución y evidencia la dificultad de determinar su verdadero alcance y significado. Quizás se trata de unos bienes que tras haber demostrado su ineptitud para conseguir los fines para los que se crearon, ha llegado el momento de reinventar la institución del patrimonio público de suelo y ponerla al servicio de la legítima satisfacción de las necesidades públicas.

²⁷ GONZÁLEZ PUEYO, J.M., *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*, La Ley, 2008. Y en el mismo sentido, el Informe de la Intervención General de la Administración del Estado, de 6 de enero de 1992, publicado en el Boletín Informativo de la IGAE, núm. 5, año 1992.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO LEÓN, J.M., “Patrimonios públicos del suelo y vivienda”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 7, 2005.
- BLANQUER CRIADO, D., “Los Patrimonios públicos del suelo. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, *Cuadernos de Urbanismo de la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2007.
- BOQUERA OLIVER, J.M., “El Patrimonio Municipal del Suelo”, en problemas del Urbanismo Actual, Ed. IEAL, Madrid 1967.
- CASTILLO GÓMEZ, F., “Los Patrimonios Municipales del Suelo: Destino y Finalidad”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm.21, 2000.
- CASTILLO MARTÍNEZ, C.C., “Los instrumentos de intervención de la Administración en el mercado del suelo y de la vivienda”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 31, 2009.
- CIRIA PÉREZ, F.J.: “Destino del Patrimonio Público o Municipal del suelo”, *Revista de Administración Local*, núm.17, 1999.
- DELGADO PIQUERAS, F., “Novedades del régimen básico de los patrimonio públicos de suelo”, en la obra OLMO ALONSO, J. (Coord.), *Urbanismo y Vivienda. El derecho urbanístico del s.XXI*, Madrid: Reus, 2008, págs. 135 a 178.
- DÍAZ LEMA, J.M., “El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n°136, 1994.
- FONSECA FERRANDIS, F.E., *El régimen jurídico de los Patrimonios Municipales del Suelo*, Madrid. Instituto Pascual Madoz, 1995.
- FONSECA FERRANDIS, F.E., “Los patrimonios municipales del suelo: a propósito de la STC 61/1997”, *Revista de Actualidad Administrativa* núm. 40, 1997.
- GARCÍA RUBIO, F., “El urbanismo como fuente de financiación municipal”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, (Ejemplar dedicado a: Urbanismo y corrupción / coord. por MENÉNDEZ REXACH, A.), Núm. 12, 2008.
- GONZÁLEZ PUEYO, J.M., *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*, La Ley, 2008.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., *Urbanismo y Territorio en Andalucía*, Ed. Aranzadi, 3ª edición, 2010.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., “Intervención en el mercado de suelo”, en la obra QUINTANA LÓPEZ, T. (Coord.), *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2001.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B., *Los patrimonios municipales de suelo: sus caracteres y operatividad*, CEMCI, 1992.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B., “Los patrimonios municipales del suelo” en la obra *Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo*, coord. por PÉREZ HERRERO, J.M., Vol. 2, 2005.
- LORENTE TALLADA, J.L., “El Patrimonio Municipal del Suelo (especial referencia a la Comunidad Valenciana)” en *La Gestión urbanística y la Edificación existente*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, P.: “Los Patrimonios Públicos del Suelo”, *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, 2002.
- MARTÍN VALDIVIA, S. M. *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*, Montecorvo, Madrid, 1998.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm 95-96, 1993.
- MENÉNDEZ REXACH, A. y SÁNCHEZ GOYANES, E., “Artículo 38 y 39” en *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Madrid, La Ley, 2009.
- QUINTANA LÓPEZ, T., *Los Patrimonios Municipales del Suelo*, Iustel, 2007.
- QUINTANA LÓPEZ, T. y LOBATO GÓMEZ, J.L., *La constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo*, Marcial Pons, 1996.
- SALANOVA ALCALDE, R., “Patrimonios Públicos de Suelo” en LÓPEZ RAMÓN, F., *Estudio sistemático de la Ley Urbanística de Aragón*, vol. I, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2003.
- SERRANO GUIRADO, E. “La planificación territorial política de Suelo y administración Local” en *Problemas políticos de la vida local*, Volumen III, Madrid 1963.