



VIII Congreso
Iberoamericano
de Municipalistas
Guayaquil. Ecuador

**PARTICIPACION DE LOS ENTES LOCALES EN LAS PLUSVALIAS
GENERADAS POR LAS ACTUACIONES URBANISTICAS DE
PARTICULARES**

AUTORA: *Josefa Domínguez Clemares.*

Interventora de Administración Local (jubilada)

Correo: *mjdominguez2@hotmail.com*

Panel: "Financiando las ciudades"

Las responsabilidades que sienten los Gobiernos locales en relación a la calidad de vida de sus ciudadanos pasan inexorablemente por la necesidad de prestar una especial atención a los desarrollos urbanísticos de su territorio.

Estos desarrollos pueden ser realizados por la propia administración (municipal, comarcal o nacional) o por iniciativas particulares, bien directamente por éstos o por sistemas de cooperación público-privada, pero lo que no cabe duda de que toda esta actividad ha de tener como finalidad el dotar a los ciudadanos de una mejor calidad de vida.

Sin entrar en las actuaciones de las administraciones que se traducen en la aprobación de la normativa a la que han de sujetarse las que realicen los ciudadanos, vamos a referirnos especialmente al tratamiento que la legislación española da a aquellas que generan unas plusvalías o beneficios especiales a promotores privados, creando la figura de "patrimonios públicos del suelo" como soporte económico del sistema de obtención de suelos para usos lucrativos de interés general

1. Evolución del tratamiento de los patrimonios públicos del suelo en la legislación española.

El objetivo de los legisladores en cuanto a las normas que han regulado la actividad urbanística ha sido considerar que la acción pública como coordinadora de intereses particulares ha de reconducir el uso social de la propiedad en aras al bien común, dando participación a la comunidad de las plusvalías que genere esta actividad.

Este principio está recogido en el artº 47 de la Constitución Española de 1978 en que dice textualmente:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Anteriormente a la aprobación de nuestra Constitución se encuentra normativa igualmente basada en este principio. Ya en la primera Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 establecía en su exposición de motivos como problemas a resolver, entre otros, los siguientes:

- a) La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir, a precios de justa estimación, con el fin de obtener plusvalías.
- b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos.
- c) La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización, y, por último, atribuido justamente a los propietarios, de suerte que desaparezcan, en lo posible, las desigualdades actuales, derivadas de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o se limita excesivamente a otros.

Igualmente argumentaba que si lo ideal en la actuación urbanística pública pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.

Dada esta imposibilidad si consideraba asequible que las Corporaciones locales pudieran adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares, mediante la constitución de «patrimonios municipales del suelo, con carácter obligatorio para los Municipios de población superior a 50.000 habitantes.

A partir de su artº 72 dicha Ley regulaba dichos patrimonios, estableciendo que su finalidad es *“prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la*

inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización”.

Teniendo en cuenta que la gestión de este patrimonio originaba en muchos casos movimientos de efectivo (venta de los terrenos, etc.) que obligaban a los Ayuntamientos a aprobar y gestionar un Presupuesto Especial de Urbanismo cuyos ingresos procedían de los que se derivaban de la gestión urbanística de la administración o de particulares, y condicionaban, a su vez, los gastos originados por esta misma gestión por parte de la administración.

En leyes sucesivas se ha dado tratamiento al patrimonio público del suelo delimitando las finalidades del mismo e introduciendo la prioridad de que este patrimonio frenase de alguna manera la especulación que origina un incremento sustancial en los precios de la vivienda, por lo que se consideraba que los solares integrantes del patrimonio municipal del suelo, o los ingresos de que se produjesen por su venta debían ser destinados en especial a la construcción de viviendas de protección pública.

Las normativas posteriores de carácter estatal sobre la ordenación del territorio han mantenido y fortalecido esta figura, dando especial importancia a que su finalidad fuera la de regular el mercado de la vivienda, dando acceso a la misma a clases más desfavorecidas.

En el año 1997 se produjo en esta materia un importante hecho: El Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/97 como consecuencia de diversos recursos presentados por varias Comunidades Autónomas declaró inconstitucional numerosos artículos de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, al regular ésta, a juicio del Tribunal materias reservadas a las Comunidades Autónomas en el artº 148 de la Constitución Española.

Como consecuencia de esta Sentencia son las Leyes de cada Comunidad Autónoma las que regulan en la actualidad la ordenación del territorio, y, en consecuencia los patrimonios públicos del suelo en los siguientes aspectos:

- Constitución y naturaleza
- Bienes integrantes de los patrimonios públicos
- Reserva de terrenos
- Destino de los bienes integrantes
- Gestión de los patrimonios

2. Constitución y naturaleza de los patrimonios públicos del suelo.

Su finalidad es crear reservas de suelo para actuaciones públicas y facilitar el cumplimiento de los fines de la ordenación urbanística.

Constituyen un patrimonio separado del patrimonial en los municipios, debiendo llevarse un control específico sobre el mismo

3. Bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo.

Este patrimonio está constituido tanto por bienes inmuebles como con fondos dinerarios procedentes de actuaciones de carácter urbanístico.

La procedencia de los bienes inmuebles será:

a) Lo que asigne como tales la propia administración tanto en su planeamiento urbanístico como de forma expresa.

b) Los terrenos, construcciones y edificaciones no afectos a un uso o servicio público adquiridos al ejecutar el planeamiento, incluidos los adquiridos mediante convenios urbanísticos.

c) Los terrenos, construcciones y edificaciones adquiridos en virtud de las cesiones correspondientes a la participación de los municipios en el aprovechamiento urbanístico de los sectores o unidades de ejecución.

d) Los derechos correspondientes sobre los terrenos a obtener por participación en redistribuciones de beneficios y cargas con destino a dotaciones para redes locales y supramunicipales por una plusvalías obtenidas por el valor económico de la diferencia entre las edificabilidades objetivas y las normales establecidas por el planeamiento urbanístico.

e) Los adquiridos con la finalidad de su incorporación a este patrimonio

f) Los que obtenga por cesión de otras administraciones con este destino.

g) Las cesiones que se obtengan para infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, distintas de las derivadas del cumplimiento de deberes u obligaciones, legales o voluntarios, asumidas en convenios o concursos públicos celebrados en aplicación de la ordenación urbanística.

h) Los terrenos en pago del canon respecto de los proyectos de actuación especial.

La procedencia de los fondos adscritos al patrimonio público de suelo serían:

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

b) Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el patrimonio público de suelo.

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

d) Las transferencias presupuestarias que tengan como finalidad específica la adquisición de bienes para el patrimonio público de suelo.

e) Los ingresos que perciban los Ayuntamientos como consecuencia del pago del canon que prevé esta Ley respecto de los proyectos de actuación especial.

f) La monetarización de los aprovechamientos urbanísticos a que la legislación obliga a los promotores.

g) El importe de las multas por infracciones urbanísticas.

4. Reserva de terrenos

Se produce cuando en los Planes Generales y Sectoriales se establece una reserva para la posible adquisición por el municipio para constitución y ampliación del patrimonio.

Estas reservas deben estar reguladas en las correspondiente Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma y cumplir los requisitos que en ella se establezcan.

5. Destino de los bienes integrantes del Patrimonio.

El destino de estos bienes es posiblemente una de las cuestiones que ha originado mayores controversias en la gestión económica de los entes locales.

Si en un principio, como se ha hecho mención en la Ley del Suelo de 1956 se establecían como destinos específicos los de intervención en el desarrollo urbanístico del municipio, posteriormente en normas posteriores (Texto refundido de 1976 y Ley 8/1990) se consideró, además, que estos bienes una vez que han sido incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberían ser destinados 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

Actualmente al estar supeditada la actuación de los Ayuntamientos a las normas que emita la Comunidad Autónoma correspondiente, es esta legislación la que establece cuales son esos fines, que en general han ampliado el contenido de la Ley estatal introduciendo otras finalidades como mejora de infraestructuras u otros usos de interés social, concepto indudablemente muy amplio, y que debe ser definido previamente.

Aun cuando recoger el contenido de todas las legislaciones Autonómicas españolas sería excesivo dado el número de Comunidades existentes , a título de ejemplo se transcribe lo legislado en varias de ellas.

COMUNIDAD DE MADRID

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

ARTÍCULO 176.

Destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, se destinarán, de conformidad con las técnicas y los procedimientos establecidos en la presente Ley, a cualquiera de los siguientes fines:

a) Construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, en el marco de las políticas o programas establecidos por las Administraciones públicas.

b) Conservación o mejora del medio ambiente, o la protección del patrimonio histórico-artístico.

c) Actuaciones públicas para la obtención de terrenos y ejecución, en su caso, de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.

d) Actuaciones declaradas de interés social.

e) Conservación y ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

f) A la propia gestión urbanística, con cualquiera de las siguientes finalidades:

1. Incidir en el mercado inmobiliario, preparando y enajenando suelo edificable.
2. Pagar en especie, mediante permuta, suelo destinado a redes públicas.
3. Compensar, cuando proceda, a quienes resulten con defecto de aprovechamiento, como consecuencia de operaciones de equidistribución, o de la imposición de limitaciones singulares.

JUNTA DE ANDALUCIA
LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE

ARTÍCULO 75.

1. Los terrenos y construcciones que integren los patrimonios públicos de suelo 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.

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 cualesquiera 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.

2. Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, 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 o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada.

JUNTA DE EXTREMADURA
LEY 15/2001 DE 14 DE DICIEMBRE

ARTÍCULO 92.

1. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística, a:

a) Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de precio tasado para venta o arrendamiento, autorizados por la Junta de Extremadura.

b) Usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o del planeamiento, bien por decisión de la Junta de Extremadura o del Ayuntamiento Pleno.

c) Cualesquiera de los usos, incluso lucrativos, admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para la ejecución de éste, tal destino redunde en una

mejor gestión del correspondiente patrimonio público y así se declare motivadamente por la Administración titular y, en su caso, también por la competente para aquella ejecución.

- d) Cuando se trate de recursos dinerarios, además, a conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo, así como la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comporte un precio tasado en venta o alquiler u otros usos de interés social a los que sea aplicable, por cualquier título, cuando menos un régimen de precio tasado de venta o alquiler.
2. Los recursos que obtenga la Administración por la aplicación de los bienes a los fines enumerados en el párrafo anterior y, en general, por su gestión, administración y disposición, tienen la consideración de ingresos específicos afectados a fines determinados, a los efectos de lo dispuesto en la legislación reguladora de las Haciendas Locales, y deberán integrarse en el patrimonio público de suelo.
 3. Los Ayuntamientos están obligados a destinar dichos fondos, a través de su Presupuesto, a los fines de los Patrimonios Públicos de Suelo y, especialmente a:
 - a) La adquisición de suelo, edificaciones, aprovechamientos urbanísticos y otros derechos patrimoniales.
 - b) La atención de los gastos de urbanización de los terrenos y aprovechamientos urbanísticos en el mismo.
 - c) La participación en entidades de gestión urbanística cuyo objeto social responda a sus fines.
 - d) La atención de sus gastos de gestión y administración, así como a los de su conservación y mejora del mismo.
 4. En ningún caso pueden atenderse con los recursos de los patrimonios públicos de suelo gastos distintos a los señalados en el apartado anterior.

De todas estas disposiciones, como es el caso de las demás Comunidades Autónomas, se deduce que son similares los destinos a que han de dedicarse los bienes que constituyen el Patrimonio Público del Suelo, imperando en todas ellas el principio básico de que la satisfacción de las necesidades colectivas impera sobre las individuales.

6. Gestión de los patrimonios.

La gestión de estos patrimonios que debe ser llevada con independencia de la de los demás bienes de la entidad local ha de poner de manifiesto de manera inequívoca el cumplimiento de su normativa reguladora, tanto en la gestión de sus ingresos como en la de los gastos.

6.1.1. Gestión de los ingresos de los Patrimonios Públicos del Suelo.

La distinta naturaleza de estos ingresos, bienes derechos o fondos hace que lógicamente la gestión de los mismos sea diferente, e influirá en su seguimiento, contabilización y control, debiendo distinguirse aquellos cuya incorporación esté promovida por el propio Ayuntamiento de los ingresos consecuencia de la aportación de promotores como forma de participación de la administración en los beneficios de su actividad urbanística.

Ya se han enumerado la procedencia de estos bienes, pero dada la importancia que en la gestión económica de los municipios españoles tiene, es conveniente hacer una especial mención de los denominados “aprovechamientos urbanísticos”

La cuantificación de los aprovechamientos estará determinada por los servicios técnicos correspondientes al efectuar los coeficientes de edificabilidad de cada área, sobre la que se calculará el importe del porcentaje que marque la normativa a aplicar (10 o 15 %, generalmente) que debe ser aportado al ente local.

Esta aportación debidamente valorada constituye un ingreso que obligatoriamente debe ser destinado a integrar el Patrimonio del Suelo. Normalmente se materializa en terrenos que pasan a integrar dicho Patrimonio, pero es relativamente frecuente, y la normas lo autorizan, que en determinados casos este se monetarice y pase a constituir un ingreso del Presupuesto del ente local.

Al constituir un ingreso presupuestario es precisamente en estos casos donde se hace preciso un seguimiento individualizado, a fin de que en el estado de Gastos del Presupuesto se haga constar los gastos que amparen las finalidades que establezca la legislación urbanística de la correspondiente Comunidad Autónoma. Precisamente la no siempre adecuada presupuestación de estos ingresos y gastos ha sido el origen de numerosos recursos judiciales contra los Presupuestos de los Ayuntamientos a lo largo de estos últimos ejercicios.

Otra problemática que presenta la gestión de los ingresos es la constituida por la venta de los terrenos integrantes del patrimonio.

La legislación reguladora de las Haciendas Locales (Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por R. Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo) establece en su artº 5 que los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, es decir que deberán ser empleados en gastos de inversión, con lo que el importe de estas ventas tienen una doble limitación: los fines establecidos por la normativa urbanística (Leyes del Suelo, Decretos de desarrollo, etc) y la naturaleza del gasto que ha de ser de inversión.

6.1.2. Gestión de los gastos de los Patrimonios Públicos del Suelo.

Es en esencia similar a la de los ingresos, ha de cumplir los requisitos que se establezcan en las correspondientes normas, y deberán ser tratados contablemente como Gastos Financiados con Ingresos afectados con los criterios que para ello están establecidos en la normativa presupuestaria y en las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local.

CONCLUSION

Siendo el finalidad del VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, el estudio del desarrollo urbano y territorial municipal en aras a lograr una mayor calidad de vida a los ciudadanos, contemplando la amplia problemática que dicho desarrollo presenta, sería interesante profundizar en las distintas formas de financiación para hacer frente a los gastos que este conlleva, no pudiendo descartarse, es más debiendo entrar en consideración, el estructurar ingresos derivados de la participación en las plus valías que muchas de las actuaciones urbanísticas puedan generar a promotores particulares.

Finalizando y como resumen de la inquietud que estos problemas crea en la Administración Española se transcriben unos párrafos de la Ley de Ordenación Urbana de la Junta de Andalucía:

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 objetivo 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 ya 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 la actuación urbanística pública en su sentido más amplio, pero manteniendo la prioridad de su destino a viviendas protegidas.