

EL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL

Fernando GARCÍA RUBIO

I. SECTOR INMOBILIARIO Y FINANCIACIÓN PÚBLICA

EL sector inmobiliario, esto es, el que en su conjunto se ocupa de la promoción y venta de las edificaciones, significa para el conjunto de la economía nacional, tal y como se ha venido demostrando en los últimos años y hasta muy recientes fechas, una de las más importantes fuentes de la riqueza del Estado en su conjunto, circunstancia ésta que redundará directamente en la financiación de las diversas Administraciones Públicas, que hacen recaer sobre el proceso inmobiliario en sí mismo una parte de los ingresos que suponen las fuentes de mantenimiento de los diferentes presupuestos, ya sean estatal, autonómicos o locales.

Así, la actual recesión o crisis del mercado inmobiliario supone, tal y como ha podido acreditarse de las noticias publicadas en prensa (1), en la presentación de los presupuestos, tanto generales del estado, como por ejemplo de los de las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña, una disminución importante de los ingresos por este concepto, y por tanto, su repercusión en el conjunto de los diferentes presupuestos generales.

De hecho, la fiscalidad inmobiliaria supone una importante fuente de financiación que se manifiesta en una pluralidad de instrumentos financieros públicos, y así podemos hablar del Impuesto sobre el Valor Añadido por la transmisión de terrenos y sus circunstancias sobre los procesos urbanísticos (2); por otro lado, de la existencia del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales para las segundas transmisiones, del de Actos Jurídicos Documentados para la cantidad ingente de actos que en el tráfico inmobiliario deben soportarse en documento público por obligación expresa del Código Civil en relación con las transmisiones, gravámenes o circunstancias referidas a los indicados inmuebles, y en general, de toda una serie de instrumentos previstos en las ordenamientos estatal y autonómicos que redundan en fuentes directas de financiación derivadas del referido proceso inmobiliario.

Junto a los ya indicados instrumentos de financiación, debemos señalar que los bienes inmuebles suponen un aspecto importante de otros impuestos como el de la

(1) Así, diarios *El País*, de 27 de septiembre de 2007 y *ABC*, de 30 de septiembre de 2007.

(2) Al respecto *vid.*, MARTÍN FERNÁNDEZ, J. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. «Cuestiones Tributarias de la Ejecución del Planeamiento Urbanístico», *Iustel...* 2005.

Renta de las Personas Físicas o del de Sociedades en cuanto a los valores derivados de la propia actividad inmobiliaria y la imputación de rentas, teniendo todos una regulación general mediante el aspecto censal del Catastro Inmobiliario, regulado por el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario 1/2004, de 5 de marzo.

Ahora bien, junto a esas fuentes de financiación que indudablemente, tal y como hemos señalado en otra ocasión (3), redundan directa o indirectamente en un aumento de los precios del producto final (vivienda), no debemos olvidar que las diversas Administraciones Públicas son propietarias de suelos e inmuebles, en buena parte de los ámbitos sobre los que pueden actuar, y específicamente el Estado, teniendo por tal a la Administración General de éste, tiene toda una serie de terrenos y edificios en propiedad derivados de sus pertenencias históricas, a las cuales, desde mediados de los años noventa del siglo xx, les va sacando un rendimiento no demanial, sino incorporándolos a los procesos urbanísticos, y así podemos señalar en ese sentido la creación de entidades tales como la Gerencia de Infraestructuras de la Defensa, o la Gerencia de la Infraestructura de la Seguridad del Estado, o la Sociedad Estatal de Equipamientos Penitenciarios, etc., que revitalizan los patrimonios públicos, mediante su incorporación a los procesos urbanísticos de transformación.

Esta mentalidad de los patrimonios estatal, y como veremos más adelante, municipal y autonómico, hace que los presupuestos públicos cada vez más y al menos en cuanto a los proyectos concretos, dependan en su financiación de estos aspectos de la transformación urbanística en su condición de entidades detentadoras de propiedades, lógicamente por parte de la Administración correspondiente y en consecuencia de su rentabilidad y aprovechamiento urbanístico, con las secuelas que ello tiene para el proceso de financiación de estas administraciones.

Por tanto debemos señalar que con carácter general, y pese a que la problemática de los Patrimonios Públicos del Suelo recae en buena parte en el protagonismo de los municipios, éstos aspectos de financiación del proceso inmobiliario no corresponden tan sólo a ellos, sino que deben hacerse coincidir con todas la Administraciones Públicas especialmente a partir de la segunda parte de la década de los noventa.

Ahora bien, si debemos señalar que la financiación local en buena parte depende de este fenómeno inmobiliario, con las lógicas disfunciones que ello produce en la consecución de la entidad administrativa dependiente de dichas fuentes financieras.

II. URBANISMO Y FINANCIACIÓN PÚBLICA

Así, partiendo del peso de la referida actividad inmobiliaria en el conjunto de la comunidad nacional y, por tanto, en la financiación de las administraciones públicas por vía indirecta, ya sea por la importancia de los sectores hipotecario y de la construcción y de todos ellos en el conjunto del empleo y la actividad econó-

(3) Ya hemos abordado la cuestión en GARCÍA RUBIO, F., «La Fiscalidad inmobiliaria local: los inmuebles. Elementos reales sobre los que recae la fiscalidad», *Revista Aranzadi Jurisprudencia Tributaria*, núm. 15 (enero 2005), pp. 37 a 69.

mica en general, debemos señalar que las diferentes Administraciones Públicas utilizan el ámbito de la construcción y, por tanto, al urbanismo como una fuente de financiación ordinaria al incorporar sobre estas actividades importantes tributos, y así podemos hablar del Impuesto sobre el Valor Añadido, que recae sobre las primeras transmisiones urbanísticas, especialmente en materia de suelo en las transmisiones correspondientes, en las determinaciones en las Juntas de Compensación, los proyectos de reparcelación, etc., como por otra parte, el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en su primera vertiente, para las segundas transmisiones de estos bienes inmuebles y edificaciones, y en su segunda vertiente de actos jurídicos documentados para la constatación en todos los documentos notariales, que recuérdese conforme al Código Civil para disposiciones sobre bienes inmuebles vienen siendo obligatorios en todo su ámbito a efectos de acceso al registro.

Igualmente, debemos destacar la incidencia del impuestos sobre la renta de las personas físicas, en relación con los incrementos del patrimonio y los rendimientos de capital inmobiliario, e igualmente el Impuesto sobre Sociedades, especialmente en el ámbito de las sociedades vinculadas a este ámbito inmobiliario. Así, esta financiación ordinaria a supuesto que en un proceso de disminución de la actividad propiamente inmobiliaria, en el momento actual los presupuestos generales, especialmente como ya apuntábamos las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña, tengan una disminución de estas fuentes de ingresos con la correlativa consecuencia en las cuentas públicas generales.

Pero junto a dicha financiación ordinaria, las diversas administraciones públicas también tienen en el urbanismo y en la actividad inmobiliaria en general, una fuente de financiación que podemos calificar como extraordinaria, y así, como ya anunciábamos la detentación de suelos e inmuebles propiedad de las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas, y específicamente de las Entidades Locales, supone la creación de organizaciones específicas, para lograr una optimización y aumentos de los ingresos públicos, derivados de proceso de transformación urbana, a favor de las diferentes AAPP, y así, podemos hablar de forma concreta de la Gerencia de Infraestructuras de la Defensa o de la Gerencia de Infraestructuras de la Seguridad del Estado, que suponen organizaciones específicas para concretar las plusvalías urbanísticas de dichas administraciones en operaciones, como la de Campamento en Madrid para la Defensa, o la utilización de los antiguos cuarteles, o casas cuartel de la Guardia Civil en diversos municipios tras los planes generales de ordenación urbana de éstos.

Así, en igual medida podemos hablar de organizaciones específicas para la gestión de suelos de forma integral como SEGIPSA, en el ámbito penitenciario, etc.

A esta financiación extraordinaria que ha sido muy criticada por la doctrina, en tanto en cuanto, no contribuye precisamente a la disminución de los precios de la vivienda, ha intentado tan sólo establecerse un límite mediante la incorporación a través del artículo 8.º de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de noviembre, de una necesidad de utilización de este patrimonio en convergencia con las políticas públicas de carácter general y en especial la de vivienda a la hora de articular los ingresos procedentes de sus rentas e ingresos inmobiliarios.

Por lo cual, sin una vinculación tan estricta de las categorías que tienen estos patrimonios, como tienen las administraciones locales en el Reglamento de Bienes

de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio o los patrimonios públicos del suelo de las entidades locales y autonómicas la Administración General del Estado se ve constreñida, al menos desde un punto de vista volitivo, a una convergencia entre políticas públicas y por tanto, en especial la de vivienda.

III. URBANISMO Y FINANCIACIÓN MUNICIPAL (4)

Ahora bien, como hemos señalado si en alguna entidad de las diversas administraciones territoriales tiene especial incidencia la actividad inmobiliaria y el urbanismo, es en relación con la financiación municipal, puesto que de los cinco impuestos existentes en el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales 2/2004, tres de ellos están directamente vinculados a este ámbito y así, excepto el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto de Actividades Económicas (recuérdese suprimido para aquellos contribuyentes de carácter profesional o sociedades que facturen menos de un millón de euros anuales), todos los impuestos recaen sobre esta actividad que es la realidad inmueble. Lo cual supone dado el carácter real de los tributos locales y no personal, un hecho censal de carácter indiscriminado en cuanto a la recaudación municipal, pero que es fundamental hoy en día para la financiación de todos los servicios públicos que sustentan las referidas entidades locales.

Así en este aspecto, debemos señalar que las principales fuentes de financiación autónomas, esto es, que pueden ser gestionadas y exigidas por las propias Entidades Locales están vinculadas a estos supuestos, y así podemos hablar de las Tasas, cuyas mayores cuantías en los porcentajes de ingresos corresponden sobre tasas de los servicios municipales que recaen sobre hechos urbanísticos.

En los impuestos 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, se vincula a la reclasificaciones y transmisiones de suelos y edificaciones, ya sea inter vivos o mortis causa y finalmente el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, impuesto de carácter tradicional que recae sobre la propiedad de los bienes inmuebles, especialmente de naturaleza urbana, puesto que los de naturaleza rústica vienen teniendo un carácter simbólico en toda su tributación.

Por otra parte, podemos hablar de otras dos fuentes de ingresos no tributarios, como son las enajenaciones o explotación del patrimonio municipal del suelo y las sanciones de carácter urbanístico (5). Todos estos ingresos pueden ser gestionados y exigidos, como ya decíamos por los Ayuntamientos a través de meras ordenanzas fiscales o actos administrativos de gestión, mientras que otras fuentes de financiación implican transferencias, bien por parte de las Comunidades Autónomas, bien

(4) Sobre esta materia *vid.* MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio, «Aspectos económicos y tributarios del Urbanismo», Bayer Hermanos S.A. Barcelona. 2001.

(5) Sobre este tema puede verse: CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio, «Los principales elementos de financiación procedentes del urbanismo (aspectos jurídicos y económicos)», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. 2004.

por parte del Estado por participación en ingresos de éstas, lo cual supone una disminución del principio de autonomía frente a la capacidad de disposición de lo anteriormente señalado, circunstancia ésta que supone un freno para cualquier reforma del sistema de haciendas locales, en base a las determinaciones constitucionales recogidas en los artículos 140 y 142 de la Carta Magna.

Partiendo de esa premisa previa, es indudable que pese al papel de coprotagonista o coincidencia en el resultado financiero de los procesos urbanísticos por otras administraciones, el principal papel protagonista del proceso urbanístico desde el punto de vista del sector público, lo tiene con carácter tradicional la Administración Municipal y en concreto los ayuntamientos, pese a los concretos intentos y con carácter continuo que desde otras administraciones, y en especial la autonómica, se han realizado para limitar ese papel, mediante la reducción de sus facultades y potestades a través de la acción legislativa, o mediante la introducción de términos que inducen a confusión sobre el papel directo en el proceso urbanístico de los ayuntamientos; y así la terminología «Administración actuante» impone la posibilidad de que otra administración que no sea la municipal, y por tanto incluso en contra de su voluntad, pueda dirigir el proceso de transformación de los suelos en un municipio en concreto.

Ahora bien, esa dirección del proceso urbanístico debe suponer necesariamente una previa consideración por nuestra parte de lo que es el urbanismo. Así, podemos delimitar el concepto de urbanismo en dos vertientes en un sentido amplio que es todo lo relacionado con la Urbs-Urbis, esto es la ciudad y, por tanto, desde un punto de vista de los ingresos la práctica totalidad de los ingresos municipales, salvo las ya referidas participaciones en ingresos del Estado, subvenciones, etc., que no suelen estar tan vinculados al hecho urbano, sino a proyectos concretos, supondrían una vinculación absoluta de lo urbano a la financiación municipal como ente representativo de dicha consideración. Pero por otra parte, en sentido estricto, en el cual como hemos apuntado antes corresponden al urbanismo los procesos de transformación de terrenos desde la situación rural, conforme a la denominación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en terrenos efectivamente urbanizados en los términos y condiciones establecidos por las diferentes leyes de suelo autonómicas, y por tanto, el gravamen de dichos procesos de transformación con las tasas e impuestos y otro tipo de ingresos que pudieran corresponder a los Ayuntamientos.

Así partiendo de ese segundo concepto del urbanismo, podemos señalar que el peso del urbanismo en la financiación municipal es una parte teórica, en tanto en cuanto, soporta las infraestructuras derivadas de la ordenación urbana, transformación de suelos y que dan soporte a la mayor parte de los servicios de las ciudades, y por otra parte, de gastos corrientes incorporadas a dicha distinción teórica.

En otro aspecto, debemos distinguir dentro de ese peso del urbanismo la financiación como cuestión práctica, esto es, vinculada específicamente a la actividad económica de la cual el urbanismo sirve con dinamizador, puesto que no solo condiciona fundamentalmente la actividad de construcción y venta inmobiliaria, sino que también la implantación de usos, la localización de actividades económicas de naturaleza industrial, comercial, etc., lo cual supone que en los casos de paralización de los planeamientos generales se produzca una cierta ralentización económica. Cuestión ésta, por ejemplo, que ocurre con el plan de ordenación territorial de Andalucía en la actualidad, aspecto por el cual los municipios demandan una flexi-

bilización de las rígidas directrices territoriales autonómicas que impiden una mayor permeabilidad en la actividad económica.

En este aspecto ante ese peso del urbanismo en los procesos de financiación pública nos encontramos con una redefinición de su importancia por la ligera crisis o decaimiento permanente al que nos vemos enfrentados desde el segundo semestre del año 2007, que junto con las enormes críticas de carácter ético que se han puesto de manifiesto, dado el peso de la financiación urbanística en el conjunto de la financiación local y las circunstancias que ello ha producido, implican necesariamente una redefinición de estos aspectos o, al menos, una crítica generalizada a esta importancia del proceso urbanístico, puesto que como todo en la vida no es bueno depender de una sola fuente de ingresos, ni aunque sea mayoritaria, como tampoco sería bueno depender de una sola fuente energética, como se ha demostrado a lo largo de las diversas crisis energéticas en nuestra historia.

IV. FUENTES DE FINANCIACIÓN LOCAL DE CARÁCTER URBANÍSTICO

Así, determinada la importancia del urbanismo como fuente de financiación municipal y su carácter general, debemos de incidir en la clasificación de dichos puntos de financiación de carácter urbanístico, puesto que, no son un todo homogéneo, respondiendo a diversas regulaciones legales y casuísticas muy diferentes.

En ese sentido, debemos señalar que en nuestra opinión pueden clasificarse los ingresos proveniente de los procesos urbanísticos en tres grandes ámbitos:

a) Los ingresos 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 correspondientes y, en este sentido, podemos señalar la existencia de las Contribuciones Especiales previstas en el TRLHL 2/2004, de 5 de marzo, de las cuotas de urbanización derivadas de la legislación urbanística específica de las Comunidades Autónomas y con su reflejo en el TRLSOU/76 y especialmente en el Reglamento de Gestión Urbanística. Y dentro de este apartado tenemos como último instrumento el canon de urbanización o garantía de la urbanización previsto en algunas comunidades autónomas y así, por ejemplo, en el artículo 96 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

b) En segundo lugar, podemos hablar de los ingresos del Ayuntamiento y así, podemos citar las Tasas que son figuras de naturaleza tributaria y que fueron largamente discutidas antes de la modificación del año 2001 de la Ley de Haciendas Locales y del actual TRLHL, pero que pueden exigirse por la tramitación de servicios directamente vinculados al proceso urbanístico, específicamente la tramitación de licencias e instrumentos de planeamiento y gestión urbanística antes de su aprobación municipal, que lógicamente deben contemplar el coste del servicio, lo cual es interpretado muy ampliamente por los municipios al imputar dentro de los costes del servicio a los gastos de personal, suministros, energías, etc., vinculados a la tramitación ordinaria de estos expedientes. Igualmente dentro de estos ingresos del Ayuntamiento, podemos destacar el Impuesto sobre Construcciones, Instalacio-

nes y Obras, que tiene especial importancia, una vez que están aprobados los planeamientos de cada ayuntamiento como fuente de financiación municipal, vinculada a las construcciones e implantaciones de usos, y de hecho es tal su importancia en cuanto a ingresos que el Estado normalmente a través de leyes específicas con origen en la Ley 12/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se autoexime de su pago al excluir de su ámbito de aplicación por no someter la exigencia de licencia a las obras que podemos considerar «de ordenación territorial», esto es, aeropuertos, centros penitenciarios, etc., circunstancia ésta, que ha venido siendo generalizada en las diferentes sectoriales, y así la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, etc. Estos ingresos tienen como principal característica su no afectación al proceso urbanístico, sino que entran en la caja general del Ayuntamiento pudiendo financiar gastos corrientes u otras actividades, como gastos sociales, servicios públicos de cualquier tipo, etc.

c) Finalmente, podemos hablar de los ingresos mixtos, esto es, aquellos que tienen vinculación al proceso urbanístico, pero que también se ven vinculados por la actuación municipal general y así, podemos hablar de los ingresos derivados de los patrimonios públicos de suelo, los derivados de convenios urbanísticos (que se suelen equiparar en cuanto a su régimen jurídico a los anteriores), los provenientes de las multas o sanciones por la ejecución de actos contrarios al ordenamiento urbanístico y los ingresos derivados de la gestión del patrimonio público de suelo. En esta última materia debemos destacar los precedentes específicamente de los derechos de superficie que en la legislación estatal de 1992 no se recogían como vinculados a los patrimonios públicos de suelo en su afectación, pero que alguna legislación autonómica, en concreto el artículo 176 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, sí lo incorpora.

Así, las principales distinciones entre unos ingresos y otros, las debemos recoger en base a la afectación o no afectación en el destino del uso de las cantidades o ingresos derivados de estos instrumentos de financiación; en ese sentido, tiene especial importancia la afectación de los ingresos patrimoniales urbanísticos.

A) INGRESOS DEL PATRIMONIO URBANÍSTICO LOCAL

Centrándonos en los ingresos que hemos denominado del patrimonio urbanístico, esto es, los derivados de la rentabilización del patrimonio público, obtenido como consecuencia de la acción urbanística, pueden a su vez clasificarse en nuestra opinión, en dos grandes ámbitos.

En primer lugar, los instrumentos de intervención para la regulación del mercado inmobiliario que vienen recogiendo las diversas leyes de suelo, desde el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, que corresponden fundamentalmente los patrimonios municipales de suelo y a los derechos de superficie, puesto que, los derechos de tanteo y retracto no son evaluables económicamente a los efectos de su transferencia, puesto que, se ejercen tan sólo por la Administración cuando vienen determinados por legislación urbanística.

Así, estas figuras vienen reguladas hoy en día por los artículos 33 a 36 de la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, estando los ingresos afectos fundamentalmente a

la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, tal como se determina en el artículo 34 de la Ley de Suelo, de Castilla-La Mancha o en el artículo 176, de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, y desde luego por el artículo 34 de la actual Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo Estatal.

El segundo de los ingresos patrimoniales urbanísticos, dentro de los cuales debemos de tener en cuenta junto a los propios aprovechamientos urbanísticos, especialmente los derivados de los excesos de aprovechamiento sobre el que procede ser patrimonializable, así como también los aprovechamientos que se cedan voluntariamente por encima del 10 por 100 patrimonializable por parte de la Administración, obtenidos por medio de convenio, circunstancia ésta ahora imposible por vía legal, puesto que la Ley 8/2007 impide que se puedan suscribir convenios por el importe, en el aprovechamiento, superior al legalmente establecido.

B) INGRESOS PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD SANCIONADORA

Otro ámbito de los ingresos urbanísticos de carácter financiero de las Entidades Locales son los referidos a las multas.

Así, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales recoge expresamente, como fuente de ingreso municipal, el producto de las multas y sanciones de las entidades locales, circunstancia ésta que se debe poner en conexión con el ejercicio de la potestad sancionadora en su conjunto, recogido expresamente para las entidades locales en el artículo 4.º de la LRBR, con sujeción a las disposiciones de la LRJAPC, 30/1992, de 26 de noviembre, que establece los principios del ejercicio de la potestad sancionadora para todas las administraciones y, por tanto, para las entidades locales en los términos del artículo 25 de la Carta Magna.

Este ejercicio de la potestad sancionadora configurado por el principio de legalidad supone la habitación expresa a cada uno de los Ayuntamientos para el ejercicio de una actividad punitiva en materia urbanística en desarrollo de los preceptos previstos por todas y cada una de las leyes estatales con carácter supletorio, en el TRLSOU/76 y específicamente en cada una de las diferentes Comunidades Autónomas, que recogen las infracciones y sanciones que con carácter urbanístico se pueden cometer e imponer en el territorio de dichas comunidades.

A tal efecto, debemos destacar que la existencia de ingresos provenientes de dicha actividad punitiva sancionadora es frecuente por el propio volumen de la actividad inmobiliaria que no siempre se ajusta a las determinaciones legales y a las preceptivas licencias a que están sometidas y, por tanto, puede suponer un ingreso más de las corporaciones locales.

Ahora bien, dicho ingreso no es un ingreso que puede presupuestarse previamente con un carácter evidente, pese a que algún municipio como el de Marbella ha previsto, para el presupuesto del 2008 seis millones de euros en ingresos por multas urbanísticas, en tanto en cuanto, tenemos que recordar que existe un principio de presunción de inocencia. Por tanto, no se puede predeterminar el ejercicio de un procedimiento sancionador y las previsiones sobre ingresos por esta vía no pueden establecerse a priori con una certeza absoluta, como sí puede ocurrir en otros ámbitos, dentro de lo limitado y apriorístico, que son el conjunto de las técnicas presupuestarias.

Una característica importante a tener en cuenta sobre estos ingresos es su carácter o no de afectación a inversiones o procesos determinados, en tanto en cuanto, por ejemplo en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, si se establece expresamente una afectación del destino de las multas por motivo de expedientes sobre disciplina urbanística. Ese destino específico supone la necesidad de conversión de las cantidades dinerarias así obtenidas, o bien en patrimonio público del suelo, o bien en la conservación o ampliación de éste, con las limitaciones por tanto a que hemos hecho referencia para dichos bienes y que posteriormente desarrollaremos.

Ahora bien este destino y afectación que tiene los ingresos por multas urbanísticas en la Comunidad Autónoma de Madrid, no es generalizable al conjunto del Estado, puesto que, muchas leyes autonómicas no lo prevén así, pudiéndose incorporarse dichas multas a un aspecto específico de la caja única municipal (6) sin especificar destino como si fueran cualquier impuesto o ingreso no afectado. Ahora bien el artículo 234.2 de la ley ya señalada 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, o por otro lado el artículo 197 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, establecen la vinculación a los referidos patrimonios públicos de suelo del producto de la actividad sancionadora, en todo caso descontando el importe del coste de la actividad administrativa de inspección, tal y como se especifica en referido precepto de la ley andaluza.

En buena lógica estos ingresos como ya decíamos tienen un carácter específico, y tal y como afirman M.^a José Fernández Domínguez y Rocío Caros Peinado (7), deberían establecerse en las bases de ejecución de los presupuestos una regulación propia de estos ingresos declarando no disponible los créditos afectados por ellos para no determinar el gasto correspondiente con la afectación de dicho ingreso, lo cual puede suponer que dependa la construcción de un colegio de la imposición de una multa, lo que no parece muy lógico, ni compatible con el principio de presunción de inocencia, a excepción de que la multa estuviera ya impuesta y fuera firme en vía administrativa, circunstancia ésta en la cual podría establecerse dicha afectación, aunque en este caso también sería discutible en nuestra opinión dado por el carácter ejemplarizador que tiene la sanción urbanística y no como fuente de ingreso, pese a la determinación del TRLHL, como fuente de ingreso de dichas multas o sanciones.

V. FINANCIACIÓN URBANÍSTICA Y PRESUPUESTOS MUNICIPALES

Pese a la posibilidad anteriormente apuntada de un mayor papel como gestores del urbanismo de las CCAA, la realidad actual en España es que los ayuntamientos son los principales responsables del diseño, dirección y control del proceso de

(6) DÍAZ ARROYO, A., «La enajenación de bienes del patrimonio municipal de suelo y el principio de unidad del caja», pp. 236 a 243, del *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 2, de 30 de enero de 2008.

(7) FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, M.^a J. y CLAROS PEINADO, R., «Las sanciones urbanísticas como fuente de financiación de inversiones. Aspectos presupuestarios, contables y recaudatorios. Especial mención a Madrid y Andalucía», *El Consultor*, núm. 20, 30 de octubre de 2007, p. 3271.

transformación urbanística, mediante la utilización de la planificación (en su formulación y aprobación inicial y provisional), mediante la dirección o gestión propia del proceso de ejecución de dicho planeamiento, y mediante el sometimiento previo a licencia y a otros actos de control preventivo y la verificación del proceso de edificación recogida por la disciplina urbanística.

Junto a esas facultades de transformación, nuestra legislación urbanística, tanto supletoria estatal, como especialmente privativa de cada una de las dieciséis Comunidades Autónomas que se han otorgado hasta el momento leyes específicas y generalistas de suelo y ordenación urbana, ha introducido otros instrumentos, especialmente en el ámbito de la intervención en el mercado inmobiliario, para intentar hacer una realidad el principio de lucha contra la especulación, disminución del precio de las viviendas para acceder a éstas, y de participación de la Comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos, plasmado en el artículo 47.2 de la Carta Magna de 1978.

Estas figuras que nuevamente han sido generalizadas a otras administraciones, tienen su origen fundamentalmente en el patrimonio municipal del suelo y los derechos de tanteo y retracto sobre bienes inmuebles incorporados a los procesos de transformación urbanística.

Así derivado de todo este haz de potestades y facultades municipales como administración actuante, los ayuntamientos perciben del conjunto del proceso urbanístico una serie de ingresos, bien sea por sus facultades tributarias, que al igual que otras administraciones, hacen recaer sobre el proceso inmobiliario en su conjunto o en una buena parte de la financiación del montante total de los presupuestos municipales, como por otra parte ingresos atípicos, esto es, de carácter extraordinario vinculados tan sólo a la propia actividad urbanística, que no tienen ese carácter tributario, sino que tienen una naturaleza de derecho público no tributario, incluso de puro derecho privado como fuentes de ingresos municipales, circunstancias tales como la venta de terrenos (8), los ingresos por ejecución subsidiaria, o la articulación de rentas por derechos de arrendamiento o superficie sobre terrenos públicos, los cuales suponen hoy día un porcentaje muy importante de los ingresos que hacen frente a la actividad municipal de carácter ordinario.

Esta realidad unida al proceso de desaceleración anteriormente reseñado, y al agotamiento de otras fuentes de financiación por la voracidad de gasto de las entidades locales a la hora de hacer frente de las necesidades de las respectivas colectividades municipales, suponen que el urbanismo en sí mismo sea una de las principales fuentes de ingresos de los ayuntamientos, lo cual genera un proceso perverso en el conjunto del proceso inmobiliario, con vertientes tanto en el incremento del precio final de los productos inmobiliarios, como en la presencia de prácticas negativas o de carácter poco ético en el conjunto de este proceso. Puesto que no sólo desde el punto de vista de la corrupción pura y dura con sus vertientes penal y ética, sino desde el punto de vista de la necesidad de generar ingresos para mantener viva la maquinaria municipal, supone que los ayuntamientos en muchas ocasio-

(8) Esta actividad de venta ha sido achacada como causa de aumento del precio de la vivienda y así: «Suelo y vivienda: precios altos y fallos de regulación», Amadeo Petitbó, pp. 919 a 940 de «Hacia un nuevo Urbanismo», *Curso sobre ordenación de espacio y régimen del suelo*, vol. II, Fundación de estudios inmobiliarios, 2005, y «Repercusiones económicas del mercado y del precio del suelo», Antonio Pulido, pp. 989 a 1000 de ob. cit.

nes utilicen de forma espúrea los mecanismos urbanísticos para poder mantener el ritmo de las actuaciones municipales en otros ámbitos de prestación necesaria u obligada, que funcionan gracias a los ingresos de carácter urbanístico, excepcionales o no ordinarios y diarios.

Así, de un repaso a los principales presupuestos municipales en el ejercicio último del año 2006, nos encontramos 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 denominados bienes integrantes de los patrimonios municipales de suelo, esto es, aquellos obtenidos, mediante la obtención, valga la redundancia, del 10 por 100 del aprovechamiento lucrativo correspondiente a la Administración en cualquier actuación urbanística (obviamente en la cual se mantenga la titularidad privada de los terrenos puesto que en la expropiación se obtienen todos), que son los que tras el proceso lógico de enajenación mediante licitación pública, ven afectados sus ingresos finalistas a la ejecución de las obras concretas de infraestructura, no sólo derivadas del planeamiento, sino del conjunto de la actividad municipal.

Esta circunstancia, que venía siendo ordinaria desde hacía lustros, ha supuesto que por parte del Legislador, primero estatal y posteriormente autonómico, sea limitada por vía legal la capacidad de maniobra de los ayuntamientos en cuanto al destino de los ingresos de esos bienes, puesto que se ha impuesto, con gran controversia jurisdiccional como posteriormente veremos, la necesidad de destinar dichos ingresos tan sólo a la promoción y construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y a la financiación específica de infraestructuras previstas por el planeamiento general.

No obstante, y pese a la disposición restrictiva sobre el destino de esos bienes, ya recogida por el TRLSOU/76, especialmente intensificada en el TRLSOU/92, y acrecentada y modulada por las diversas legislaciones de las Comunidades Autónomas, nos encontramos con que en la práctica las entidades locales han venido utilizando esos ingresos derivados de la enajenación de parcelas integrantes del PMS para el pago, no de gastos directamente relacionados con la ejecución de infraestructuras previstas por el planeamiento, sino con la financiación de cualquier tipo de infraestructura, e incluso con la mera conservación de éstas, y lamentablemente con una extensión muy generalizada, con el pago de gastos corrientes de los capítulos I y II de los presupuestos de los municipios, 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, mediante el cual las nóminas de muchos Ayuntamientos se pagan cuando se ingresa el dinero de forma efectiva por la enajenación de alguna parcela, 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.

En este sentido, podemos clasificar a los Ayuntamientos en relación con este tipo de gastos, bajo nuestra opinión, 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 siguiendo la línea de desarrollo del principio básico de la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, recogido por ahora en la Ley 9/2001, de 16 de julio, de suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid.

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 PMS, 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. Aspecto lamentablemente éste muy habitual en los municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid.

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 debido señalar 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 destinar los ingresos dentro de un concepto general de equilibrio presupuestario hacia el pago de gastos corrientes sin más.

No obstante, sobre esta materia dada su ya ajustada importancia cuantitativa profundizaremos más adelante al amparo de las determinaciones de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

VI. ESTUDIO DE LAS FUENTES URBANÍSTICAS DE INGRESOS LOCALES

A) RECAPITULACIÓN

Una vez descritos en concreto los ingresos específicamente urbanísticos de los Ayuntamientos, debemos recordar que en cuanto a la financiación de estos:

Como recordaremos están por una parte los derivados de la actividad directa de transformación urbanística, esto es, los configurados fundamentalmente por las tasas de aplicación directa a la tramitación de los planeamientos de iniciativa particular o de los proyectos de equidistribución de los beneficios y cargas del Planeamiento (Proyecto de reparcelación, etc.), que gravan en si mismo la actividad directa de transformación.

En este ámbito deberíamos ubicar también los ingresos provenientes de las licencias urbanísticas, ya sean las tasas por la prestación de dichos servicios en los

términos del TRHL o, por otra parte, los ingresos derivados del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (9).

En segundo lugar podemos hablar de los ya comentados ingresos urbanísticos derivados de la incorporación a los patrimonios municipales o de las diversas entidades públicas actuantes, compuestos por aprovechamientos o bienes de carácter urbanístico que pueden ser enajenados. Estos ingresos, que tienen un carácter finalista, están vinculados a la capacidad de actuar de las Administraciones Públicas para regular el precio del mercado como instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario.

Así, podemos hablar de los aprovechamientos lucrativos correspondientes a la Administración, ya sea por el exceso del aprovechamiento patrimonializable por el particular en el ámbito concreto, ya sea por el aprovechamiento correspondiente al 10 por 100 de cesión obligatoria al Ayuntamiento, y por otra parte los ingresos procedentes de la tramitación del derecho de superficie con respecto a parcelas de titularidad municipal (10).

Dada la problemática de ésta debemos hacer un especial hincapié en esta materia posteriormente.

Finalmente, podemos señalar como ingresos puramente urbanísticos los provenientes de la actividad sancionadora de las entidades locales o de otras administraciones en relación con la propia actividad urbanística; ingresos que fundamentalmente corresponden al ejercicio de la potestad sancionadora, o por otra parte, a las multas incorporadas para impedir el enriquecimiento o beneficio del infractor hasta el límite del valor de dicha infracción, aunque supere la tipificación prevista en la norma legal correspondiente.

Obviamente, junto a estos ingresos directos de carácter urbanístico, nos encontramos con otra multitud de ingresos paraurbanísticos o derivados del urbanismo como son el propio Impuesto sobre Bienes Inmuebles, principal fuente histórica de financiación municipal, y en general todos los instrumentos financieros municipales vinculados al proceso inmobiliario a los que anteriormente hemos hecho referencia.

B) LA AFECTACIÓN DE LOS INGRESOS A LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

Ahora bien el régimen jurídico de estas tres grandes tipologías de ingresos urbanísticos es muy diferenciado, puesto que la afectación de los ingresos a un tipo u otro de gastos condiciona enormemente la naturaleza y gestión de dichos ingresos y su incidencia sobre la estructura de los presupuestos de los Ayuntamientos y, por tanto, la financiación local.

Así, con carácter general, los ingresos derivados de las tasas e impuestos como ingresos de carácter tributario regulados en su confección actual por el artículo 2.1 de la Ley General Tributaria 58/2003, no tienen una afectación específica.

(9) Al respecto de este impuesto, *vid.* MARIN-BARNUEVO FAVO, Diego, «El ICIO. Teoría y práctica del impuesto de construcciones instalaciones y obras», Colex 2001.

(10) Esta circunstancia es clara en la Comunidad de Madrid, pero no así en otras y desde luego no está previsto por la legislación estatal.

La característica principal, por tanto, de todo este tipo de ingresos urbanísticos (los tributarios) en la clasificación que hemos adoptado, es por su carácter tributario la no afectación y, por tanto, su destino a servicios generales o aquellos otros en el programa presupuestario que el Ayuntamiento libremente en virtud de su autonomía local y su facultad de programación presupuestaria, recogido en los artículos 142 de la Constitución Española y 4 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y concretada en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, y el Real Decreto 500/1990, que desarrolla el aspecto presupuestario de dicha Ley, decida.

A «*sensu contrario*», los ingresos que hemos calificado anteriormente como provenientes de los rendimientos patrimoniales adscritos a los Ayuntamientos por efectos de la actividad urbanística, esto es tanto los derechos de superficie como fundamentalmente los aprovechamientos lucrativos obtenidos por efecto de la actuación urbanística municipal, y en virtud de la propia legislación urbanística, sí tienen un carácter expreso de bien afectado por la regulación tradicional que ya hacia el TRLSOU/92 (arts. 276 y ss.) de dichos patrimonios municipales y el destino de éstos como la enajenación o rentas provenientes de ellos, como por las determinaciones expresamente reiteradas por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y por la Legislación autonómica, en concreto por la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid.

C) EL CASO DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO

En ese sentido, debemos destacar que ese carácter finalista y la adscripción de los ingresos derivados de los patrimonios municipales del suelo a los fines concretos ha sido reduplicado por la ya comentada Ley 8/2007, de 28 de mayo del Suelo estatal que en su artículo 34 (11), y existiendo por tanto ese destino

(11) 1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también 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 o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

2. Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra *b)* del apartado 1 del artículo 16, que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación.

3. Las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

4. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos:

Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio

evidente tan sólo con el deber de sujetarse a algún régimen de protección pública como ya venía ocurriendo desde el TRLSOU/92 y las diversas leyes autonómicas y a otros usos de interés social, que no se reflejan como en la redacción anterior como otros usos de interés social indistintos, sino que también podrán ser destinados pero sin previo acuerdo de interés social por los instrumentos de ordenación urbanística y sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia, por tanto la correspondiente ley autonómica que debe especificar los fines concretos urbanísticos o de protección y mejora de espacios naturales, o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

Esta redacción que en principio no contraviene el desarrollo por el que ha optado por ahora el legislador autonómico madrileño mediante la Ley 9/2001, puesto que dichos fundamentos de los patrimonios públicos no corresponde a la financiación local como parece evidente, sino a la lucha contra la especulación, dado que son instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario para limitar el uso especulativo del terreno y el incremento de los precios. Aunque muchas veces se ha criticado que el principal especulador de nuestro país, por ser el principal propietario detentador de suelo es la administración que se financia en base a enajenaciones de terrenos tal y como hemos señalado anteriormente, lo que supone en a práctica un aumento del valor de los precios.

No obstante, como un teórico límite a ese enriquecimiento de las Administraciones o en su día de financiación, debemos destacar que ya desde el TRLSOU 1/1992 (art. 284.1 posteriormente declarado inconstitucional por STC 61/1997) las legislaciones urbanísticas han pretendido incorporar la regla de enajenación de estos bienes integrantes del PMS a través del concurso, frente a la enajenación general por subasta que preveía antiguamente la legislación de contratos y específicamente el actual Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, circunstancia ésta hoy asumida por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, sobre Patrimonio de las Administraciones Públicas en el artículo 137 (12) y por la nueva Ley de suelo estatal.

público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.

Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística.

«b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas.»

(12) «1. La enajenación de los inmuebles podrá realizarse mediante concurso, subasta o adjudicación directa.

El procedimiento ordinario para la enajenación de inmuebles será el concurso. En este caso, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los correspondientes pliegos.

3. Únicamente se utilizará la subasta en los supuestos previstos reglamentariamente y, en todo caso, respecto de bienes que, por su ubicación, naturaleza o características, sean inadecuados para atender las directrices derivadas de las políticas públicas a que se refiere el apartado 2 del artículo 8 RCL 2003\2594 de esta Ley y, en particular, de la política de vivienda. La subasta podrá celebrarse al alza o a la baja, y, en su caso, con presentación de posturas en sobre cerrado; podrá acudirse igualmente a sistemas de subasta electrónica. La modalidad de la subasta se determinará atendiendo a las circunstancias de la enajenación, y la adjudicación se efectuará a favor de quien presente la oferta económica más ventajosa.

Esta circunstancia esta que ha sido reiterada y refrendada por las leyes de suelo y urbanismo autonómicas, por todas la ya indicada Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

A juicio de Ángel Menéndez Rexach (13) la comparación del presente artículo 33 de la Ley de Suelo 8/2007, con el precedente recogido por el artículo 276.2 del TRLSOU supone que el Legislador estatal prevé ahora un doble destino: por una parte, la conservación, administración y ampliación del propio patrimonio y, por otra parte, otros usos propios del destino, aunque existe un claro precedente de la nueva redacción a juicio del referido Menéndez Rexach, en el artículo 179.1 del Reglamento de Gestión urbanística en el cual el acuerdo de aprobación del proyecto de compensación supone la automática cesión gratuita según el plan correspondiente *para su incorporación al patrimonio municipal del suelo y su afectación a los usos previstos en el mismo*.

En esa línea, la STS de 1 de abril de 2002 se ha podido referir al precepto, que recuérdese sigue vigente de forma supletoria y con carácter reglamentario, cuando

En el caso de que la adjudicación resulte fallida por no poder formalizarse el contrato por causa imputable al adjudicatario, la enajenación podrá realizarse a favor del licitador que hubiese presentado la siguiente oferta más ventajosa o proceder a la enajenación directa del bien.

4. Se podrá acordar la adjudicación directa en los siguientes supuestos:

a) Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público. A estos efectos, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público.

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

c) Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los párrafos a) y b).

d) Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o éstos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos. En este caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación.

e) Cuando se trate de solares que por su forma o pequeña extensión resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante.

f) Cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante.

g) Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.

h) Cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.

i) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

5. Cuando varios interesados se encontraran en un mismo supuesto de adjudicación directa, se resolverá la misma atendiendo al interés general concurrente en el caso concreto.

6. La participación en procedimientos de adjudicación requerirá el ingreso de un 25 por 100 del precio de venta en concepto de fianza.»

(13) MENÉNDEZ REXACH, A., «Comentarios a los artículos 33 y 342, p. 845 de la obra colectiva «Ley del suelo, comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo». *La ley-el Consultor* 2007, dirigida por Enrique Sánchez Goyanes.

no contravenga lo dispuesto por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (u otras disposiciones similares en las diferentes CCAA) para rechazar rotundamente la afirmación consistente en que los terrenos procedente de una permuta no sean destinados al patrimonio municipal del suelo, puesto que dicho precepto supone que los terrenos procedentes de cesiones se han de incorporar al PMS o han de ser afectados a otros usos previstos en el mismo, es decir, en el plan. Por tanto, nos encontramos con una limitación específica de los usos alternativos a vivienda protegida, puesto que son usos que deben estar precisados por norma reglamentaria de desarrollo, esto es, por el planeamiento.

Por otra parte, el artículo 33.2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo establece también unos límites en cuanto a las cantidades provenientes de los patrimonios públicos de suelo en cuanto a la conservación administración y ampliación del propio patrimonio, puesto que sólo pueden financiarse gastos de capital y nunca gastos corrientes, y así la legislación que ha de ser aplicable, que a juicio del ya referido Menéndez Rexach (14) no suponen novedad sustancial sobre el artículo 276.2 TRLSOU/92, puesto que ya está establecido en el artículo 5.º del TRLHL que señala *«los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales»*.

Así, la distinción entre gastos corrientes y de capital y la base de la clasificación económica de los gastos afecta a la estructura presupuestaria, distinguiéndose entre los gastos de funcionamiento de los servicios los intereses y las transferencias corrientes y por otra parte, los de capital que son las inversiones específicas y diferenciadas, las transferencias de capital y operaciones de activos diversos financieras, tal y como se recoge en el artículo 167.3 TRLHL.

Por lo que respecta al destino específicamente considerado, debemos señalar que la regulación dentro del artículo 34.1 tiene su precedente dentro del artículo 280.1 del TRLSOU/92 que al igual que el artículo 276 del citado texto refundido son derogados por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo. En ese sentido, se mantiene una regulación similar con varias diferencias, que el citado Menéndez Rexach (15) considera significativas.

En primer lugar, la legislación estatal recoge con carácter de excepción la posibilidad de que se destinen esos bienes por fruto de sus ventas o enajenación a otros usos que no sea el de viviendas protegidas, circunstancia esta que implica la limitación absoluta a nivel estatal y la mera excepcionalidad, que deberá ser expresamente recogida por la legislación autonómica, circunstancia que la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas han incorporado de forma específica.

Así, la disposición básica estatal del comentado artículo 34.1 supone tres tipologías de usos excepcionales: urbanísticos (con toda la amplitud que ello supone), protección de espacios naturales y del patrimonio cultural. En ese sentido, debemos señalar una limitación evidente con respecto a alguna legislación autonómica vigente, puesto que siguiendo el ejemplo de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, dicha ley sigue esa línea recoge en

(14) MENÉNDEZ REXACH, A., ob. cit., p. 846.

(15) MENÉNDEZ REXACH, A., ob. cit., p. 847.

primer lugar el término «*Medio Ambiente*» y no el de protección de espacios naturales, el medio ambiente es mucho más amplio que los estrictos espacios naturales y desde el punto de vista que aquí nos ocupa esta precisión tiene especial importancia y consecuencias sobre el aspecto financiero en las entidades locales, puesto que las inversiones de carácter medioambiental como son los colectores, las estaciones depuradoras de aguas residuales, y en general todas las infraestructuras del medio ambiente urbano por así decirlo, no tendrían cabida en este apartado y deberían de estar expresamente previstas en el planeamiento aplicable como fin urbanístico, puesto que en nuestra opinión sí contribuyen al desarrollo urbano. En ese sentido cabe plantearse la distinción dentro del término «urbanismo» en relación con su aplicación como «uso y destino», entre un urbanismo de nueva implantación, esto es el desarrollo urbano, o un urbanismo de conservación o mejora urbana, en el cual sería polémico al menos la utilización de esta fuentes de financiación.

Hasta ahora venimos señalando el carácter limitativo y vinculado a esos destinos de los ingresos provenientes del patrimonio municipal del suelo; ahora bien, hemos hecho una descripción del patrimonio municipal del suelo como todos los terrenos provenientes de la actuación urbanística, e incluso los bienes patrimoniales municipales con carácter histórico clasificados en su planeamiento como carácter urbano o urbanizable en la terminología antigua, puesto que ahora tendríamos que hablar ya de suelo urbanizado o rural en situación de transformación, conforme las clases determinadas por la legislación autonómica, verbigracia urbanizable sectorizado o no sectorizado en la terminología de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Pues bien, en ese sentido debemos destacar que podría haber la interpretación que apunta Ángel Menéndez Rexach (16) sobre que no todos los terrenos, derechos de aprovechamiento o elementos diversos generados desde ellos, deben de ser destinados a ese fin, en tanto en cuanto la doctrina del Tribunal Constitucional derivada del fundamento jurídico 36.º de la STC 61/97 ya fue determinante al anular el artículo 277 TRLSOU/92, señalando el no carácter básico de dicho precepto, en tanto en cuanto sólo cabría regular el uso de estos terrenos cuando son obtenidos por proceso directo de transformación urbanística, esto es los actualmente recogidos por el artículo 16.1 de la ley del suelo 8/2007, por lo que el resto de los terrenos y rentas (por ejemplo, los derechos derivados del derecho de superficie o los reflejados por bienes patrimoniales tradicionales obtenidos urbanísticamente) no estarían vinculados por ese destino.

Por su parte, Luciano Parejo y Gerardo Roger (17) mantienen que este concepto es una regla adicional de salvaguardia del destino de los patrimonios públicos del suelo que se ciñe tan solo a los bienes y fines recogidos en el artículo 16.1, esto es, el destino a viviendas protegidas que tengan un precio máximo tasado, pero por tanto, es limitado en ese aspecto a dichos ámbitos y no señalándose alteraciones para el destino general del resto.

En esa línea, afirman los referidos autores que en la práctica el Legislador autonómico extiende dichos destinos de los inmuebles de los patrimonios públicos

(16) MENÉNDEZ REXACH, A., ob, cit., p. 848.

(17) PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., «Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)», *Iustel* 2007, p. 381.

del suelo. Pero que dicha regla esta justificada cuando la administración a que se cedan terrenos de forma gratuita, en virtud de un deber impuesto por la ley a ciudadanos y promotores.

No obstante esta regulación por la doctrina más autorizada (18), se ha señalado que los fines y destinos siguen siendo demasiado amplios, especialmente en el segundo supuesto, esto es, del artículo 34 LS/07, puesto que, aunque el Legislador básico ha dispuesto que el interés social sea previsto en la propia legislación autonómica especificando los destinos admisibles que serán, recordemos urbanísticos o de protección, o mejora de espacios naturales, y de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, siendo muy conocidas las resistencias opuestas por muchos municipios a la formación y adecuada gestión del patrimonio municipal del suelo, que con frecuencia se convierte en fuentes de financiación de varias actividades municipales sin conexión con la gestión urbanística, ni con los fines sociales.

Así, por otro lado, Araceli Nogales de la Fuente (19) señala que dicha apreciación es de carácter ambiguo, y permitirá, a juicio de la citada autora, la inclusión en su ámbito y de muchos de los usos que pormenorizadamente han ido estableciendo las normativas autonómicas, cuya tendencia han sido siempre la de ensanchar los límites dados por el legislador estatal, en cuanto a los usos o destinos de los recursos integrantes de dicho patrimonio. Circunstancia ésta que se ha pretendido dar cobertura por la vigente Ley 8/2007 estatal (como no podía ser menos dada la tendencia legislativa y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) a la legislación autonómica existente, exigiéndose una vinculación con los fines anteriormente descritos, siendo dicha legislación más restringida que la del TRLSOU/92, e imponiéndose por tanto una obligación de revisar las legislaciones autonómicas con el fin de adaptarlas a las determinaciones de la referida Ley de Suelo, en el supuesto que la contravengan.

De este conjunto de determinaciones, debemos destacar tres aspectos importantes desde el punto de vista que nos ocupa, esto es, el régimen financiero de las Entidades Locales:

1.º La ya señalada de la afectación, esto es, el destino en principio con carácter específico y general a viviendas protegidas, en cualquiera de los regímenes de protección establecidos por las diversas legislaciones autonómicas; recuérdese en la Comunidad de Madrid existen en la actualidad tres regímenes (VPP de más de 100 m², VPP de menos de 100 m² y VPP especial para jóvenes en régimen de alquiler con opción a compra), sino también la efectividad de otros posibles usos de interés social.

2.º El segundo matiz de la cuestión a tener en cuenta con importancia, es ese carácter del «interés social», que lógicamente como habíamos dicho es el expresamente recogido por la legislación autonómica, y por tanto no cabe una interpretación municipal al respecto, como en muchas ocasiones han venido los Ayuntamientos, realizando, puesto que se trata de un concepto jurídico indeterminado. Así en

(18) LÓPEZ RAMÓN, F., «Introducción al Derecho Urbanístico», 2.ª ed., Marcial Pons 2007. p. 161.

(19) NOGALES DE LA FUENTE, A., capítulo VIII, «Función social de la propiedad y gestión del suelo», dentro de la obra colectiva coordinada por Juan Martínez Calvo, «Comentarios a la Ley del Suelo Estatal (Ley 8/2007, de 28 de mayo) 2, editorial Lex Nova 2007. p. 350.

la línea de la ya indicada definición la Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de octubre de 2001 (20).

Así, incluso teniendo ese interés social y partiendo de la línea jurisprudencial interpretativa del TRLSOU/92, se han tenido dos posibilidades específicas, en cuanto a las resoluciones judiciales, esto es, dos líneas jurisprudenciales: una en aplicación directa de los preceptos estatales de 1992, ahora derogados por la Ley 8/2007, de la cual es ilustrativa en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de junio de 2006, que señala que «el artículo 276.2 no puede confundirse con el artículo 281 TRLSOU, pues una cosa es que los bienes del PMS una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación hayan de ser destinados a la construcción de viviendas o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento y otra distinta es que, si se enajenan, como es el caso enjuiciado, el producto haya de reinvertirse en el propio PMS y no en otras finalidades, aunque sean finalidades urbanísticas, loables y de interés público, que la Administración puede llevar a cabo a través de otros mecanismos distintos al PMS en ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo». que por tanto era muy restrictiva, y

(20) En dicha sentencia (Aranzadi 8391) en su fundamento jurídico 6.º declaraba literalmente: «El acto recurrido, que aprueba el convenio antes transcrito, infringe el artículo 280-1 que se acaba de transcribir, ya que el destino que se ha dado a un bien patrimonial incluido en el Patrimonio Municipal del Suelo –a saber la parcela núm. ... del Barrio de Gros– no es uno de los dichos en tal precepto, pues ni es la construcción de viviendas de protección oficial ni es otro uso de interés social.

Que no es la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública resulta palmario, y no es ni siquiera discutido.

Pero tampoco es un uso de interés social. Debe tenerse presente que este interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1-1 de la CE, que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9-2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquél que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Pues bien. Ninguna de las dos contraprestaciones que el Ayuntamiento demandado recibe en el Convenio impugnado como equivalente a la parcela del Patrimonio Municipal del Suelo que permuta puede decirse que se refieran a un uso de interés social. Y así:

a) Ni está probado que la “regeneración, el adecentamiento y la urbanización del frente marítimo de los Barrios de Gros y Sagües (a que al parecer se destinan las parcelas ... y ... del Ensanche de la Zurriola, que el Ayuntamiento recibe de ‘Prokursa, S.A.’), tenga un interés social fuera del mero interés urbanístico, por importante que éste sea”.

b) Ni está probado que lo tenga el pago de la deuda que el Ayuntamiento mantenía con “Prokursa, S.A.” a propósito de las obras de cimentación y cierre realizadas en el Solar “K”, deuda que se remontaba nada más y nada menos que al año 1986, cuando el Ayuntamiento adquirió dicho solar.

c) Ni desde luego consta que lo tengan la planta baja y la planta sótano 1.º del edificio de siete plantas que “Prokursa, S.A.» debe construir en la parcela núm. ..., y que han de ser entregadas al Ayuntamiento.

La finalidad de la permuta que el Convenio consagra no es la “edificación de viviendas de protección pública u otro uso de interés social”, sino unas finalidades variadas, que van desde el pago de una deuda antigua hasta la adquisición de unas plantas cuyo uso no consta, pasando por un designio estrictamente urbanístico sin más, finalidades todas ellas lícitas y plausibles pero que exceden de las específicas que el artículo 280-1 del Texto Refundido de 1992 impone.

Acertó el Tribunal de instancia, pues, al anular el acto recurrido por esta causa.»

por otro lado, las determinaciones amparadas al respecto por la legislación de las CCAA y que ya he hemos analizado en otra obra a la cual nos remitimos (21).

3.º En tercer lugar, debemos destacar el papel de los municipios en la aplicación de dichas determinaciones legales estatales y autonómicas y así tenemos desde el punto de vista normativo dos instrumentos que pueden establecer una corrección reglamentaria de dichas precisiones, por un lado el propio planeamiento urbanístico, fundamentalmente el de carácter general por la condición en buena parte de esos destinos de sistemas generales, pero también podemos precisar otras dotaciones previstas en el correspondiente plan parcial o planeamiento de desarrollo y por otro lado, desde el punto de vista presupuestario y a los efectos, siempre dentro de los límites recogidos por el artículo 39 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria y el ya referido artículo 167 del TRLHL de los gastos de capital con la consideración de contingencia de ejecución presupuestaria, circunstancia esta que ni es gasto de capital ni es gasto corriente y que puede ser destinada a necesidades imprevistas en la forma prevista por el artículo 15 de la Ley 18/2001 de régimen general de estabilidad presupuestaria.

VII. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo anteriormente descrito, debemos destacar ante la situación de penuria financiera de los ayuntamientos, las siguientes cuestiones:

- Carácter cíclico de estos ingresos, vinculado al planeamiento y su aprobación lo que supone penuria y dependencia ante la paralización y retraso de la tramitación de las diversas figuras.
- Huida hacia delante de la financiación por estas vías puesto que no se habilitan fórmulas de financiación del gasto corriente y habrá que preveer el mantenimiento de las infraestructuras creadas a partir de los ingresos urbanísticos.
- El claro peso del Urbanismo en el conjunto de presupuesto y su maniobrabilidad bajo el principio de caja única para el pago de obligaciones genera una excesiva dependencia del «ladrillo».
- La picaresca con el PMS y las multas (falta restauración de la legalidad) especialmente en su destino a gastos de capital no corrientes supone un fenómeno que exige de duras modificaciones legales y el reforzamiento de las medidas de control administrativo.
- Existe una clara elusión de la obligación de promoción de viviendas de protección por parte de Aytos, circunstancia que debe ser tenida en cuenta por las CCAA como responsables de vivienda a todos los efectos.
- Así, en este contexto, se produce el fenómeno de las empresas Públicas y las encomiendas de gestión para obviar la SEC95 y los principios de contratación públicos.

(21) Al respecto, *vid.* GARCÍA RUBIO, F., «El papel de los Patrimonios Públicos y el control de su enajenación», pp. 285-298, de *Problemas Actuales del derecho urbanístico*, URJC-Dykinson S.L., 2007.

– Existe un vicio recurrente de preceptos legales por la necesidad de afrontar gastos y así los artículos 276 TRLSOU (en la actualidad, 33 y 34 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo), 5.º TRLHL y 176 LSCM. 9/2001, de 17 de julio, produciéndose una hipocresía de los Ayuntamientos que reciben el hecho de numerosos presupuestos recurridos por unos grupos políticos que en el municipio vecino ejecutan, en cuanto al gasto, en sentido diametralmente opuesto al ejercido por la acción legal en lo referente al destino de los ingresos urbanísticos.