

EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO. UNA NUEVA INSTITUCIÓN AL SERVICIO DE LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL Y FINANCIERA Y AJENA A LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Estefanía Pérez López

Doctora en Derecho

Funcionaria de Administración local con habilitación de carácter nacional, subescala secretaria, categoría superior

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Carlos Francisco MOLINA DEL POZO, doña M.^a José ACHÓN BRUÑÉN, don Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, don Jorge BOTELLA CARRETERO, don Javier CREMADES GARCÍA y don Vicente MORET MILLÁS.

EXTRACTO

El presente trabajo procede al estudio de la evolución de la figura del Patrimonio Municipal del Suelo, tanto en la legislación estatal como en las distintas legislaciones autonómicas, con el objetivo de poner de manifiesto cómo la institución ha cambiado progresivamente sus fines. La Ley del Suelo de 1956, norma en la que puede situarse el origen de la institución, define esta como un instrumento al servicio de la reducción del precio del suelo. Con el paso del tiempo, y a pesar de la insistencia del legislador en seguir identificando el Patrimonio Municipal del Suelo con un instrumento de intervención en el mercado inmobiliario, aquel ha ido introduciendo progresivamente nuevos destinos para los bienes y derechos que lo integran, lo que conduce a la institución, inexorablemente, hacia nuevas finalidades. La grave situación de crisis económica vivida en España a partir de 2008 aceleró la introducción de modificaciones en la figura. Estas culminan con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que convierte el Patrimonio Municipal del Suelo en una institución al servicio de la reducción de la deuda comercial y financiera de los ayuntamientos y la aleja de las políticas de vivienda.

Palabras claves: patrimonio, municipal, suelo, desnaturalización, deuda, comercial y financiera.

Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015

MUNICIPAL LAND PATRIMONY. A NEW INSTITUTION FOR THE REDUCTION OF COMMERCIAL AND FINANCIAL DEBT AND DIVORCED FROM HOUSING POLICY

Estefanía Pérez López

ABSTRACT

This work follows the study of the evolution of the Municipal Land Patrimony concept, in legislation at both the national and autonomous community level, with the objective of revealing how this legal figure has progressively changed its purpose. The Land Act of 1956, norm in which the origin of the Municipal Land Patrimony can be placed, defines it as an instrument at the service of land price reduction. As time went by, and despite the insistence of the legislator to continue identifying the Municipal Land Patrimony as an instrument of intervention in the real estate market, new applications for its goods and rights have progressively been introduced which drive the institution inexorably towards new purposes. The acute economic crisis experienced in Spain since 2008 accelerated the introduction of modifications in this legal figure. These modifications culminate in the Act 27/2013, of December 27, of rationalization and sustainability of the local administration. This act converts the Municipal Land Patrimony into an institution that serves toward the reduction of commercial and financial debt owed by the city councils and takes it further away from housing policy.

Keywords: patrimony, municipal, land, denaturalization, debt, commercial and financial.

Sumario

1. Introducción
2. Evolución de la legislación en materia de Patrimonio Municipal del Suelo
3. El Patrimonio Municipal del Suelo: Una institución ajena a la política de vivienda
4. El Patrimonio Municipal del Suelo: Una institución al servicio de la reducción de la deuda comercial y financiera
5. La necesidad de una reflexión global sobre la institución del Patrimonio Municipal del Suelo

Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La intervención pública en el mercado inmobiliario ha existido y existe, con mayor o menor éxito, tanto en España como en los países de nuestro entorno.

Según SAN MARTÍN VARO¹ «las peculiaridades del mercado del suelo han dado lugar en casi todos los países desarrollados y en la casi totalidad de los de desarrollo medio a una intervención pública. Intervención que, por lo general, no solo no ha cumplido los objetivos perseguidos, sino que ha agravado la situación que pretendía remediar».

Entre las formas de intervención pública en el mercado del suelo se encuentran figuras como los derechos de tanteo y de retracto, el derecho de superficie, los registros de solares y terrenos sin edificar o el patrimonio municipal del suelo. De entre todas ellas, y con independencia de las valoraciones que puedan realizarse sobre su efectividad, destaca especialmente la última. El estudio de la institución del Patrimonio Municipal del Suelo pone de relieve que la normativa estatal actual contempla una progresiva desnaturalización de sus fines con respecto a la concepción inicial de la figura y que se está produciendo una creciente flexibilidad en su regulación en todas y cada una de las comunidades autónomas que han legislado al respecto. Así surge la idea de que tal vez esa laxitud legislativa contribuye aún más a ese comentado fracaso en la intervención en el mercado inmobiliario ya que los fines del Patrimonio Municipal del Suelo han dejado de ser precisamente esos –la regulación del precio del suelo– para convertirse en otros, más o menos loables o de interés público, pero en cualquier caso otros.

2. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

El Patrimonio Municipal del Suelo (PMS) nace en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 con una finalidad muy clara: regular el mercado del suelo y contribuir a la reducción del precio de la vivienda. La exposición de motivos de la citada norma es rotunda al respecto al señalar que:

«Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adqui-

¹ SAN MARTÍN VARO, I.: «Economía y Urbanismo», en *Urbanismo: Función pública y protección de derechos individuales*, Consejo General del Notariado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Civitas, 1998, págs. 228 y ss.

sición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas. No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los Municipios y de las Provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de patrimonios municipales del suelo».

El descenso del precio del suelo, con el objetivo de abaratar el coste final de la vivienda, fue sin duda el principal objetivo de la institución en sus orígenes. Aunque la Ley del Suelo de 1956 no contenía una sistemática precisa en relación con los destinos del PMS, esta norma sí permite concretar que la construcción de vivienda «económica» o «barata» se configuró como algo prioritario (arts. 153, 154 y 156, relativos a la construcción de viviendas ultraeconómicas públicas o a la construcción de vivienda privada promovidas por entidades benéfico-sociales).

La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, es consciente del fracaso práctico de la institución y así lo recoge en su exposición de motivos al poner de relieve que «la Ley del Suelo basó su política antiespeculativa fundamentalmente en la capacidad de los patrimonios públicos del suelo para ser utilizados como reguladores del mercado y en la normativa sobre la enajenación forzosa de solares sin edificar. La insuficiencia de estos instrumentos tal como han sido concebidos no ofrece lugar a dudas». No obstante, y a pesar de este reconocimiento de inoperatividad, que según FONSECA FERRANDIS² no puede ser considerado más que un ejemplo de incongruencia legislativa, la Ley de 1975 sigue insistiendo en el mantenimiento de la institución en sus líneas básicas, de forma que se coloca en la misma tesitura que la Ley del Suelo de 1956. Así, tanto la norma de 1975 como el posterior Texto Refundido de 1976 (arts. 166, 169 y 170) sitúan la promoción de vivienda a precios baratos como un objetivo esencial.

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y posteriormente el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, introducen en situación de paridad como destinos del PMS la construcción de vivienda de protección pública y otros usos de interés social. Sin embargo, no definen este último elemento generando un amplio debate doctrinal y jurisprudencial sobre el alcance del mismo. Baste con señalar que la incorporación de este nuevo concepto jurídico indeterminado marca un antes y un después en lo que pudiera ser la finalidad de la institución, generando una serie de opciones muy variadas con respecto a los destinos que deben darse a los bienes y derechos integrantes del PMS.

² FONSECA FERRANDIS, F.: *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*, Madrid, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, 1995, pág. 75.

Tras la derogación expresa los artículos 276 y 280.1 del Texto Refundido de 1992, que aún se encontraban en vigor después de la STC 61/1997, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, reguló los PMS en sus artículos 33 y 34 conforme a la dicción literal que, por su interés, se transcribe a pie de página³. En línea con las normas anteriores, señala como fines genéricos de la institución «regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística». Sin embargo, regula como bienes de preceptiva inclusión en el PMS únicamente las cesiones urbanísticas, dejando en manos de las comunidades autónomas la posibilidad de incluir más bienes o no, y acota el concepto de interés social a fines «urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmue-

³ Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Artículo 33. *Noción y finalidad.*

«1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos como mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que solo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino».

Artículo 34. *Destino*

«1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos del 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, solo 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 del 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:

- a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, esta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio 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.

bles del patrimonio cultural». La redacción original de los artículos 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, se mantiene en los mismos términos. La regulación estatal del PMS realizada en la Ley de Suelo de 2007 y en el Texto Refundido de 2008 ha sido entendida como ajustada a la Carta Magna por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre.

Tras las reformas operadas en el Texto Refundido de 2008 por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la normativa estatal en la materia se contiene en los artículos 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Las distintas normas de las comunidades autónomas que vieron la luz desde 1992, y sobre todo tras la STC 61/1997, también regularon sobre el PMS ampliando el concepto de interés social hasta fines insospechados. Ello generó que los bienes integrantes del PMS destinados a la construcción de viviendas de protección pública representase en 2004 solo el 16,30% sobre el total, tal y como indica el Tribunal de Cuentas en su informe sobre la gestión y control de los recursos integrantes del PMS durante el ejercicio 2004 (aprobado por el Pleno de 26 de junio de 2008).

Los legisladores autonómicos coinciden, en general, en reconocer al PMS los mismos fines genéricos que le asigna la Ley de Suelo de 2007. No obstante, los destinos otorgados a los bienes y derechos que lo componen para alcanzar tales fines resultan de lo más variado.

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, recoge en su artículo 75 los destinos asignados a los terrenos y construcciones que integran los PMS. En función de la calificación urbanística que ostenten se establecen los siguientes: a) en suelo residencial, a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, b) usos declarados de interés público (por disposición normativa previa, por el planeamiento o por decisión del órgano competente), c) a cualesquiera de los usos admitidos por el planeamiento cuando el destino redunde en beneficio del PMS y sea de interés público o social.

Según el artículo 105.2 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, los terrenos integrantes de los patrimonios públicos de suelo deberán destinarse a:

- a) La construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- b) Protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.
- c) Actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la propia gestión urbanística. La definición de estas últimas incluye la ejecución de obras de urbanización y de dotaciones locales y sistemas generales, la construcción o rehabilitación de equipamientos públicos, las actuaciones de iniciativa pública de rehabilitación urbana y la dación en pago de indemnizaciones o justiprecios por actuaciones urbanísticas.

El artículo 215.2 del Decreto 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias, dispone que los bienes y derechos económicos integrantes de los patrimonios públicos del suelo necesariamente deberán destinarse a «conservación, gestión o ampliación del propio patrimonio (...). Construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública (...). Ejecución de dotaciones urbanísticas públicas».

Para el artículo 101 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, de las Islas Baleares, son destinos del PMS «en suelo residencial, preferentemente a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Justificadamente, a usos de interés social de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística. En el resto de suelo, a usos de interés social de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística».

Según el artículo 76 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, los bienes del PMS se destinarán a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, conservación o mejora del medio ambiente, conservación, ampliación y mejora del PMS, actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social. Finalmente, a la propia planificación y gestión territorial y urbanística, en especial, el pago en especie, mediante permuta, de los terrenos obtenidos por ocupación directa de suelo destinado a sistemas generales turísticos.

Los bienes del PMS se destinarán, en virtud del artículo 233 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, urbanización y ejecución de dotaciones y equipamientos públicos, incluidos sistemas generales, compensación a propietarios a los que les corresponda un aprovechamiento urbanístico superior al permitido por el plan, a la conservación, gestión o ampliación de los PMS y a otros fines y usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En línea con las regulaciones señaladas, el actual Texto Refundido de la legislación urbanística castellano-manchega aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, recoge en su artículo 79 los destinos concretos de los bienes que integran los PMS señalando que deberán destinarse a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, siempre que dicho fin sea compatible con las determinaciones del planeamiento urbanístico, a usos de conservación o mejora del medio ambiente, tanto natural como urbano, así como a la protección del patrimonio arquitectónico, cultural y del paisaje rústico y urbano y a la gestión pública del suelo incluyendo la adquisición, posesión, reivindicación, administración, gravamen y enajenación de toda clase de bienes, así como la asunción de facultades fiduciarias de disposición. Además podrá destinarse a los siguientes usos de interés social:

- a) Creación y promoción de suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes siempre que generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible.

- b) Obras de urbanización y ejecución de sistemas generales.
- c) Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones públicas o sus sociedades instrumentales.
- d) Operaciones de iniciativa pública de rehabilitación de viviendas o de renovación urbana.
- e) rehabilitación del patrimonio histórico cultural.
- f) Mejora del medio urbano o rural, de los barrios y pedanías.
- g) Mejora de la configuración de parques y jardines.
- h) Operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección.
- i) Planificación territorial y gestión del patrimonio municipal del suelo, así como todo aquello que afecte a la catalogación, programación y actuación permanente del inventario de dicho patrimonio.
- j) Conservación, mejora y ampliación del patrimonio municipal del suelo.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León, señala en su artículo 125 que los bienes integrantes del PMS deberán destinarse, necesariamente, a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos sistemas generales, compensación a los propietarios que tengan defectos de aprovechamientos urbanísticos con respecto a los que les corresponden legalmente, así como a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa. Por último, podrán destinarse a otros fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o vinculados a su ejecución, o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, en la forma que se determine reglamentariamente.

La legislación catalana viene representada por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. El artículo 160.5 dispone que «el patrimonio de suelo y de vivienda (...) se destina a las siguientes finalidades:

- a) Prever, poner en marcha y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las oblaciones y la mejora de la calidad de vida.
- b) Hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada.
- c) Intervenir en el mercado inmobiliario para abaratar el precio del suelo urbanizado y facilitar la adquisición de sistemas urbanísticos.
- d) Formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable».

Según el artículo 92 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, los bienes de los PMS deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística, a viviendas de protección pública o precio tasado para su venta o arrendamiento, o bien a usos declarados de interés público por disposición normativa previa, por el planeamiento o por acuerdo del ayuntamiento pleno. También podrán destinarse a cualesquiera otros usos, incluso lucrativos, admitidos por el planeamiento cuando sean convenientes para la ejecución de este y así sea declarado motivadamente por la Administración titular.

La norma gallega, a través del artículo 134 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, establece una relación de destinos centrada en la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública; actuaciones públicas de interés social y vinculadas a la propia planificación y gestión urbanística, en especial al pago en especie, mediante permuta, de los terrenos destinados a sistemas generales y locales de dotaciones públicas, o a gastos de realojo y retorno y pago de indemnizaciones o justiprecios por actuaciones urbanísticas; conservación y mejora del medio ambiente, del medio rural y del patrimonio cultural construido; creación de suelo para el ejercicio de actividades empresariales compatibles con el desarrollo sostenible; conservación, gestión y ampliación del propio patrimonio público del suelo y aquellas otras finalidades previstas en la legislación vigente.

Según el artículo 181 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, los bienes del PMS se destinarán a:

- a) Construcción o rehabilitación de viviendas de protección.
- b) Conservación o mejora del Medio Ambiente, protección del Patrimonio Histórico Artístico y renovación del Patrimonio Urbano.
- c) Actuaciones públicas para la urbanización y ejecución, en su caso, de sistemas generales, dotaciones, servicios y equipamientos públicos locales o generales.
- d) Creación de suelo para el ejercicio de actividades empresariales compatibles con el desarrollo sostenible.
- e) A la propia planificación y gestión urbanística incluido el pago en especie mediante permutas o compensaciones de los terrenos destinados a actuaciones contempladas en el presente artículo.
- f) La participación en entidades de gestión urbanística cuyo objeto social responda a sus fines.
- g) 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.
- h) Otros fines y usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente.

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, en el artículo 176, señala los destinos concretos disponiendo que los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, se dirigirán a:

- a) Construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social.
- 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) A la propia gestión urbanística.

En el caso de la región de Murcia, el artículo 198 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, señala que los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo se destinarán a los siguientes fines de interés social:

- a) Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- b) Conservación, gestión y ampliación de los patrimonios públicos del suelo.
- c) Compensación a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa en los términos fijados en esta ley.
- d) Ejecución de sistemas generales y dotaciones urbanísticas públicas.
- e) Otros usos de interés social.

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra, dispone en su artículo 227.1 que los bienes del PMS deberán ser destinados a viviendas de protección pública u otros usos de interés social, sin definir estos.

La regulación del País Vasco, representada por la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, detalla en su artículo 115 el destino que habrá de darse a los bienes del PMS señalando textualmente que se destinarán preferentemente a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Además se podrán destinar a:

- a) Adquisición de la propiedad de los bienes y derechos sujetos a áreas de reserva municipal de suelo y a áreas sometidas a los derechos de tanteo y retracto.
- b) Obras de rehabilitación o construcción de dotaciones públicas y sistemas generales en zonas degradadas.

- c) Adquisición y promoción pública de suelo para actividades económicas de fomento o interés público.
- d) Rehabilitación del patrimonio histórico y cultural.
- e) Construcción, rehabilitación o mejora de equipamientos colectivos municipales.

Según el artículo 99.2 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, los bienes que integran el PMS deberán destinarse a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o a otras actuaciones de interés social. Entre estas incluye la obtención y ejecución de la red primaria o secundaria de ordenación estructural, la ejecución de obras de urbanización, la ejecución de obras de renovación urbana o rehabilitación de viviendas, la conservación del medio ambiente y del patrimonio arquitectónico y la gestión y promoción del suelo en actuaciones de iniciativa pública.

Como se puede observar, todas las normas autonómicas centran los destinos de los bienes del PMS en la construcción de vivienda protegida y en la realización de actuaciones de interés social. Es en este último concepto donde surgen más diferencias. Lo que cada una de ellas entiende como «interés social» es francamente amplio. Algunas incluyen los fines culturales o los ambientales mientras que otras no lo hacen. Lo mismo ocurre con las actuaciones urbanísticas o de ejecución de sistemas generales o locales o con la posibilidad de crear suelo para actuaciones empresariales o industriales, supuestos todos ellos permitidos o no en función de la comunidad autónoma correspondiente. Es llamativo que todas las autonomías quieran mantener el espíritu originario de la figura del PMS describiendo sus objetivos en idéntica forma a los que la inspiraron inicialmente –intervención en el mercado inmobiliario– cuando, en realidad, están abriendo nuevas vías a la institución a través de la incorporación de novedosos destinos que no habían sido contemplados para los PMS en sus primeros tiempos.

Sobre la expansión del concepto de interés social realizada por el legislador autonómico y los cambios introducidos por el legislador estatal de 2007, el Tribunal de Cuentas, en el informe de fiscalización ya señalado, recoge que:

«El artículo 34 de la LS07 restringe el posible uso por interés social a tres categorías: fines urbanísticos, protección o mejora de espacios naturales y protección o mejora de bienes inmuebles del patrimonio cultural y, en todo caso, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística y solo cuando lo prevea la legislación en la materia. Esta nueva configuración de los usos de interés social podría suponer un control a la tendencia expansiva de los usos de interés social desarrollada por las legislaciones autonómicas e implicaría una futura revisión y adaptación de estas».

A la vista de lo expuesto, el Tribunal de Cuentas es optimista con la regulación efectuada por la normativa estatal, a la que valora como «un límite a la expansión irrefrenable de destinos prevista por las comunidades autónomas». Sin embargo, no puede compartirse la postura del Tribunal de Cuen-

tas puesto que la nueva definición legal de los «usos de interés social» realizada por la Ley de Suelo de 2007, a pesar de ser más restrictiva que las autonómicas, es mucho más extensa que los términos de la primigenia legislación estatal y que la interpretación realizada por la jurisprudencia durante años. Esta ampliación de usos supone un claro alejamiento de los fines originarios de la institución.

Más allá del cambio de la institución provocado por la evolución de la legislación estatal y autonómica descrito, la grave crisis económica surgida en España a partir de 2008 propició importantes modificaciones en la regulación de la figura de los PMS. Así, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y reforma urbanas, introdujo grandes cambios en la norma señalada. Nacida en un contexto económico difícil en todos los sectores en general, y en el sector inmobiliario en particular, la ley tiene como principal premisa el abandono de la idea de crear nueva ciudad poniéndose a disposición de la rehabilitación y mejora de la ya existente. La disposición final duodécima. quince de la Ley 8/2013 modifica el apartado 1 del artículo 39 del Texto Refundido de 2008. El artículo 16 del citado cuerpo legal también es modificado por la disposición final duodécima. diez. Con estas reformas el concepto de interés social como destino del PMS se amplía al ámbito socio-económico siempre que se trate de actuaciones integradas de regeneración urbana (art. 39.1) y los fondos procedentes de la gestión del PMS, en el caso de conversión a metálico de aprovechamientos correspondientes a actuaciones de dotación, podrán dedicarse de forma directa a la financiación de los gastos públicos en la actuación de que traigan cuenta dejando de pertenecer necesariamente al PMS, como había sido hasta entonces, e incorporándose en este únicamente en defecto de la posibilidad anterior y siempre con la regeneración y la renovación urbanas como destinos preferentes (art. 16). La reforma operada por esta norma trata de reconvertir la institución del PMS, utilizándola como un instrumento más al servicio de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas.

No obstante, es la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la que introduce mayores cambios en la institución del PMS. Cuando el proyecto de ley se encontraba en el Senado, se introdujo una enmienda⁴ que supuso la adición de una nueva disposición final cuarta al proyecto con el siguiente contenido:

⁴ La introducción de esta disposición a través de una enmienda senatorial puede constituir una infracción del procedimiento legislativo puesto que encarna una nueva iniciativa legislativa tramitada directamente por el Senado sin la aprobación previa del Congreso. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional señala que desde la perspectiva constitucional cabe extraer «una exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar» derivada «del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado», razón por la cual «la enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa» (Sentencias 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre). El Tribunal Constitucional también ha manifestado que «la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar en el Congreso» y que la facultad de enmienda senatorial (...) se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos remitidos por el Congreso» (Sentencia 119/2011, de 5 de julio), declarando además que «en determinadas circunstancias, el uso indebido del derecho de enmienda en una Cámara pueda constituir también una limitación ilegítima al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos y, en consecuencia, tanto de su derecho a ejercer la función parlamentaria (art. 23.2 CE), como, en íntima conexión con este, del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos» (Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre).

«Disposición final cuarta. Modificación del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo. Se incorpora un nuevo apartado 5 al artículo 39 con la siguiente redacción:

5. Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:

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

Los requisitos exigidos para excepcionar el régimen general del PMS son de fácil cumplimiento y se refieren, en esencia, a obligaciones presupuestarias y patrimoniales que, al menos en teoría, todas las corporaciones deberían cumplir, unidas a la autorización de la propia corporación afectada y del órgano de tutela financiera correspondiente. La reforma prevé que el importe total de que se disponga «deberá ser repuesto (...) en un plazo máximo de diez años». De esta forma, el nuevo apartado 5 del artículo 39 del Texto Refundido 2008 supone la conversión del PMS en una herramienta dirigida a la reducción de la deuda comercial y financiera de las corporaciones locales, abriendo la posibilidad de un periodo de «suspensión» del régimen general del PMS de hasta 10 años.

Las reformas mencionadas se recogen actualmente en los artículos 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

3. EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO: UNA INSTITUCIÓN AJENA A LA POLÍTICA DE VIVIENDA

La evolución legislativa señalada y el papel preponderante alcanzado por los destinos relativos a fines de interés social ha supuesto claramente que el abaratamiento del precio del suelo, y por ende del coste de la vivienda, se difuminase como objetivo principal del PMS. Pese a que

todas las legislaciones autonómicas y la legislación estatal actual insisten en recoger la promoción de vivienda protegida como el primero de los destinos del PMS, lo cierto es que esta primera posición no es más que un lugar de ubicación en las normas porque los restantes destinos otorgados al PMS se imponen sobre aquel.

Si hasta la Ley de 2007, o el posterior Texto Refundido de 2008, la situación de la vivienda protegida como destino del PMS había perdido claramente importancia con respecto a otros destinos, a partir de ese momento la situación se agrava aún más. Comienza entonces, como ya se ha señalado, una importante crisis económica en España que tiene como consecuencia, entre otras muchas, el decaimiento del sector inmobiliario, lo que de suyo va a provocar una bajada de la demanda de vivienda y, por tanto, de su precio. El PMS como institución comienza a verse afectado al ser objeto de diversas modificaciones legislativas que ponen de manifiesto cómo este patrimonio separado ya no resulta útil para los destinos que le habían sido tradicionales pero sí puede serlo para otro tipo de actuaciones. El Decreto-Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, que modifica la anterior Ley 16/2005 de urbanismo de Valencia en lo relativo al PMS, amén de otras variaciones, justifica el cambio en su exposición de motivos señalando que:

«El régimen del patrimonio público de suelo se adecua a la recesión actual del mercado inmobiliario, que está poniendo en cuestión uno de los fines primordiales de los patrimonios públicos de suelo, esto es, evitar la especulación interviniendo en el mercado para moderar el precio del suelo y de la vivienda. Hoy son muchos los municipios que perciben su patrimonio de suelo como un activo de difícil gestión, que tiene la dificultad añadida de la restricción de sus fines. En este escenario conviene clarificar y flexibilizar los fines y destino de los bienes y recursos integrantes del patrimonio de suelo».

En el mismo sentido se manifiesta la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que también rectifica el régimen del PMS justificando los cambios legislativos realizados de forma muy clara señalando que:

«A la hora de plantear reformas sobre la normativa urbanística en vigor se toma como punto de partida la actual situación de exceso de suelo clasificado, de falta de dinamismo de la demanda de vivienda, la pérdida del papel del urbanismo como mecanismo de financiación municipal y las demandas de los diferentes agentes que intervienen en el sector inmobiliario. (...) se incluyen ajustes en la regulación del patrimonio público del suelo para adaptarlo a la realidad de las necesidades municipales y a la normativa en materia de contratación».

A pesar de que lo señalado por los legisladores valenciano y aragonés, debe decirse que ambos, en sus nuevas normas urbanísticas aprobadas en el año 2014, insisten en atribuir al PMS la finalidad de intervenir en el mercado inmobiliario, aunque, como ya se señaló, los destinos otorgados a los bienes que lo componen se alejan de tal concepción.

El Estado se suma también a esta tendencia legislativa y así en la propia Ley 8/2013 reconoce la innecesariedad de crear más suelo con destino a la construcción de viviendas por existir más oferta que demanda en este ámbito, lo que está provocando, en sí mismo y sin necesidad de intervenciones públicas, la caída del precio de la vivienda y por tanto, en cierto modo, la innecesariedad del PMS tal y como había sido concebido hasta el momento. La exposición de motivos de la norma señala literalmente que:

«Tal y como se deduce del Sistema de Información Urbana y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2011, ambos elaborados por el Ministerio de Fomento, España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años. Esta situación se agrava cuando se observa que gran parte de estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda en los próximos años. A ello se une el dato significativo de vivienda nueva vacía, 723.043 viviendas. Tanto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva».

De todo lo expuesto puede colegirse la incipiente voluntad legislativa de acomodar el PMS a las nuevas necesidades surgidas de una situación de crisis económica poniendo así de manifiesto la innecesariedad del PMS como institución unida a la política de vivienda. Entre los nuevos destinos emergentes se erige con especial fuerza la contribución al fomento del turismo. La Ley 8/2013, centrada en la rehabilitación urbana, otorga a las actuaciones de carácter turístico una gran importancia. Así lo recoge en su exposición de motivos según la cual:

«La rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas tienen, además, otro relevante papel que jugar en la recuperación económica, coadyuvando a la reconversión de otros sectores, entre ellos, fundamentalmente el turístico. La actividad turística es clave para la economía de nuestro país y supone más de un 10,2% del PIB, aportando un 11,39% del empleo. Numerosos destinos turísticos "maduros" se enfrentan a un problema sistémico en el que tiene mucho que ver el deterioro físico de sus dotaciones y respecto de los cuales, la aplicación de estrategias de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas podría generar impactos positivos que, a su vez, servirían de palanca imprescindible para el desarrollo económico de España».

Por tanto, parece que el legislador entiende que el PMS, articulado como instrumento al servicio de la rehabilitación urbana, puede ser un elemento importante para la modernización del sector turístico. Esta línea ya había sido iniciada por algunas regulaciones autonómicas que habían otorgado al PMS un papel preponderante en este sector. El artículo 233.3 del Reglamento 183/2004, 21 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema

de planeamiento de Canarias, incorpora como destino específico del PMS la realización de actuaciones en áreas sujetas a procesos de renovación, rehabilitación o sustitución de plazas alojativas turísticas. Así pues, habrá que tener en cuenta la evolución de la contribución a la mejora de las actividades turísticas como nuevo destino para los bienes y derechos integrantes del PMS.

El fomento de la actividad empresarial también aparece como otra opción de destino del PMS en el ámbito autonómico. El artículo 105.3 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, dispone que los terrenos integrados en los patrimonios públicos del suelo que no provengan de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico podrán ser destinados a iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica. Es decir, todos los terrenos integrantes del PMS, salvo los resultantes de cesiones urbanísticas, pueden dedicarse a actuaciones dirigidas a crear empleo y fomentar la implantación del sector empresarial (público o privado). El artículo 134.1 d) de la reciente Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo, de Galicia, también establece como destino de los bienes integrantes del PMS la «Creación de suelo para el ejercicio de actividades empresariales compatibles con el desarrollo sostenible». Estas previsiones autonómicas no tienen aún reflejo en la legislación estatal pero, sin duda, otorgan continuidad a la concepción actual del PMS como instrumento dirigido a la consecución de objetivos que permitan paliar la difícil situación económica actual.

A la vista de lo expuesto, se concluye que el PMS se está convirtiendo en una institución ajena a la política de vivienda, o más bien, habría que aclarar, ajena a la política de adquisición de vivienda en propiedad como forma de acceso a la vivienda, ya que no se descarta la consecución del mandato constitucional del artículo 47 de la Constitución a través de otras fórmulas como, por ejemplo, el alquiler. Estas nuevas políticas en materia de vivienda se plasman en el actual Plan Estatal de Vivienda cuyos objetivos están en realidad en consonancia con las modificaciones legislativas señaladas en materia de PMS. En el BOE de fecha 10 de abril de 2013 se publicó el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Desde que se inició la aprobación de los planes de vivienda en los años 80, este es el primero que no apuesta por el acceso a la vivienda de los ciudadanos a través de la construcción de nuevas viviendas en propiedad. La materialización del derecho constitucional de acceso a la vivienda se basa ahora no en la adquisición de residencias en propiedad sino esencialmente en régimen de alquiler. La renovación urbana y la rehabilitación de la vivienda existente son dos nuevos objetivos en consonancia con lo que después dispondría la Ley 8/2013. El Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 se sustenta en esencia en la concesión de ayudas al alquiler entre particulares, el fomento de un parque público de vivienda en alquiler y la rehabilitación y regeneración de los inmuebles ya existentes. La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, parte de la consideración como pieza central de la política estatal de vivienda del Plan 2013-2016. Los presupuestos para 2014 incluyen un epígrafe denominado «Acceso a la vivienda y fomento de la edificación» con una dotación económica repartida en tres programas (rehabilitación y ayudas al acceso, ordenación y fomento de la edificación, y urbanismo y política de suelo). Las políticas públicas de acceso a la vivienda, con independencia de

cuál sea la valoración que se haga de las mismas, se centran en la rehabilitación y en el alquiler, haciendo desaparecer prácticamente la promoción pública de viviendas en propiedad, lo cual supone inexorablemente la relegación a un segundo plano del PMS como instrumento destinado esencialmente a la construcción de vivienda protegida en régimen de venta. El PMS podrá servir, en todo caso, como instrumento favorecedor de la rehabilitación o, en su caso, de la construcción de vivienda en régimen de alquiler. El cambio en las políticas de vivienda provoca inevitablemente el cambio en la institución del PMS.

4. EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO: UNA INSTITUCIÓN AL SERVICIO DE LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL Y FINANCIERA

La bajada natural del precio de la vivienda, sin necesidad de intervenciones públicas, causa o efecto de la crisis económica, parece ser el detonante que lleva al legislador a otorgar nuevos destinos al PMS, destinos como la rehabilitación de la ciudad o el fomento del turismo que hasta ahora le habían sido desconocidos. El colofón a la citada situación lo pone, sin lugar a dudas, la aprobación de la Ley 27/2013. Si hasta entonces se había puesto de manifiesto una evidente evolución de la figura del PMS hacia una institución ajena a la política de vivienda, la reforma del Texto Refundido de 2008 por la citada norma viene a reconocer, esta vez de forma clara, la innecesariedad de los PMS en España, al menos en su concepción tradicional. La Ley de reforma de la Administración Local inicia su andadura en las Cortes Generales sin contemplar la reforma de la Ley de Suelo. Sin embargo, en fecha 27 de noviembre de 2013 y en trámite de presentación de enmiendas ante el Senado, el Grupo Popular que sustenta al Gobierno, en una iniciativa atribuida al Ministerio de Hacienda⁵, presenta una enmienda de adición al proyecto de ley. El objeto de la enmienda es introducir en la ley en tramitación una nueva disposición final que modifique el artículo 39 del Texto Refundido de 2008 incorporando un quinto apartado que supone, nada más y nada menos, que la eliminación del régimen de destinos propios de los bienes y derechos integrantes del PMS. El nuevo artículo 39.5 del Texto Refundido de 2008 permite, excepcionalmente, destinar el PMS a reducir deuda comercial y financiera de acuerdo con los requisitos y condiciones ya señalados y siempre que el importe dispuesto sea devuelto al PMS en el plazo máximo de 10 años. Esta modificación legislativa supone una suspensión temporal del funcionamiento habitual del PMS. Sin embargo, no se introducen cambios en la regulación general del PMS. Es decir, la reforma mantiene inútilmente una institución que ella misma se encarga de dejar sin efectos.

La supresión o suspensión de los destinos del PMS a través de la reforma del artículo 39.5 del Texto Refundido de 2008 no es casual sino fruto de una situación económica muy concreta en España que ha generado grandes impagos en las distintas Administraciones públicas y en especial en el ámbito municipal. La deuda financiera de las corporaciones locales ha crecido de forma im-

⁵ Véase, entre otros, diario *Expansión*, de 28 de noviembre de 2013.

portante en los últimos años. La introducción del señalado párrafo 5 en el artículo 39 del Texto Refundido de 2008 es posiblemente consecuencia de estas circunstancias. La ausencia de fondos vivida durante la crisis económica provocó un altísimo retraso en el pago a proveedores por los ayuntamientos. Esto hizo que por parte de los distintos gobiernos centrales se articularan medidas que contribuyeran a paliar la situación generada. En el Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, y en el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, se aprobaron medidas para corregir esta situación. Para ello, se instrumentó primero una operación especial de endeudamiento y una línea de avales del Instituto de Crédito Oficial para el saneamiento de deudas de las entidades locales y, posteriormente, una línea de crédito para la cancelación de deudas de las entidades locales con empresas y autónomos. El Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, interpretó, según consta en su exposición de motivos, que las medidas operadas por las normas señaladas habían sido de escasa eficacia lo cual, unido a la «acuciante situación de falta de liquidez (...) aconseja la adopción inmediata de medidas urgentes y de carácter extraordinario». La introducción señalada añade que «la grave situación de crisis económica ha generado una fuerte caída de la actividad económica y correlativamente una fuerte bajada en la recaudación de recursos por parte de las entidades locales. Esto está ocasionando retrasos acumulados en el pago de las obligaciones que han contraído con sus proveedores, con la consiguiente incidencia negativa en la liquidez de las empresas». A la vista de la situación descrita, el Real Decreto-Ley 4/2012 crea el que será el primero de los mecanismos de pago a proveedores dirigido a las corporaciones locales. La citada norma estableció un sistema extraordinario de financiación para el pago y cancelación de las deudas contraídas con los proveedores de las entidades locales que permitía el pago de las deudas que tenían con los contratistas, al mismo tiempo que se facilitaba a las Administraciones públicas endeudadas la formalización de préstamos a largo plazo, si bien con la exigencia de una condicionalidad fiscal y financiera que se concretó, entre otros elementos, en el requisito de disponer de planes de ajuste. El Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, continúa la línea de su predecesor y crea el segundo plan de pago a proveedores. Mediante las disposiciones contenidas en el capítulo I del título III del citado real decreto-ley, se establece una nueva fase del mecanismo al tiempo que se amplía su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación y se establecen algunas especialidades del procedimiento necesarias para esta segunda fase. El Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros, constituye el tercer plan de pago a proveedores.

El uso por parte de los ayuntamientos de los mecanismos previstos en toda la normativa expuesta ha conllevado que la deuda financiera de las corporaciones locales aumentase con carácter general. El legislador de 2013 busca a través de la reforma del artículo 39 del Texto Refundido de 2008 una vía para que la Administración local pueda hacer frente a sus gastos financieros y parece

que encuentra en el PMS el instrumento de que valerse para lograrlo. Asimismo, el hecho de que el párrafo 5 del artículo 39 permita también destinar el PMS no solo al pago de la deuda financiera sino también al de la comercial parece suponer en sí mismo el uso del PMS como un mecanismo más de cancelación de la deuda municipal, en la línea de los reales decretos antes señalados, ya que sus fondos podrán destinarse directamente al pago de proveedores entendiendo que estas deudas pendientes forman parte de la deuda comercial de la corporación. Constatada la innecesariedad del PMS para los destinos que habían sido tradicionalmente asociados a la institución, la reforma operada en el Texto Refundido de 2008 por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local busca destinar el PMS a actuaciones que se consideran más necesarias en la situación de crisis económica existente en ese momento.

Por todo lo señalado, puede decirse que ha desaparecido la definición tradicional del PMS como instrumento de intervención en el sector inmobiliario. Aquella concepción originaria de la institución como reguladora del mercado de solares, influyendo en la disminución de su precio y, por tanto, en el precio de las construcciones que sobre él se levantarán, facilitando el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos y, en especial, de aquellos con mayores dificultades, parece haber llegado a su fin. Las nuevas circunstancias sociales y económicas reconducen el PMS hacia otras finalidades convirtiéndose en realidad, después de la reforma del Texto Refundido de 2008 por la Ley 27/2013, en una institución al servicio de la salida de la crisis económica en su calidad de instrumento reductor de la deuda municipal. Tal es así que los ingresos procedentes de la enajenación de bienes integrantes del PMS se han convertido en importes de más fácil disposición que los procedentes de la enajenación de bienes patrimoniales. El artículo 5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de Haciendas Locales, dispone que «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». Es decir, los importes resultantes de la venta de bienes patrimoniales no incluidos en el PMS no podrán destinarse a gasto corriente pero sí lo podrán hacer, tras la reforma de la Ley 27/2013 –en el caso de los municipios que se hayan acogido a aquella–, los importes procedentes de enajenación de PMS ya que con ellos podrá pagarse deuda comercial, entendida esta como gasto corriente. Esto supone unas posibilidades de destino más amplias para los bienes integrantes del PMS que las otorgadas a los propios bienes patrimoniales cuya naturaleza era en origen menos restrictiva que la correspondiente al PMS.

5. LA NECESIDAD DE UNA REFLEXIÓN GLOBAL SOBRE LA INSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

La actual situación de crisis económica y descenso de precios en el mercado inmobiliario ha cambiado el concepto que las Administraciones tenían sobre la propiedad pública del suelo. Si inicialmente el suelo se concebía por la Administración pública como un importante activo que ren-

tabilizar, ahora se ha convertido en una pesada carga, sin salida alguna en el mercado, que no se sabe cómo gestionar. Las reformas señaladas en torno a la figura del PMS son un claro exponente de esta nueva situación y de la consiguiente búsqueda de nuevas posibilidades para los suelos de titularidad pública. A tal punto ha llegado la situación que tanto ayuntamientos como comunidades autónomas, ante la inexistencia de mercado nacional, se plantean ya deshacerse del suelo de su propiedad procediendo a la venta del mismo en el extranjero. El diario *El Mundo*, en su edición de fecha 10 de marzo de 2014, publicó que la Comunidad de Madrid pretende vender suelo regional en el extranjero mediante agentes inmobiliarios a comisión. Señala que la misma voluntad tiene el Ayuntamiento de Madrid. Bajo esta fórmula ambas entidades se desprenderían respectivamente de su patrimonio autonómico y su PMS. Según el diario citado, en 2012 y 2013 la Comunidad de Madrid no consiguió vender ni un solo metro cuadrado. La última venta de suelo que realizó fue en 2011. Por esa razón, la empresa que gestiona el suelo de la Administración autonómica, Nuevo Arpegio, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, ha decidido buscar compradores en el mercado internacional. La operación se realizaría a través de agentes inmobiliarios seleccionados mediante licitación pública (presumiblemente se trataría de un contrato administrativo de servicios) y cuyas retribuciones serían en forma de comisión sobre la venta. Este sistema de enajenación responde a la realidad de una situación económica concreta y a un exceso de suelo público que ya no cumple las finalidades para las que fue inicialmente concebido. Existen ya casos materializados de enajenación a particulares de PMS como salida a una situación de dificultades en la gestión del mismo. El diario *El País* publicó el 9 de agosto de 2013 que el Gobierno de la Comunidad de Madrid había anunciado el día anterior la venta de 3.000 pisos del Plan Joven del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) al fondo de inversión estadounidense Goldman Sachs y a la gestora inmobiliaria española Azora. Partiendo de la consideración de los edificios como parte del patrimonio público del suelo resulta que la propiedad de estos ha sido trasladada a un particular que, al menos en teoría, debería mantener los destinos propios de aquellos.

La existencia de situaciones prácticas como las descritas y los importantes cambios legislativos sufridos por la institución del PMS desde la Ley del Suelo de 1956 imponen la necesidad de una reflexión global sobre la institución. El legislador estatal y los legisladores autonómicos siguen definiendo los PMS como una figura destinada a «regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística» –art. 38 Texto Refundido de 2008– pero resulta evidente de todo lo expuesto que los destinos otorgados a los bienes que lo integran no conducen a la consecución de aquellos fines. La Administración ha tendido en muchas ocasiones a la búsqueda de fórmulas para evitar la aplicación de los destinos previstos por la Ley para el PMS. Estas conductas han sido censuradas por los tribunales que sin embargo han advertido de que la decisión acerca del otorgamiento de nuevos destinos a la institución sí podía tomarla el legislador. Así, en su Sentencia de 7 de noviembre de 2005, el Tribunal Supremo señaló que «el patrimonio municipal del suelo fue regulado en la Ley del Suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las Corporaciones Locales se pueden servir para regular el precio del mercado de solares (...). Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los patrimonios municipales del suelo, y se comprenderá que, ante tamaña claridad, solo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen, su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y

muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los patrimonios municipales del suelo)».

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que, tal y como adelantó el Tribunal Supremo, el legislador ha optado por convertir el PMS en una institución ajena a aquella concebida en un primer momento para regular el mercado inmobiliario, destinándola ahora a sufragar gastos municipales de otra índole. Aun así, se insiste en definir el PMS como un instrumento de intervención en el mercado inmobiliario. El hecho de que la regulación legal vigente mantenga las finalidades originarias de la figura habiendo modificado sustancialmente los destinos de sus bienes pone de manifiesto una clara disfunción en la propia esencia de la institución que conduce, inexorablemente, a la necesidad de una revisión completa del concepto de PMS. El legislador no puede seguir manteniéndose a la deriva en una situación intermedia entre la conservación de la definición tradicional del PMS, a través de unos conceptos que ya no se corresponden con la realidad, y la introducción, por otra parte, de nuevos destinos que cada vez se alejan más de la consecución de aquellos fines. La evolución del PMS impone la necesidad de una revisión completa de la figura, redefiniéndola, reconociendo que ya no es un instrumento de intervención en el precio del suelo y otorgándole unos fines acordes con lo que actualmente se espera de ella. A la vista de la situación actual, no es descabellado que el legislador se plantee incluso la conveniencia del mantenimiento de los PMS y valore la posibilidad de su desaparición. Los últimos cambios legislativos parecen querer adaptar el PMS a las necesidades reales pero no se trata solo de que el legislador adapte la ley a la realidad sino de que el legislador adapte la regulación del PMS al propio contenido real de la figura, evitando contradicciones en el seno mismo de la institución. La normativa reguladora del PMS debe ser coherente y formar un todo unitario en torno a una determinada filosofía. Si se quiere que el PMS sea un instrumento al servicio de la reducción del precio del suelo, regúlese así, pero de forma compacta, de modo que no existan fisuras en la institución que le permitan otros usos. Pero, si por el contrario, lo que se quiere es liberarse de esa pesada carga que hoy suponen los PMS, modifíquese completamente su concepción o, incluso, elimínese la figura, puesto que esta es una potestad que asiste al poder legislativo. Lo que no es aceptable es que el ordenamiento jurídico español siga conservando los PMS como una rémora del pasado insistiendo en la existencia de una institución cuyo estudio detallado nos lleva a concluir que, simplemente, no existe. En cualquier caso, no parece aconsejable mantener la actual situación de indefinición en la que es la propia ley la que obliga a la existencia de una institución cuyos efectos ella misma trata de eludir.

Bibliografía

- ARRANZ MARINA, T. y GARCÍA NÚÑEZ, A. [2008]: «Patrimonios Públicos del Suelo», *Práctica Urbanística*, n.º 67, enero.
- BASSOLS COMA, M. [1973]: *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Madrid: Montecorvo.
- BOQUERA OLIVER, J. M. [1967]: «El Patrimonio Municipal del Suelo», *Problemas de Urbanismo Moderno*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- CASTILLO GÓMEZ, F. [2000]: «Los Patrimonios Municipales del Suelo: Destino y finalidad», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 21, quincena del 15 al 29 noviembre.
- CORRAL GARCÍA, E. [2011]: *Los patrimonios municipales del suelo. Su regulación estatal y autonómica*, Madrid: La Ley.
- CHOLBÍ CACHÁ, F. A. [2004]: *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- DELGADO PIQUERAS, F. [2008]: «Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos del suelo», *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 240, marzo.
- DÍAZ LEMA, J. M. [1994]: «El Patrimonio Municipal del Suelo en el Texto Refundido de 1992», *Derecho Urbanístico*, n.º 136, enero-febrero.
- FONSECA FERRANDIS, F. [1995]: *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*, Madrid: Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. [2000]: «Tres atentados al mercado del suelo: Caos normativo, patrimonios públicos de suelo y cargas y cesiones», en Pérez Herrero, J. M. (dir.), *La Carestía del Suelo. Causas y soluciones*. Madrid: La Ley.
- LASAGABASTER HERRATE, I. [2001]: «Intervención en el mercado de suelo», en Quintana López, T. (coord.), *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B. [1992]: *Los patrimonios municipales del suelo: Sus caracteres y operatividad*, Granada: CEMCI.
- [2007]: «Los patrimonios públicos del suelo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, P. [2002]: «Los Patrimonios Públicos del Suelo», en *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid: El Consultor.
- [2006]: «El Patrimonio Municipal del Suelo: Su evolución normativa», *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 225, número extraordinario de abril.
- MARTÍN VALDIVIA, S. [1998]: *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*, Madrid: Montecorvo.
- MENÉNDEZ REXACH, A. [1993]: «Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos», *Revista Ciudad y Territorio*, núms. 95-96.
- PÉREZ MORENO, A. [1968]: «Aspectos jurídicos del Patrimonio Municipal del Suelo», *Derecho Urbanístico*, n.º 10. Madrid.

QUINTANA LÓPEZ, T. [2004]: «La regulación de los Patrimonios Municipales del Suelo como fuente de controversia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 121/04, enero-marzo.

- [2003]: «Patrimonios Públicos del Suelo. Constitución y Gestión», en *Manual de Urbanismo*. Madrid: INAP. Madrid.
- [2007]: *Los patrimonios municipales del suelo*, Madrid: Iustel.

QUINTANA LÓPEZ, T. y LOBATO GÓMEZ, J. [1996]: *La Constitución y Gestión de los Patrimonios Municipales del Suelo*, Madrid: Marcial Pons.

SAN MARTÍN VARO, I. [1998]: «Economía y Urbanismo», en *Urbanismo: Función pública y protección de derechos individuales*, Seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP, Madrid: Civitas.

SERRANO VALIENTE, M. J. [1999]: «Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario», *Revista de Estudios Locales*, número extra, julio.