

La gestión del urbanismo y la financiación de las Entidades municipales

Alejandro Teré Pérez

Letrado de la Cámara de Cuentas de Andalucía

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende analizar la incidencia del urbanismo en la financiación de las Entidades municipales desde una doble perspectiva: por un lado, cómo se obtienen los recursos necesarios para poder llevar a cabo la transformación de las ciudades, esto es, quién financia el urbanismo, y, de otro, cómo el desarrollo urbanístico de las ciudades se convierte en fuente de financiación para las Administraciones municipales.

En todo caso es conveniente, en este momento inicial, recordar las palabras del Tribunal de Defensa de la Competencia, que, en su Informe sobre el mercado del suelo de 1993, señalaba lo siguiente:

«Es verdad que en el sistema actual algunos entes locales se comportan en algunos casos como auténticos especuladores, restringen la oferta de suelo hasta extremos increíbles y hacen subir el precio del suelo paralelamente, pero éste es un comportamiento económicamente justificable dados los problemas de las haciendas locales en España. La falta de una financiación adecuada para hacer frente a unas presiones sociales que han exigido incrementos de gasto realmente importantes han llevado a que las autoridades locales hayan recurrido a la concesión de monopolios locales como una fuente fundamental de ingresos.»

Se pone, así, de manifiesto una realidad ya conocida: la mala situación financiera de las Corporaciones locales y la posibilidad de utilizar el urbanismo para paliar, en cierta medida, esta situación.

2. LA FINANCIACIÓN DEL URBANISMO

En este apartado se intentará responder a los siguientes interrogantes: ¿quién financia el urbanismo? y ¿cómo se obtienen las inversiones necesarias para conseguir el desarrollo de la ciudad?

Lógicamente, el modelo de ciudad que diseña el planeamiento requiere, para transformar la realidad existente, importantes recursos que permitan llevar a cabo las inversiones previstas en el mismo. Éstos pueden venir del sector público o del sector privado. En la actualidad, no cabe duda que la implicación de ambos será fundamental para poder conseguir los resultados previstos en el plan. Ahora bien, será necesario determinar cuál es el grado de participación de la inversión pública y cuál el de la inversión privada.

El elenco de posibilidades gira en torno a dos posiciones maximalistas: de un lado se puede mantener que solamente los poderes públicos pueden actuar en la gestión del suelo. Esta solución, propuesta por algunos autores, conlleva la necesaria expropiación de los terrenos a precio de suelo rústico y que sean las Administraciones las que gestionen los sistemas de ejecución, una vez que todo el suelo de la actuación esté en manos públicas. Así, la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956 (en adelante LS56), establecía en su Exposición de Motivos lo siguiente: «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 adquisición, para ofrecerlo, 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 privada.»

La otra opción consiste en hacer recaer en los agentes privados todo el peso de la financiación del urbanismo.

Como es natural, entre ambas posiciones extremas existen multitud de posturas intermedias que, a la postre, exigen la intervención tanto pública como privada. Con carácter general, y sin querer simplificar en exceso, el sector privado incidirá, principalmente, en el desarrollo de los terrenos lucrativos o productivos, mientras que al

sector público le corresponderá, en principio, la realización de las infraestructuras, servicios y espacios públicos que vertebran la ciudad (sistemas generales y locales). No obstante, como tendremos ocasión de ir analizando, las posibilidades serán múltiples y siempre deberán ser tenidas en cuenta para cada uno de los casos concretos.

La realización de las inversiones urbanísticas por las entidades privadas se enmarca en las reglas de funcionamiento de la empresa privada y, con seguridad, se repercutirá en el precio final del producto inmobiliario. Por el contrario, las inversiones de los agentes públicos estarán destinadas, principalmente, a facilitar el establecimiento de los sistemas generales, las dotaciones y equipamientos públicos previstos en el plan, y se efectuarán con cargo a los presupuestos públicos.

La legislación dictada por las distintas Comunidades Autónomas no suele contener referencia directa a la financiación de la actividad urbanística. Ésta se configura como una función pública que corresponde a la Administración de las diferentes Comunidades Autónomas y a los municipios dentro de sus respectivas competencias. No obstante, del articulado de algunos textos normativos se deduce la necesaria intervención del sector público y del privado. Así, por ejemplo, la Ley de ordenación urbanística de Andalucía (art. 5) impone a las Administraciones Públicas el deber de facilitar y promover la iniciativa privada, y, a su vez, reconoce a los titulares del derecho de propiedad o cualesquiera otros derechos sobre el suelo o bienes inmuebles la intervención en la actividad urbanística en los términos previstos en la legislación general aplicable y en la propia Ley. En sentido similar, la Ley urbanística valenciana, de 30 de diciembre de 2005, recoge como objetivos de esta actividad: «Fomentar la iniciativa privada y la libertad de empresa en el ámbito de la promoción urbanística y la edificación...», y también prevé que los particulares puedan formular iniciativas y propuestas para el desarrollo de la actividad urbanística y colaborar en ella en los términos de la presente Ley (art. 6).

2.1. Financiación pública

En el siglo XIX la actuación de las Administraciones se inscribe en el marco general de las obras públicas, de forma que los suelos necesarios para el establecimiento de las dotaciones públicas se adquieren por expropiación y la construcción de las infraestructuras se financian con cargo a los presupuestos públicos. A finales de ese siglo las Leyes de Ensanche y Extensión, de 26 de julio de 1892, y de Saneamiento y mejora interior de las poblaciones, de 18 de marzo de 1895, atribuyeron a los municipios la posibilidad de obtener los terrenos

dotacionales, vía expropiación, y afectaron a la gestión urbanística impuestos cedidos, recargos y beneficios fiscales. Se establecía, pues, una directa correlación entre los gastos públicos y los recursos necesarios para las actuaciones de ensanche.

La Ley de régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956, consciente de la importancia o trascendencia que tiene la acción pública para la gestión del territorio, postula la previsión de recursos económicos adecuados, sin los cuales no cabría desarrollarla. En tal sentido dedica un Título completo, el V, a analizar los recursos financieros necesarios para cubrir el coste de la acción urbanística de la Administración Pública. En concreto, el artículo 175 de la Ley determina: «El Estado y las Entidades locales desarrollarán su acción urbanística mediante los recursos económicos autorizados y los que esta Ley establece.»

Por consiguiente, y en coherencia con los postulados de la Ley, se establece un elenco de recursos específicamente asignados a la cobertura financiera de la acción urbanística que podría ser utilizado, en principio, por cualquier Ayuntamiento.

Surgen, así, los presupuestos especiales de urbanismo, que estuvieron vigentes hasta principios de los años ochenta. Los Ayuntamientos de capitales de provincia y los de más de 50.000 habitantes debían elaborar un Presupuesto especial de urbanismo para atender a las obligaciones derivadas de esta Ley. Los demás Ayuntamientos tenían la posibilidad de crearlos.

En el estado de ingresos figuraban los siguientes recursos:

- a) subvenciones, auxilios y donativos concedidos para fines urbanísticos;
- b) asignaciones de igual índole en el Presupuesto ordinario de la Corporación;
- c) productos de las enajenaciones de terrenos afectos al Patrimonio Municipal de Suelo;
- d) exacciones autorizadas o que en lo sucesivo se autoricen;
- e) arbitrios no fiscales y multas, y
- f) rendimiento de empréstitos, préstamos u otras formas de anticipo.

Dentro de las exacciones estaban el *impuesto sobre ordenación urbanística*, que gravaba los terrenos sin edificar enclavados en los polígonos afectados por el planeamiento con un tipo impositivo progresivo

para incentivar la edificación, y *el impuesto sobre aumento del volumen de edificación*, que gravaba los excesos de volumen de edificación previamente autorizados. A su vez, se otorgaban beneficios tributarios a quienes ejecutasen y sufragasen nuevas urbanizaciones o a quienes edificasen en plazo y condiciones determinadas.

En el estado de gastos se consignarán los estudios, proyectos y obras de primera urbanización dispuestas en los planes y proyectos aprobados; las cantidades necesarias para atender a los intereses y amortizaciones de los préstamos, y, finalmente, una partida de «imprevistos». Una vez ejecutadas las obras de urbanización, los gastos de mantenimiento, conservación y modificación se efectuarán a cargo del Presupuesto ordinario.

A su vez, en estos Presupuestos especiales se debían consignar el 5% del Presupuesto ordinario para el Patrimonio municipal del suelo y otro 5% para la ejecución de urbanizaciones (art. 178 LS56).

Los ingresos y gastos de estos Presupuestos especiales eran propios y específicos para la actividad urbanística de las Corporaciones locales. Facilitándose la contabilización y el seguimiento de los mismos, con total independencia del resto de actividades municipales.

Este procedimiento era plenamente coherente con las determinaciones contenidas en la Ley del suelo. La misma diferenciaba entre los sistemas de ejecución (expropiación, cooperación, compensación y cesión de terrenos viales) y los sistemas de gestión de las obras de urbanización (gestión pública y privada). Y otorgaba una preponderancia a la gestión pública del suelo sobre la gestión privada, con independencia del sistema de actuación elegido (compensación o cooperación). Así, su artículo 137 establecía: «En la ejecución de los planes parciales y proyectos de urbanización, la gestión pública podrá ser sustituida por la privada.»

El texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 9 de abril de 1976 (en adelante LS76), mantuvo el Título V dedicado a la Gestión Económica, así como la vigencia de los Presupuestos especiales de urbanismo. Con posterioridad, las disposiciones legales que los regulaban fueron derogadas expresamente por la Ley de 28 de octubre de 1981, de Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, quedando integrados los saldos no liquidados y los pendientes de aprobación en un «presupuesto de inversiones» de 1983.

La nueva normativa ya solo admitía dos tipos de presupuestos: el ordinario, donde se incluían los ingresos y gastos de esta naturaleza, y el de inversiones, que recogía los recursos y gastos de capital o in-

versión. De esta forma desaparece la individualización de los ingresos y gastos relacionados con el urbanismo, que pasan a formar parte de los recursos de capital, al igual que otros diferentes de la Corporación.

Posteriormente, la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, sientan los principios presupuestarios básicos que se mantienen en la actualidad.

Por lo que ahora nos interesa, en primer lugar se consagra el principio de unidad presupuestaria, de tal forma que en cada Entidad local solamente existirá un único presupuesto. El artículo 112 de la Ley de Bases de Régimen Local establece: «Las Entidades locales aprueban anualmente un presupuesto único...» Por su parte, el vigente texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 5 de marzo de 2004, determina en su artículo 164.1: «Las Entidades locales elaborarán y aprobarán anualmente un Presupuesto general en el que se integrarán:

- a) El Presupuesto de la propia Entidad.
- b) Los de los Organismos Autónomos dependientes de ésta.
- c) Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local.»

Ello conlleva que los ingresos y gastos de las Entidades municipales relacionados con la actividad urbanística deben quedar incluidos dentro de ese Presupuesto general.

En segundo lugar se refuerza el principio de desafectación de ingresos. Con carácter general los recursos presupuestarios se destinan a financiar la totalidad de los gastos de esa naturaleza, sin que exista relación directa entre unos y otros. Así, el artículo 165.2 de la LRHL prevé que los recursos de las Entidades locales se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados.

De forma que solo podrán afectarse a fines determinados los recursos que, por su naturaleza y condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar. En este sentido, como luego veremos, la normativa autonómica prevé determinados supuestos en los que los ingresos relacionados con los patrimonios públicos de suelo deben tener la consideración y el tratamiento de afectados.

Y, en tercer lugar, se establece el principio de unidad de caja, que conlleva que los fondos líquidos que entran en la Tesorería están desprovistos de cualquier afectación y deben ser destinados a satisfacer las necesidades de pago de la Entidad. Es decir, son los derechos de crédito y las obligaciones de pago los que, en su caso, están afectados al cumplimiento de fines concretos (urbanismo), con independencia de la corriente monetaria, que, en virtud del principio de unidad de caja, se ingresará en la Tesorería de la Corporación para hacer frente a las necesidades de pago que vayan surgiendo (art. 196 LRHL). Se establece, pues, una distinción entre flujos de naturaleza económica y flujos de naturaleza financiera; los primeros se corresponden con los derechos y obligaciones de contenido económico; los segundos, con los cobros y los pagos derivados de la liquidación de los anteriores.

En definitiva, tras la entrada en vigor de la Ley de Bases de Régimen Local y de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el régimen económico del urbanismo, establecido por la legislación del suelo (Leyes de 1956 y 1976), desaparece en cuanto a su especialidad, y desde ese momento las inversiones públicas de los Entes locales necesarias para la ejecución del planeamiento deben financiarse con el Presupuesto general de cada Corporación local.

En todo caso se debe recordar que como anexo al Presupuesto, y de conformidad con el artículo 166 de la LRHL, los municipios podrán formular planes y programas de inversión y financiación para un plazo de cuatro años.

El plan de inversiones, que deberá coordinarse, en su caso, con el programa de actuación y planes de etapa de planeamiento urbanístico, se complementará con el programa financiero, que contendrá:

a) La inversión prevista a realizar en cada uno de los cuatro ejercicios.

b) Los ingresos por subvenciones, contribuciones especiales, cargas de urbanización, recursos patrimoniales y otros ingresos de capital que se prevean obtener en dichos ejercicios, así como una proyección del resto de los ingresos previstos en el citado período.

c) Las operaciones de crédito que resulten necesarias para completar la financiación, con indicación de los costes que vayan a generar.

De los planes y programas de inversión y financiación se dará cuenta, en su caso, al Pleno de la Corporación, coincidiendo con la aprobación del presupuesto, debiendo ser objeto de revisión anual y añadiendo un nuevo ejercicio a sus previsiones.

Ahora bien, estos planes de inversión presentan no pocos inconvenientes que impiden su utilidad en sí mismos. Por un lado, como establece expresamente la legislación presupuestaria, son facultativos, es decir, las Entidades no tienen obligación de presentarlos y, lo que es más importante, su incumplimiento no plantea ninguna consecuencia; por otro, en el desarrollo del plan urbanístico suele ser fundamental la actuación de otras Administraciones (estatal, autonómica y provincial), que, en principio, no quedan vinculadas por el mismo y su plan de etapas, y, por último, el estudio económico-financiero del plan de urbanismo, que durante un tiempo fue un documento importante del planeamiento y que lógicamente debería estar estrechamente vinculado al programa financiero del plan de inversiones actualmente está muy devaluado.

En efecto, la Ley del suelo de 12 de mayo de 1956 impuso que al plan general de ordenación urbana se incorporase un estudio económico-financiero «que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento que se sustenta y las reales posibilidades económicas financieras del territorio y población» (arts. 9 y 10). De esta forma, como se señala, entre otras, en la STS de 19 de febrero de 1992 (arz. 2908), se creó, durante la vigencia de la Ley del suelo de 1956, una doctrina jurisprudencial exigente que requería la necesaria ponderación entre las previsiones del planeamiento y los recursos económicos necesarios para llevarlo a cabo.

Posteriormente el texto refundido de 1976 exigió para los planes generales y parciales una evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización (artículos 12.2 y 13.2). Preceptos que se desarrollaron en el Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978 (arts. 42, 63, 74, 77 y 83). Ante esta evolución surge una nueva corriente jurisprudencial que mantiene que la importancia del estudio económico-financiero aparece completamente devaluada, pues de la exigencia contemplada en la Ley del suelo de 1956 de ponderación entre el criterio mantenido por el planeamiento y las posibilidades económico-financieras, se pasó a una mayor discrecionalidad administrativa en el texto refundido de 1976, al exigirse simplemente determinar la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización..., abandonándose, en consecuencia, las ponderaciones entre los criterios del planeamiento y las reales disponibilidades financieras (STS de 19 de febrero de 1992, arz. 2908), seguida con posterioridad por otras muchas.

En suma, el estudio económico-financiero no constituye un presupuesto en el que deban constar cantidades concretas de ingresos y

gastos..., siendo suficiente indicar las fuentes de financiación que quedarán afectadas a la ejecución del plan, ya que una evaluación económica detallada y exacta de los recursos de financiación del plan... son más propias de los instrumentos de desarrollo urbanístico (STS de 6 de junio de 1995, arz. 4942). Llegándose incluso a mantener, en la STS de 21 de julio de 1999 (arz. 5892), que, aunque no se especifique la fuente de financiación, no se puede declarar la nulidad de planeamiento, pues es suficiente que el estudio contemple una evaluación de los costes y el medio de financiación.

Esta doctrina jurisprudencial ha permitido que las distintas legislaciones autonómicas hayan sido bastante laxas en este aspecto. A título de ejemplo, la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra, de 20 de diciembre de 2002, dentro de los documentos que deben contener los planes urbanísticos municipales, incluye «el estudio económico y financiero en el que se concrete la viabilidad económica de las propuestas que se realicen».

Otras legislaciones son todavía más parcas: el texto refundido de la Ley del suelo de Cataluña, de 26 de julio de 2005, exige, dentro de los documentos que deben incluir los planes de ordenación urbanística, «la agenda y la evaluación económica y financiera de las actuaciones a desarrollar»; por su parte, la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, de 30 de diciembre de 2002, incluye como documento del plan general de ordenación municipal «la estrategia de actuación y estudio económico», y la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid, de 17 de julio de 2001, requiere un estudio de viabilidad en el que se justificarán las posibilidades económicas y financieras, públicas y privadas, en el término municipal.

En definitiva, el estudio económico-financiero del planeamiento ha quedado, en el mejor de los casos, como un requerimiento huero.

2.2. Financiación privada

La legislación urbanística, tradicionalmente, viene asumiendo que los propietarios del suelo deben financiar los gastos de urbanización y edificación en justa compensación de las plusvalías obtenidas como consecuencia de la clasificación del suelo.

Así, la Exposición de Motivos de la Ley del suelo de 12 de mayo de 1956 ya señalaba: «La regulación de los sistemas de ejecución de las obras responde al principio de que, en todo caso, el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de la urbanización como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía deter-

minada por la transformación de terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificador.»

Posición que se ha mantenido inalterable en las distintas legislaciones urbanísticas. La propiedad del suelo ya no se concibe como un derecho potencialmente ilimitado, sino que, por el contrario, está sujeto a límites precisos, establecidos en las leyes y en los planes de ordenación. La función social del derecho a la propiedad privada, reconocida en nuestra Constitución (art. 33 CE), impone a los propietarios de los terrenos una serie de deberes, obligaciones y cargas que necesariamente deben cumplir. En tal sentido, el artículo 2 de la Ley del régimen del suelo y valoraciones, de 13 de abril de 1998 (en adelante LS98), establece que «las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las Leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

En definitiva, son las Leyes y los planes urbanísticos los que delimitan el contenido del derecho de propiedad urbana y establecen las facultades y deberes que corresponden a cada uno de los propietarios.

La ordenación de la ciudad realizada por el planeamiento trae como consecuencia la división del suelo en las siguientes categorías básicas: suelo urbano [consolidado y no consolidado], suelo urbanizable y suelo no urbanizable (arts. 7 y 14 LS98). La clasificación como urbano o urbanizable conlleva que a los propietarios de terrenos enclavados en tal situación el planeamiento les esté otorgando unos beneficios importantes: la posibilidad de edificar.

Ahora bien, el aumento del valor de los terrenos, derivado de la clasificación del suelo, es consecuencia de la decisión de la Administración Pública, que es quien formula y aprueba el plan en atención a las necesidades colectivas y al interés general. Por ello, la legislación impone a los titulares de los terrenos, según su clasificación, una serie de obligaciones encaminadas a que la comunidad pueda participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística (art. 47 CE).

Se pretende, en suma, que parte de las importantes plusvalías derivadas de la acción urbanística reviertan en beneficio de todos, esto es, de la comunidad.

De esta forma, los propietarios de suelo urbano y urbanizable deben costear y, en su caso, ejecutar la urbanización, así como edificar en los solares en el plazo establecido en el planeamiento (arts. 14 y

18 LS98). Además, los propietarios de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable deben:

a) ceder obligatoria y gratuitamente todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local;

b) ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales, y

c) ceder obligatoria y gratuitamente el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento urbanístico del correspondiente ámbito (arts. 14 y 18 LS98).

Todas estas cesiones revierten en los municipios y se incorporan a sus respectivos patrimonios.

3. EL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN DE LOS ENTES MUNICIPALES

Como acabamos de ver, los propietarios del suelo deben ceder a los Ayuntamientos, por un lado, los terrenos lucrativos en los que se materializa el 10% del aprovechamiento urbanístico, y, por otro, los suelos necesarios para espacios libres, zonas verdes, dotaciones y sistemas generales, así como los viales y las infraestructuras correspondientes. A su vez, el desarrollo de las ciudades incide también en la obtención de ingresos presupuestarios que, de una u otra forma, están estrechamente vinculados con la gestión del territorio municipal.

El urbanismo se convierte, así, en una fuente de recursos económicos que, aunque, como se verá más adelante, están sujetos, en determinados supuestos, a concretas restricciones de uso, permiten, en no pocos casos, sanear las arcas municipales y atender a sus necesidades más imperiosas.

En tal sentido, el Consejo Económico y Social de Andalucía, en su Dictamen, de 18 de julio de 2001, sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de esa Comunidad, afirma: «El urbanismo no puede seguir siendo un mecanismo cuasi preferente para la recaudación de recursos públicos, sino de mejora de nuestras ciudades, de nuestro hábitat; en definitiva, de mejora de nuestra calidad de vida.»

A efectos de la presente exposición debemos analizar, en primer lugar, la obtención por los municipios de los terrenos lucrativos derivados de la gestión del suelo; en segundo lugar, los terrenos dotacionales e infraestructuras, que también deben ser cedidos por los pro-

pietarios, y, por último, analizaremos la incidencia de los recursos presupuestarios relacionados con el urbanismo en las distintas Entidades municipales.

3.1. Cesión de terrenos lucrativos

La Administración obtiene el suelo en el que se localiza la parte de aprovechamiento urbanístico municipal (10% del sector o ámbito correspondiente) en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística (arts. 14 y 18 LS98).

Interesa destacar, en este momento, dos cuestiones: *a)* se obtienen los terrenos en los que se localice el aprovechamiento municipal, es decir, un bien inmueble de naturaleza lucrativa con un valor de suelo determinado, y *b)* la legislación autonómica de algunas Comunidades ha aclarado que tal cesión incluye los terrenos ya urbanizados. Se resuelve, en esas Comunidades, una larga controversia que obligaba a muchos municipios a participar en los costes de la urbanización, en la proporción a ese 10% de aprovechamiento, y, en muchas ocasiones, a entregar tales suelos o parte de los mismos para afrontar dichos gastos.

Cuando los planes de ordenación clasifican un terreno como urbano o urbanizable y, además, le asignan un destino concreto (residencial, comercial, industrial, zona verde, viario, etc.), los propietarios obtienen unos usos lucrativos determinados y diferenciados. El aprovechamiento de una parcela considerada como de uso residencial o industrial, lógicamente, es distinto y desigual. Desigualdad que se manifiesta tanto al determinar distintas clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) como al calificarlo en distintos usos e intensidades (residencial, comercial, industrial, zona verde, viario, etc.).

Para establecer el aprovechamiento urbanístico que pertenece a los propietarios y a la Administración, así como para evitar, en la medida de lo posible, las desigualdades que se producen entre distintos titulares de terrenos, la legislación ha previsto la técnica del aprovechamiento tipo o medio. Para su aplicación, el planeamiento divide el suelo urbano y el urbanizable en ámbitos territoriales concretos, denominados generalmente áreas de reparto, y para cada una de ellas existirá un aprovechamiento tipo o medio que servirá de base para concretar el que pertenece a los propietarios y a la Administración. Una vez establecido el aprovechamiento lucrativo del ámbito correspondiente, los propietarios del suelo urbano sin urbanización consolidada y del suelo urbanizable deben ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración el suelo correspondiente al 10% del mismo.

Igualmente, pertenecerán a la Administración los excesos de aprovechamiento de cada uno de los sectores o unidades de actuación.

El aprovechamiento urbanístico está concebido en nuestro ordenamiento como un bien inmueble susceptible de apropiación, con independencia del terreno en que se materialice, y que puede inscribirse en el Registro de la Propiedad como finca registral independiente. Tiene naturaleza de bien patrimonial y habrá de concretarse en una o varias parcelas de suelo determinadas.

Cuando el aprovechamiento municipal se materialice en terrenos concretos, éstos, en su condición de bienes patrimoniales, deberán incorporarse al inventario de la Entidad (art. 20 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales) y se contabilizarán en su inmovilizado (las Instrucciones de contabilidad local, de 23 de noviembre de 2004, han creado cuentas específicas para estos bienes).

Ahora bien, es posible, y así lo permiten las legislaciones autonómicas, que el aprovechamiento municipal se sustituya por su equivalente en metálico; es decir, los propietarios, en vez de entregar el suelo en el que se materializa, ceden su equivalente económico. La Ley del suelo de 1976 permitía sustituir el 10% del aprovechamiento por una indemnización económica en los casos de actuaciones urbanísticas de carácter sectorial o que por su naturaleza requiriesen una reducida extensión de terrenos o estuviesen situados en parajes aislados (art. 125.1). Por su parte, el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 26 de junio de 1992 (en adelante LS92), solo admitía la transmisión del aprovechamiento por el precio resultante de su valor urbanístico en los supuestos de excesos de aprovechamiento (art. 151.4) y siempre que el uso de los terrenos no fuese adecuado a los fines del Patrimonio Municipal de Suelo. No obstante, y a pesar de esta realidad normativa, lo cierto es que se ha convertido en una práctica común y habitual en las Corporaciones locales la conversión en metálico de los aprovechamientos no solo de los excesos, sino también del correspondiente al 10% de cesión obligatoria.

En tales casos nos encontramos ante ingresos que deben quedar reflejados en el Presupuesto de la Entidad municipal correspondiente, si bien se hace necesario determinar el capítulo presupuestario en el que quedarán recogidos.

Un sector de la doctrina, así como la Intervención General de la Administración del Estado (Consultas 9/1993 y 4/1996, de 1 de febrero), considera que se trata de ingresos corrientes imputables al capítulo III. «*Tasas y otros ingresos*». Tal posición se justifica, principalmente, en que, al ser una actividad típica y normal de las Entidades

locales, se trata de operaciones corrientes. Por otro lado, como los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los bienes que integran el Patrimonio Municipal de Suelo se destinarán a la conservación y ampliación del mismo (art. 276.2 LS92), y la conservación de tal Patrimonio tiene la consideración de gasto corriente, necesariamente estos ingresos deben tener la misma naturaleza, pues de lo contrario se conculcaría el artículo 5º de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Por el contrario, creemos que los ingresos a que se está haciendo referencia deben tener la naturaleza de ingresos de capital, imputables al capítulo VI. «*Enajenación de inversiones reales*».

Esta posición se justifica por lo siguiente:

A) Si la Administración enajena los terrenos en que se materializan los aprovechamientos, los ingresos así obtenidos se imputarán al capítulo VI del Presupuesto de Ingresos, aunque tales cantidades, que seguirán afectadas al Patrimonio Municipal de Suelo, se puedan o deban destinar a su mantenimiento o conservación y, consecuentemente, considerar como gastos corrientes (capítulo II del Presupuesto de Gastos).

B) La sustitución en metálico de los aprovechamientos urbanísticos no es otra cosa que una enajenación a favor de los propietarios iniciales de los terrenos. De forma que su tratamiento contable no debe variar de los supuestos en los que se produce la venta de los terrenos.

C) El artículo 5 de la LRHL intenta evitar la descapitalización de las Entidades locales impidiendo que puedan enajenar su patrimonio para hacer frente a gastos corrientes. No obstante, esta regla general tiene una excepción prevista en el artículo 276 de la LS92, que permite, solo para los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo, su enajenación para la conservación y ampliación del mismo.

D) Si los derechos reconocidos se computan como ingresos corrientes (capítulo III) incidirán en el cálculo del ahorro neto de la Corporación, es decir, la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos I a V del estado de ingresos y las obligaciones reconocidas por los capítulos I, II y IV del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de la deuda (art. 53.1 LRHL). Esta circunstancia no se considera correcta, pues, como seguidamente veremos, nos encontramos ante ingresos afectados con un destino claro y determinado, que no siempre coincidirá con gastos corrientes. Si, por el contrario, se imputan al capítulo VI no influirán en esta variable tan importante para las Entidades locales.

Por otro lado, los terrenos obtenidos en virtud de las cesiones del aprovechamiento y los ingresos obtenidos por la conversión o susti-

tución de los mismos se deben integrar en el Patrimonio Municipal de Suelo. Éste tiene como finalidad regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento (art. 276 LS92); finalidades que han sido desarrolladas por la legislación urbanística de las distintas Comunidades Autónomas.

El Patrimonio Municipal de Suelo se configura en nuestro Ordenamiento jurídico como un patrimonio separado de los demás bienes municipales, que además se encuentra afecto a unas concretas finalidades de uso, establecidas por la normativa de cada una de las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, los recursos obtenidos por la conversión del aprovechamiento urbanístico constituyen una excepción al principio general de no afectación de ingresos, pues, como se acaba de decir, quedan sujetos al destino previsto en las diferentes legislaciones autonómicas.

En todo caso es necesario aclarar, pues a veces se producen incorrecciones en este sentido, que son los ingresos derivados de tales sustituciones los que se incorporan al Patrimonio Municipal de Suelo y nunca el dinero en metálico. En sentido estricto, y en aplicación del principio de unidad de caja, el metálico no forma parte de este Patrimonio, sino que serán los derechos de crédito reconocidos por la conversión del aprovechamiento los que formen parte del mismo y queden afectos al destino previsto en la legislación de cada una de las Comunidades Autónomas. Nos encontramos, pues, ante gastos con financiación afectada, de forma que las Entidades municipales deberán constituir uno o varios –según sus propias necesidades– programas de gasto con financiación afectada que puedan permitir el control en cada momento del cumplimiento del destino previsto en la legislación de los recursos del Patrimonio Municipal de Suelo (Reglas 46 y ss. de la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, de 23 de noviembre de 2004).

Para finalizar este apartado se debe recordar que la Comisión de Expertos de Urbanismo, creada en 1993, en el llamado Documento de Salamanca, decía lo siguiente:

«Los patrimonios públicos de suelo que gestionan las diversas Administraciones Públicas y los órganos y sociedades de ellas dependientes deben ponerse al servicio de los objetivos de la acción pública urbanizadora a través de mecanismos de cooperación. Su gestión no puede utilizarse con fines lucrativos para la financiación de los organismos o empresas que detentan (*sic*) su propiedad. Los servicios públicos que la sociedad demanda deben ser financiados fundamentalmente con fondos presupuestarios.»

3.2. Cesión de bienes dotacionales e infraestructuras

Como ya se ha señalado, en virtud de las cesiones obligatorias que la normativa urbanística impone a los propietarios del suelo urbano y urbanizable, los municipios obtienen: *a)* los terrenos destinados por el plan a espacios libres, zonas verdes, dotaciones públicas y sistemas generales, y *b)* los viales y la red de comunicaciones interiores de la urbanización.

Estos bienes e infraestructuras se incorporarán al patrimonio de la Administración local, con las siguientes peculiaridades:

a) Los espacios destinados a dotaciones públicas (áreas libres, equipamientos y servicios de interés público y social) se deben integrar, en su condición de bienes inmuebles, en el inventario de la Corporación, con los requisitos establecidos en el artículo 20 del Reglamento de Bienes de la Entidades Locales.

Para proceder a su registro contable se debe diferenciar entre los terrenos destinados por el plan a un uso general y los considerados afectos a un servicio público. Los destinados a la prestación de un servicio público (centros docentes, equipamientos sanitarios, deportivos, etcétera) se deben incluir en el inmovilizado material de conformidad con el Anexo del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración local. Por el contrario, los afectos a un uso general (espacios públicos para parques, jardines, áreas peatonales...), en principio, no deben reflejarse en la contabilidad de la Entidad local, pues no forman parte del inmovilizado material al no estar destinados a la prestación de servicios públicos, ni son inversiones efectuadas por el Ayuntamiento (Subgrupo 20. «Inversiones destinadas al uso general»)¹.

b) Una vez ejecutada la urbanización, los propietarios también deben ceder al Ayuntamiento la red viaria interior, así como los enlaces con los sistemas generales de comunicación previstos en el plan. Tales bienes también se deben incorporar al inventario consolidado, pues, de conformidad con el artículo 20.g) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, «en el inventario deberán constar los datos necesarios para la individualización de las vías públicas, con especial referencia a sus límites, longitud y anchura». Consideramos que tam-

¹ En todo caso se debe recordar que existe una tendencia internacional de contabilizar estos bienes de dominio público afectos a un uso público. En tal sentido se manifiesta, por ejemplo, y para determinados bienes, el Documento nº 2 sobre el Inmovilizado no financiero de las Administraciones Públicas, elaborado por la Comisión de Contabilidad y Administración del Sector Público de AECA.

bién deben recogerse en el inventario las redes de abastecimiento, saneamiento, alumbrado, etc.

En cuanto a su registro contable, al tratarse de bienes destinados al uso general, y por las razones apuntadas anteriormente, creemos que tampoco deben reflejarse en el inmovilizado no financiero de la Entidad local.

3.3. Recursos presupuestarios relacionados con el urbanismo

Por último, una vez analizados los bienes e infraestructuras incorporados al patrimonio de las Entidades locales como consecuencia directa de la gestión del suelo, se deben mencionar los ingresos obtenidos por el municipio relacionado, de una u otra forma, con el urbanismo.

Se pueden diferenciar los siguientes:

A) Ingresos corrientes:

a) impuestos;

b) tasas y contribuciones especiales;

c) sanciones urbanísticas, y

d) el canon de aprovechamiento o prestación compensatoria en suelo no urbanizable.

B) Ingresos de capital:

a) enajenación de inversiones reales.

A) Las Corporaciones municipales obtienen recursos como consecuencia de las liquidaciones de los tributos vinculados al desarrollo urbano de las ciudades, en lo que se ha dado en denominar la fiscalidad del urbanismo.

Dentro de los impuestos se deben reseñar:

– el impuesto sobre bienes inmuebles;

– el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, y

– el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

También están directamente relacionadas las tasas (licencias de obras, ampliación, primera ocupación, demolición...) y las contribuciones especiales.

Por otro lado, las multas impuestas como consecuencia de las infracciones urbanísticas también se convierten en ingresos corrientes para las Corporaciones locales. Algunas legislaciones autonómicas incluyen estos recursos económicos en el Patrimonio Municipal de Suelo. Así, el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias, de 22 de abril de 2004, en su artículo 216, incorpora los ingresos obtenidos en concepto de sanciones urbanísticas a los Patrimonios Públicos de Suelo. En parecidos términos, la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, de 17 de diciembre de 2002, establece que «el importe de las sanciones, una vez descontado el coste de la actividad administrativa de inspección que reglamentariamente se establezca, se integrarán en el patrimonio público del suelo, destinándose especialmente a actuaciones previstas en el planeamiento, en equipamientos y espacios libres dentro de la ciudad consolidada» (art. 197).

Y, por último, se debe mencionar el canon de aprovechamiento urbanístico o prestación compensatoria en suelo no urbanizable, regulada en la normativa urbanística de algunas Comunidades Autónomas (Valencia, Madrid, Castilla-La Mancha, Canarias, Andalucía...). Estas legislaciones, conscientes de que en el suelo no urbanizable se pueden efectuar actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculadas a las explotaciones agrícolas, pecuarias, forestales, etc., establecen un canon o prestación compensatoria para articular, de alguna manera, la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de estas actuaciones en suelo no urbanizable.

Nos encontramos, pues, ante una prestación patrimonial de carácter público no tributaria (art. 2.2 LRHL). En definitiva, un ingreso de derecho público frente al cual la Entidad local ostentará las prerrogativas propias de su condición de Administración Pública y que se imputará, en principio, al capítulo III del Presupuesto de Ingresos (Consulta 4/1996, de 1 de febrero, de la IGAE).

B) Ingresos derivados de la enajenación de inversiones reales.

La Hacienda pública ha evolucionado pasando de una Hacienda eminentemente patrimonial, en la que los bienes en manos muertas constituían la principal fuente de recursos económicos, a una Hacienda tributaria, en la que el peso gira en torno a la liquidación de los diferentes tributos.

Ahora bien, como hemos visto, los Ayuntamientos obtienen terrenos lucrativos que deben ser cedidos por los particulares al ejecutar el planeamiento. Estos bienes en manos de los municipios han permitido hablar de un resurgimiento de la Hacienda patrimonial. De

forma que los ingresos patrimoniales, sobre todo en determinados municipios con un gran desarrollo urbanístico y turístico, dejan de ser algo meramente residual para constituir una fuente significativa en la financiación de dichas Entidades municipales.

En suma, como han puesto de manifiesto Rodríguez Prieto y Fuego Bros, en un estudio referido a los ejercicios económicos 1998-2000, en torno al 30% de los recursos totales de los municipios españoles, en términos de derechos reconocidos, están vinculados a la actividad urbanística. En el mismo sentido, Mas Cladera, en una ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, celebrado en Sevilla los días 30 y 31 de marzo de 2006, mantiene que en el período 2000-2003 los ingresos tributarios relacionados con la actividad urbanística municipal suponen aproximadamente el 30% del total de los ingresos liquidados, y los procedentes de la enajenación de inversiones reales representan el 3,5%.

Esta situación se ha mantenido durante el ejercicio 2004, pues los datos provisionales obrantes en el Ministerio de Economía y Hacienda, referidos a las liquidaciones facilitadas por 6.199 Ayuntamientos, a 30 de mayo de 2006, presentan el siguiente resultado:

CUADRO I

Miles de euros

CAPÍTULOS DE INGRESOS	Derechos reconocidos	Derechos reconocidos/ derechos totales (%)
Capítulo I		
112. Impuesto sobre bienes inmuebles	6.039.067	
114. Impuesto sobre el incremento de valor terrenos	1.180.139	
	7.219.206	17,85
Capítulo II		
282. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	1.897.152	
	1.897.152	4,69
Capítulo III		
36. Contribuciones especiales	234.973	
	234.973	0,58
Capítulo VI		
6. Enajenación de inversiones reales	2.122.941	
	2.122.941	5,25
TOTAL	11.474.272	28,37

Además, habría que añadir los derechos reconocidos por la conversión del aprovechamiento urbanístico, que algunos municipios, siguiendo la postura de la Intervención General del Estado, contabilizan en el concepto 399. «Otros ingresos», así como los obtenidos por las tasas urbanísticas (licencias de obras, primera ocupación, demolición, etc.). De la base de datos facilitada por el Ministerio no se puede desagregar esta información, pues muestra los derechos reconocidos por artículos (39. «Otros ingresos», y 31. «Tasas generales»), sin que sea posible determinar qué parte corresponde a las actividades urbanísticas.

Por último, se debe destacar el incremento producido en los ingresos derivados de la enajenación de inversiones reales. En los ejercicios 1998-2000 representaban el 2,48% de los derechos reconocidos totales; en el período 2000-2003 se sitúan en el 3,5%, y en los datos provisionales de 2004 ya alcanzan el 5,25%.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- AGUINAGA MARTÍNEZ, M.: «El Patrimonio Municipal del Suelo como fuente de ingresos para los Ayuntamientos», *Papeles de Economía Española*, nº 92, 2002.
- ANTÚNEZ TORRES, D.: «La articulación de las técnicas de distribución de cargas y beneficios en la fase del planeamiento. Marco de regulación autonómica bajo la Ley 6/1998», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 188, 2001, págs. 81 a 111.
- ARNAU BERNIA, V. J.: «La afectación de recursos del Patrimonio Municipal del Suelo a su conservación y ampliación», *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 286-287, 2001, págs. 189 a 252.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: «La financiación de la gestión urbanística», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, julio 1999, págs. 535 a 549.
- CHOLBI CACHÁ, F. A.: *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (aspectos jurídicos y económicos)*, El Consultor, Madrid, 2004.
- CARRETERO PÉREZ, A.: «Las Haciendas locales y la gestión económica del urbanismo», *Revista de Economía y Hacienda Local*, vol. IV, nº 12, 1974, págs. 429 a 462.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L.: *Reflexiones sobre el urbanismo (y la ciencia, la política, la ética, el tiempo y el dinero)*, El Consultor, Madrid, 2001.

- LAMPREAVE, J. L.: «La financiación del urbanismo», *Hacienda Pública Española*, nº 22, 1973, págs. 147 a 172.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J. I.: *Aspectos económicos y tributarios del urbanismo*, Bayer Hermanos, S. A., Barcelona, 2001.
- MAS CLADERA, P. A.: «Urbanismo y Hacienda municipal», ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, celebrado en Sevilla los días 30 y 31 de marzo de 2006 (<http://conasp.org>).
- MENÉNDEZ REXACH, A.: «Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos», *Ciudad y Territorio*, nº 95-96, 1993, págs. 209 a 221.
- RODRÍGUEZ PRIETO, B., y FUEYO BROS, M.: «Relevancia de los recursos procedentes de la actividad urbanística en la financiación de las Entidades locales», *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8, 2004, págs. 1353 a 1378.

