



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 802

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y
CONTROL DE LOS RECURSOS INTEGRANTES DEL
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO
EJERCICIO 2004**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los arts. 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los arts. 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 26 de junio de 2008 el **Informe de Fiscalización de la Gestión y Control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, ejercicio 2004**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y su remisión a los Plenos de las Corporaciones Locales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INICIATIVA, OBJETIVOS Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.1.	INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.2.	OBJETIVOS Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.3.	TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	10
II.	MARCO LEGAL.....	11
II.1.	ANTECEDENTES	11
II.2.	RELACIÓN DE NORMAS	13
III.	CONFIGURACIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO EN LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA	14
III.1.	CONFIGURACIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO EN LA NORMATIVA ESTATAL	14
III.2.	LA CONFIGURACIÓN DEL PMS EN LA NUEVA LEY DEL SUELO.....	17
III.3.	EL RÉGIMEN ESTATAL DEL PMS Y LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA	18
IV.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	19
IV.1.	PLANIFICACIÓN DEL URBANISMO.....	19
IV.2.	CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	20
IV.3.	ENTIDADES QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN DE LOS PMS	21
IV.4.	PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y GESTIÓN DEL PMS	22
IV.4.1.	Registros de bienes y depósitos del PMS, enajenaciones y destinos.	22
IV.4.2.	Inventarios de bienes del PMS.....	25
IV.4.2.1.	Contenido e integridad	26
IV.4.2.2.	Actualización	26
IV.4.2.3.	Valor de los elementos inventariados	27
IV.4.2.4.	Rectificación y aprobación de los inventarios del PMS	27
IV.4.3.	Recursos de carácter no inmobiliario (ingresos monetarios, dotaciones presupuestarias, etc.)	28
IV.5.	BIENES Y DERECHOS DEL PMS ADQUIRIDOS EN 2004.....	28
IV.6.	DESTINO DE LOS BIENES DEL PMS EN 2004	31
IV.7.	REFLEJO CONTABLE DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO EN EL EJERCICIO 2004	36
IV.7.1.	Registro de las operaciones con repercusión presupuestaria	37
IV.7.1.1.	Consignación en el presupuesto inicial de los recursos del PMS	37
IV.7.1.2.	Consignación en el presupuesto inicial de créditos para gastos por utilización de recursos financieros del PMS	38
IV.7.1.3.	Modificación de los presupuestos iniciales como consecuencia de generación de créditos por ingresos del PMS	39
IV.7.1.4.	Vinculación de ingresos y gastos afectados del PMS	39
IV.7.1.5.	Contabilización de ingresos y gastos del PMS en partidas de carácter no presupuestario	40

IV.7.2.	Registro de las operaciones sin repercusión presupuestaria.....	40
IV.7.3.	Ajustes de fin de ejercicio y revisión de la información contable.....	42
V.	CONCLUSIONES.....	42
VI.	RECOMENDACIONES	44

ANEXOS

ABREVIATURAS

ICAL90	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local aprobada por Orden de 17 de julio de 1990
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LRSV98	Ley 6/1988, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones
LS07	Ley 8/2007, de 16 de abril, de Suelo
OCEX	Órgano de Control externo
PAUM	Plan de Actuación Urbanística Municipal
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PMS	Patrimonio Municipal de Suelo
PPS	Patrimonio Público de Suelo
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986
SICAL	Sistema de Información Contable para la Administración Local
SICAL-n	Sistema de Información Contable para la Administración Local - modelo normal
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLHL	Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RDL 2/2004
TRSL92	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del y Ordenación Urbana, aprobado por DR 1/1992

I. INICIATIVA, OBJETIVOS Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización de la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo forma parte del Programa de Fiscalizaciones para el año 2005 aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de marzo de 2005, y se ha realizado a iniciativa del propio Tribunal al amparo del art. 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas, antes de iniciar los trabajos correspondientes a esta fiscalización, invitó a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX) con competencias fiscalizadoras en entidades locales a participar en la misma, para de esta forma profundizar en la fiscalización de este área en todo el territorio nacional, y enriquecer el examen con la experiencia acumulada hasta la fecha por diferentes OCEX que ya habían puesto en marcha fiscalizaciones en materia urbanística en las entidades locales en el ámbito de sus respectivas Comunidades Autónomas.

En consecuencia, la fiscalización ha sido realizada en colaboración y coordinación con los OCEX, quienes han llevado a cabo la fiscalización correspondiente a los ayuntamientos de su ámbito territorial¹, realizándose directamente por el Tribunal de Cuentas en aquellos ayuntamientos cuyas Comunidades Autónomas no tienen constituido un OCEX y en los situados en territorios donde existiendo OCEX, éstos no participaron por carecer de competencias plenas en la fiscalización de entidades locales, o por haber declinado la invitación del Tribunal al tener comprometidos sus efectivos en otras tareas².

La coordinación y la colaboración del Tribunal de Cuentas y los OCEX ha afectado a todas las fases de la fiscalización, tanto de la planificación y realización de una programación mínima común, como de la ejecución del trabajo. No obstante, el ámbito de la fiscalización no ha sido igual en todos los trabajos pues algunos OCEX, además de los trabajos fijados en los programas de trabajo, ampliaron el contenido de los mismos y realizaron sus correspondientes informes de fiscalización que han sido tramitados individualmente ante sus respectivas Asambleas. Otros Órganos han remitido al Tribunal los resultados deducido de su examen, sin que hayan elaborado un informe específico³. Los resultados contenidos en este informe, son el producto de un proceso de permanente diálogo e intercambio de experiencias con el objetivo de lograr un método de trabajo común que permitiera obtener una visión lo más global posible, dada la diferente y diversa configuración del Patrimonio Municipal del Suelo.

I.2. OBJETIVOS Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

En virtud del art. 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y conforme a las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de 15 de julio de 2005, los objetivos fijados para la fiscalización son:

¹ En concreto fueron los siguientes: Audiencia de Cuentas de Canarias, Cámara de Comptos de Navarra, Cámara de Cuentas de Andalucía, Cámara de Cuentas de Madrid, Consello de Contas de Galicia, Consejo de Cuentas de Castilla y León, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Sindicatura de Comptes de Illes Balears, Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana y Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

² Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha y Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

³ La Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de Madrid y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas no han tramitado informe específico.

1. Verificar la constitución y el adecuado control del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS). En particular, evaluar el control existente mientras el suelo y otros recursos afectos permanecen sin uso o en poder de la entidad local.
2. Analizar los bienes que integran el PMS procedentes de operaciones realizadas en el ejercicio a fiscalizar.
3. Analizar la gestión y utilización del PMS, verificando que los usos son conformes con las finalidades del PMS y permitidas en la legislación aplicable.

El ámbito temporal de la fiscalización se ha referido a las operaciones del ejercicio 2004, sin perjuicio de que, cuando ha sido necesario, se han revisado actuaciones referidas a periodos anteriores o posteriores.

El ámbito subjetivo ha abarcado los ayuntamientos de todo el territorio nacional determinados en función de los siguientes criterios:

- a) Los de población superior a 100.000 habitantes.
- b) Las capitales de provincia, con independencia de su población.
- c) Los cinco ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes de cada Comunidad Autónoma que hayan tenido el mayor crecimiento de población en los últimos cuatro años⁴.

En función de estos criterios, el ámbito subjetivo abarcaría 145 ayuntamientos; sin embargo, la fiscalización se ha extendido a 144 ayuntamientos como consecuencia de que la administración ordinaria de uno de ellos quedara atribuida a una Comisión Gestora y el ejercicio de la potestad de planeamiento a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de su Comunidad Autónoma⁵. Los 144 ayuntamientos abarcan el 48% de la población del territorio nacional a 1 de enero de 2004, si bien para la comparación interterritorial hay que tener en consideración la existencia de Comunidades Autónomas con menos de cinco ayuntamientos con más de 20.000 habitantes (Aragón, Cantabria, La Rioja y Navarra) frente a otros que concentran el mayor número de ayuntamientos con más de 100.000 habitantes (Andalucía, Cataluña y Madrid, principalmente).

I.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del art. 44 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas fueron remitidos a los ayuntamientos objeto de análisis.

En las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Foral de Navarra, Galicia, Castilla y León e Islas Baleares, cuyos Órganos de Control Externo han aprobado un Informe específico, los correspondientes resultados de las actuaciones practicadas que han servido de base para el presente Informe fueron remitidos por los distintos OCEX a los ayuntamientos objeto de análisis de conformidad con sus respectivas normas, sin que se hayan producido incidencias en el trámite de alegaciones que deban ser objeto de mención en el presente Informe.

⁴ Determinados conforme con la evolución de la población resultante de las Revisiones del Padrón del Instituto Nacional de Estadística relativas a 1 de enero de 2004 y 2000.

⁵ En el anexo 1 se incluye la relación de ayuntamientos objeto de esta fiscalización.

Para los ayuntamientos fiscalizados pertenecientes al resto de Comunidades Autónomas, el Tribunal de Cuentas ha remitido los resultados de las actuaciones practicadas a los representantes actuales y las personas que ostentaron la representación en el ejercicio fiscalizado, sin que en ningún caso se hayan presentado alegaciones.

II. MARCO LEGAL

II.1. ANTECEDENTES

En el ejercicio fiscalizado el PMS se configuraba como un patrimonio separado de titularidad municipal, integrado esencialmente por bienes adquiridos como consecuencia de la acción urbanística del ayuntamiento y que se debe destinar a finalidades concretas señaladas por la norma; si bien el análisis de la gestión del PMS por los diversos ayuntamientos exige una previa consideración del origen de la institución gestionada y de su desarrollo en el seno de una actividad pública, de una función pública de importancia emergente desde mitad del pasado siglo, como es el urbanismo.

De las sucesivas regulaciones estatales del PMS se desprende la presencia de una institución cuya configuración jurídica está íntimamente vinculada a las políticas del suelo aplicadas en cada momento, pudiendo afirmarse que bajo una misma denominación – PMS - se han regulado instrumentos de contenido esencialmente diferente. Esta circunstancia, actualmente, alcanza notable importancia en orden a precisar la configuración del PMS pues, al residir la competencia reguladora del urbanismo y, con ello de las políticas del suelo, en las Comunidades Autónomas, la institución presentará notables diferencias entre unas y otras. Así, bajo esta común denominación de Patrimonio Municipal del Suelo, se amparan instituciones distintas, tanto en cuanto a la exigencia misma de su existencia, como a cuales sean sus bienes integrantes e, incluso, a cual sea la finalidad a la que se destinan.

La constatación de la situación expuesta en el párrafo precedente y su mejor comprensión exigen, como se hace a continuación, un breve análisis de la evolución de esta institución en la legislación estatal y una referencia sucinta a la legislación vigente, finalizando con un análisis comparativo de su regulación actual conforme a la vigente normativa autonómica, verdadero marco jurídico al que se sujeta la fiscalización, aun cuando nos ceñiremos en esta introducción a poner de relevancia aquellas cuestiones cuyo contraste resulta más nítido, para analizarlas con mayor detenimiento en otros apartados de este informe.

El origen del PMS se encuentra en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955 (RBEL) cuyo artículo 13 establece como finalidad de su constitución “prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana y facilitar los planes de ordenación urbana”.

Un año después, en el marco -más teórico que práctico- de una política del suelo intervencionista y antiespeculativa, la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 configura el PMS como un instrumento cuya finalidad es servir como regulador del precio del suelo pues, si bien éste se mantiene en el ámbito del libre mercado, puede resultar influido por dicho instrumento al otorgar a los ayuntamientos la posibilidad de su adquisición, urbanización y lanzamiento de los consecuentes solares al mercado. En este sentido, su Exposición de Motivos tras señalar que lo ideal de la gestión urbanística sería que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública indica que *“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 de Suelo”*.

La Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 (TRLR de 1976) da un giro a la anterior política del suelo estableciendo una política liberalizadora en el sentido de que las grandes obras de infraestructura primaria -sistemas generales, redes arteriales...- y equipamiento urbano corresponde ejecutarlas a la Administración mediante fondos públicos permitiendo la entrada de capital privado para la ejecución de la mayor parte del resto de la actividad urbanística, esto es, la urbanización y edificación del suelo. Así, el legislador de 1975 instrumenta el PMS como medio de financiación de las obras de infraestructura para cuya finalidad le atribuye, además del 5% del presupuesto ordinario municipal -como en la anterior legislación-, una dotación en especie del 10% del aprovechamiento lucrativo del suelo urbanizable, susceptible de enajenación por subasta pública a fin de incrementar las arcas municipales para la ejecución de las grandes obras citadas. No obstante, también se prevé la enajenación directa de los bienes integrantes del PMS para destinos muy concretos tales como edificios públicos, edificios de servicio público y para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

La Constitución Española de 1978 dedica su artículo 47, integrado en el Capítulo III del Título I, rotulado aquél “De los principios rectores de la política económica y social”, al derecho al disfrute de una vivienda digna. La regulación del tal derecho en el texto constitucional expresamente refiere los fines que debe perseguir la política de suelo: satisfacer el derecho a la vivienda de los españoles evitando la especulación. En todo caso, finaliza el precepto garantizando la *“participación de la comunidad en las plusvalías que genera el proceso urbanizador de los entes públicos”*.

En la tardía adaptación del régimen jurídico del urbanismo al nuevo texto constitucional también cabe apreciar la variación cíclica en la política del suelo y, en consecuencia, en la configuración jurídica del PMS. Así, éste vuelve a experimentar una modificación sustancial a través de la Ley 8/1990, de 25 de julio y el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992 (RDLeg 1/1992) al retomar el carácter intervencionista en la gestión del suelo con el consecuente incremento de la iniciativa pública frente a la privada, reforzándose los instrumentos de intervención administrativa, especialmente el relativo al PMS al cual se atribuye una importancia tal que su constitución se establece con carácter obligatorio para todos los municipios sin excepción -posteriormente restringido a aquellos con obligación de tener o que de hecho tengan planeamiento general, conforme al TRLR92-. Se configura el PMS como una institución jurídica de intervención para lograr el objetivo perseguido por la legislación, que no es otro que afianzar el protagonismo del sector público frente al privado, tanto en el proceso de urbanización como en el de edificación, atribuyendo una serie de prerrogativas especiales a la Administración destinadas a incrementar los bienes integrantes de aquél y evitar a la vez su utilización meramente especulativa -enajenación con ánimo de lucro- con la consecuencia de restringir al máximo la intervención directa o indirecta del capital privado.

A diferencia de la legislación anterior no se pueden aplicar los bienes integrantes del PMS a la realización de grandes obras de infraestructura pues conllevaría una merma del patrimonio de la Administración y de su capacidad de intervenir en la gestión del suelo en competencia con el sector privado, cuando lo que pretende el legislador es precisamente lo contrario, reforzar la actuación pública en detrimento de la privada.

Los instrumentos intervencionistas se incrementan para la obtención de bienes a integrar el PMS, y se amplía la causa expropiatoria en áreas de reserva a suelo no urbanizable con la posibilidad legal de reclasificar el suelo expropiado, se modifica el porcentaje de cesión de suelo urbanizable y se permite asumir una carga financiera excepcional que rebasa el límite de endeudamiento establecido en la LHL con la exclusiva finalidad de adquirir terrenos y bienes para el PMS. Además de esta potenciación cuantitativa se efectúa una potenciación cualitativa, esencialmente en relación con los bienes expropiados, pues una vez incorporados al proceso urbanizador deben ser destinados con prioridad a construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social.

A modo de recapitulación de lo hasta aquí expuesto cabe observar los sustanciales cambios legislativos cíclicos que responden a distintas concepciones de la política del suelo conforme a dos vertientes: la socialización del suelo de crecimiento de las poblaciones y la liberalización del mismo permitiendo que los propietarios del suelo participen en la plusvalía generada por el planeamiento conjuntamente con la Administración. De esta forma el PMS se puede conceptualizar como un instrumento al servicio de una determinada política del suelo- tanto en materia de urbanismo como de vivienda- que sólo puede entenderse desde la perspectiva de la política de suelo que le sirve de cobertura, que es precisamente la que configura la institución.

II.2. RELACIÓN DE NORMAS

El marco legislativo vigente en el periodo fiscalizado en materia de urbanismo estaba constituido por las siguientes normas de ámbito estatal:

El art. 47 de la Constitución Española de 1978.

La Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV98)

El Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por RD 1/1992, de 26 de junio (TRL92), en la medida en que mantenga vigencia tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 y la LRSV98 (arts. 276 y 280.1).

El 1 de julio de 2007 ha tenido entrada en vigor la Ley 8/2007, de 16 de abril, de Suelo (LS07), que deroga la LRSV98 y determinados artículos del TRL92 a los que, en lo relativo al PMS, se hace referencia a lo largo del Informe.

En sus correspondientes ámbitos territoriales, eran de aplicación las siguientes normas de las diferentes Comunidades Autónomas⁶:

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Ley 5/1999, de 25 de marzo, de normas reguladoras de la Actividad Urbanística (Aragón).
- Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes en Política de Vivienda Protegida (Aragón).
- Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística (Islas Baleares).
- Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.
- Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (Canarias).
- Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.
- Ley 2/1998, de 4 de junio, reguladora de la Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística (Castilla-La Mancha) (*).
- Reglamento de Planeamiento de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre.

⁶ Figuran con un asterisco las Leyes derogadas con posterioridad a 31 de diciembre de 2004.

- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo (Castilla y León).
- Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.
- Ley 22/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo (Cataluña) (*).
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
- Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística (Comunidad Valenciana) (*)
- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
- Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.
- Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (*).
- Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.
- Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Navarra)
- Ley 20/1998, de 29 de junio, reguladora de los Patrimonios Públicos del Suelo (País Vasco) (*).
- Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística del Principado de Asturias.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (Principado de Asturias).
- Ley 2/2004, de 22 de octubre, de modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Principado de Asturias).

III. CONFIGURACIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO EN LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA

III.1. CONFIGURACIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO EN LA NORMATIVA ESTATAL

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/1997, de 20 de marzo, por la que se declaran inconstitucionales la mayor parte de los artículos del TRLS92, al amparo del reparto constitucional de competencias, la regulación urbanística y, dentro de ella, la del PMS, se encuentra recogida, fundamentalmente, en las respectivas legislaciones autonómicas. Puede considerarse que la legislación estatal vigente a partir de ese momento estaba constituida por el art. 40.3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) y los arts. 276 y 280.1 del TRLS de 1992, los cuales se limitaban a constatar la existencia de la institución sin regular la figura en su integridad con densidad normativa ni configurarla. Así, el artículo 276 del TRLS92, dispone que:

1. *“Los Ayuntamientos que dispongan de planeamiento general deberán constituir su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos,*

obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.

2. *Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo”.*

Por su parte, el artículo 280.1 del citado texto legal establece que:

“Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico”. Respecto a la vigencia de estos preceptos, la STC 61/1997 en relación con el artículo 149.1.13 de la CE que recoge la competencia estatal para establecer las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, señala que “desde esta perspectiva, podría encontrar cobertura en el citado título estatal la mera determinación de la existencia de una figura como la que contempla el art. 276 [del TRLS92]”, asimismo dicha sentencia indica “El art. 280.1[del TRLS92] en cuanto dispone que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se destinarán a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, conecta con el artículo 276, no impugnado, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art.149.1.13 CE) en relación con la vivienda (art.47 CE)”.

Si bien de la citada STC 61/1997 se desprende el carácter de norma básica de tales preceptos, tal claridad desaparece cuando la LRSV98, posterior a la sentencia, en su Disposición Derogatoria deroga, tácitamente, la Disposición Final del TRLS92 en la que se concretaban los preceptos de carácter básico, los de aplicación plena y los de aplicación supletoria- y mantiene la vigencia expresa, entre otros, de los artículos 276 y 280.1, sin calificar su carácter y, en su Disposición Transitoria única los excluye de la relación de preceptos que tendrán la consideración de legislación básica.

La STC 164/2001, de 11 de julio, en resolución de recurso de constitucionalidad en relación con parte del articulado de la LRSV98 indica expresamente “...Ciertamente es que, con dudosa técnica legislativa, la Disposición derogatoria de la LRSV ha identificado expresamente los preceptos del TRLS no derogados por la LRSV. Y cierto es también que en la relación de preceptos del TRLS aún vigentes no se incluye la Disposición final única del TRLS, donde el legislador especificaba el carácter básico, supletorio o «pleno» de cada precepto. El resultado es, como indican los recurrentes, la imposibilidad de identificar el posible carácter básico de alguno de los preceptos aún vigentes del TRLS. [...] De la ausencia de toda calificación expresa, respecto de los preceptos aún vigentes del TRLS, a lo sumo podría concluirse que ninguno de aquellos es básico”.

Por su parte, la doctrina jurisprudencial había llevado un proceso de depuración de la institución que permitía aseverar, como doctrina sentada, su concepción como patrimonio separado y afectado a unas concretas aplicaciones. Así, indicaba el Tribunal Supremo que las dotaciones económicas puestas a disposición del PMS constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin, de dicho patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera. El propio Tribunal Supremo precisó el posible destino de los bienes integrantes del PMS, en Sentencia de 2 de noviembre de 1995, consolidada como doctrina jurisprudencial (por todas, STS de 7 de noviembre de 2005), estableciendo que “ésta [el específico fin de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo al que se refiere los artículos 276.2 del TRLS92 y 93 del TRLSOU de 1976] es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales del Suelo, y se comprenderá que, ante tanta claridad, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen, su caracterización y su finalidad, pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego,

puede hacerlo el legislador (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los Patrimonios Municipales del Suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas”.

De esta forma, el régimen jurídico estatal vigente permitía describir el PMS como conjunto de bienes, derechos y obligaciones, en los términos que a continuación se indican respecto a los siguientes rasgos característicos: constitución, finalidad, naturaleza, destino de los bienes integrantes del PMS y destino de los ingresos producto de la enajenación de sus bienes integrantes.

1. Constitución obligatoria para aquellos ayuntamientos con Planeamiento General.
2. La finalidad de la institución es regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.
3. Es un patrimonio separado.
4. Los bienes del PMS tienen dos posibles destinos: la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.
5. Los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución por su equivalente metálico del aprovechamiento correspondiente, se destinarán a la conservación y ampliación del propio PMS.

La citada doctrina sigue manteniendo íntegramente su vigencia, si bien con la complejidad sobrevenida que provoca la variedad legislativa caracterizadora de la figura analizada, consecuencia del notable incremento de fuentes de producción derivado del nuevo marco competencial en que ha pasado a situarse la normativa urbanística y el propio PMS.

Junto a ello, otras normas, tangencialmente, inciden en la institución, sea la normativa reguladora de los Bienes de las Administraciones Públicas, de Bienes de las Entidades Locales; las normas de contabilidad y las reguladoras de la publicidad del dominio y sus cargas.

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece, en su artículo 6, como principio de gestión del patrimonio público, la identificación y control mediante inventarios y registros adecuados -incluso en el Registro de la Propiedad-, reiterando tal principio específicamente respecto de los bienes patrimoniales. El artículo 32 impone la obligación de inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio detallando las menciones necesarias para su identificación y las precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados. Todos estos preceptos, de acuerdo con las Disposiciones Finales 2ª y 3ª de la Ley 33/2003, tienen carácter básico y tal carácter podrán tener las normas que los desarrollen, si así lo indicaran y fueren complemento necesario de ellos.

El RBEL establece en su artículo 1 la prelación de normas reguladoras, del régimen jurídico de los bienes locales, disponiendo la aplicación de las normas estatales no básicas tras la legislación básica del Estado en materia de régimen local y de bienes de las Administraciones públicas, y las normas que dicten las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias. A continuación, tras remitir la regulación del PMS a su legislación específica, califica como bienes afectos al PMS los bienes patrimoniales que resultaren calificados como suelo urbano o urbanizable programado en el planeamiento urbanístico.

Dicho esto, exige el Reglamento que las corporaciones locales inscriban en el registro de la propiedad todos sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria. Asimismo, impone la llevanza de un inventario con el contenido que allí se refleja y que, expresamente, no menciona la necesidad de hacer constar la pertenencia al PMS.

III.2. LA CONFIGURACIÓN DEL PMS EN LA NUEVA LEY DEL SUELO

La configuración del PMS ha experimentado un cambio tras la reciente aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, cuya entrada en vigor se produjo el pasado 1 de julio.

La nueva Ley dedica el capítulo segundo del Título V, artículos 33 y 34, a la regulación de lo que pasa a denominarse Patrimonios Públicos del Suelo (PPS), donde quedarán integrados los PMS. La Disposición Final 1ª.2 de la nueva Ley 8/2007 atribuye a los dos primeros apartados de ambos artículos, el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica; por lo que se refiere a los apartados 3 y 4. del artículo 34, el apartado 3 de la citada Disposición expresamente indica que son dictados en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4.ª, 8.ª y 18.ª sobre legislación civil y expropiación forzosa.

Como declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 21/1999, de 21 de febrero, en relación con esta competencia exclusiva del Estado para dictar bases de la planificación general, bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, sin que pueda extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general pues, de no ser así *“se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico”*.

La nueva regulación supone una actualización de la institución a la nueva realidad surgida tras las citadas sentencias del Tribunal Constitucional y el desarrollo de las mismas en el ámbito autonómico, presentando diversos aspectos innovadores, sean meramente nominales o sustantivos. Así, se vincula la constitución de estos patrimonios a la realización de *“actividades de transformación urbanística”*, expresión más adecuada a la realidad competencial urbanística que la anteriormente utilizada de *“planeamientos generales”*; amplía el posible destino de los ingresos provenientes de la enajenación o monetarización de los bienes integrantes de los PPS; por último, precisa la expresión *“usos de interés social”* como destino de los bienes de los patrimonios públicos, remitiendo a la expresa autorización de la legislación autonómica para el destino a alguno de los que denomina *“fines admisibles”*, que serán: urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

La finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases en una materia (STC 48/1988, de 27 de marzo) es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto.

Por tanto, cabe concluir, que la nueva Ley 8/2007 requerirá sin duda la adecuación de las normativas autonómicas sobre PMS a esta nueva regulación en aspectos tales como la ampliación de los destinos de los ingresos provenientes de enajenaciones o la admisión de destinos distintos a la construcción de viviendas sociales. En este último caso, la nueva Ley remite a un ulterior desarrollo en la legislación territorial y urbanística, la concreción de estos usos que, como máximo, podrán ser los expresamente recogidos en la propia Ley con la denominación de *“fines admisibles”*. Por ello, será necesario velar por la idoneidad de esta adecuación a la legislación estatal y, además, por su acogimiento en la doctrina de los Tribunales mediante el uso de los recursos que resulten procedentes, sea en interés de la propia ley o para la unificación de la doctrina.

III.3. EL RÉGIMEN ESTATAL DEL PMS Y LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

En relación con el acogimiento efectuado por la normativa autonómica -directamente reguladora de la materia y sin perjuicio del análisis más pormenorizado y ajustado a la legislación vigente durante el periodo fiscalizado, que se realiza en los siguientes epígrafes- de los elementos que la normativa estatal mantiene como identificativos del PMS, referidos los sujetos obligados a constituir el PMS y el destino de sus bienes integrantes, cabe exponer las divergencias más destacables en la regulación de esta institución (en el anexo 2 se recogen los aspectos más relevantes de cada legislación autonómica del PMS):

- Por lo que respecta a su denominación, se ha mantenido en ocasiones la de PMS, se ha incorporado, como en Cataluña, la de Patrimonio Municipal de Suelo y Vivienda, o ha pasado a denominarse Patrimonio Público del Suelo de carácter municipal.

- La existencia de PMS, que en la legislación estatal se vincula al planeamiento, se extiende en la normativa autonómica, desde una obligación de constitución restringida a los municipios que tengan o deban tener planeamiento urbanístico -como impone la norma estatal-, a otras que la vinculan con el número de habitantes como ocurre en la normativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria o con la existencia de un programa de actuación urbanística municipal (PAUM) cuya adopción es potestativa, como el caso de Cataluña, o incluso donde la constitución es voluntaria como en la regulación de la Comunidad Autónoma de La Rioja; hasta la imposición de una obligación general de constituir el PMS para todos los municipios insertos en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.

- Respecto al destino que debe darse a los bienes integrantes del PMS, se observan importantes diferencias, tanto respecto a la normativa estatal que los limitaba a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento, como entre las distintas normativas autonómicas. Las normas autonómicas, en algunos casos, restringen su utilización exclusivamente a la gestión del suelo, tanto en su vertiente urbanizadora como de vivienda; así, la normativa valenciana, atendiendo al ámbito poblacional, destina el porcentaje de cesión de aprovechamiento urbanístico que corresponda por actuaciones en suelo urbanizable residencial a la construcción de viviendas sujetas a protección pública, y la normativa catalana impone específicamente el destino a vivienda al producto de la enajenación de suelo del patrimonio municipal de uso residencial carente de la calificación de vivienda protegida. En otros casos, la finalidad a la que puede destinarse el PMS excede de dicha gestión del suelo, al prever su utilización para fines tales como 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, protección y conservación del patrimonio histórico-artístico o rehabilitación del patrimonio histórico-cultural, entre otros posibles destinos recogidos en las normas autonómicas.

- La amplitud en la determinación de los bienes integrantes de este patrimonio es igualmente variable y en ocasiones regulan, indirectamente, un destino novedoso para estos bienes. Puede indicarse a título de ejemplo, las disposiciones que determinan la incorporación al PMS de los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el patrimonio público de suelo o los beneficios de sociedades públicas o mixtas, cuando la aportación de capital público consista en bienes integrantes del patrimonio público de suelo (Comunidad de Madrid y Castilla y León).

De todo lo indicado se desprende que la inexistencia de una regulación y configuración estatal de carácter homogéneo para todo el territorio, que configure una institución jurídica claramente definida tanto en el origen de los bienes que la integran como en la finalidad concreta a que hayan de destinarse ha dado lugar a la coexistencia, en el ámbito nacional, bajo una misma denominación -Patrimonio Municipal de Suelo- de figuras jurídicas dispares dependientes de diferentes planteamientos en las políticas del suelo, y en ocasiones no exclusivamente vinculadas a ésta, en

sus dos vertientes relativas al proceso urbanizador y a la vivienda, tendiéndose a desvirtuar la esencia misma de esta institución con arreglo a la finalidad última para la que fue concebida.

IV. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

IV.1. PLANIFICACIÓN DEL URBANISMO

El planeamiento urbanístico general es un instrumento de ordenación integral del territorio de cada municipio encargado de definir los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica adoptada para la ordenación del mismo indicando los sistemas generales de comunicación, los espacios libres y el equipamiento comunitario. Tiene por objeto clasificar la superficie de suelo del término territorial de manera que a cada clase (urbano, urbanizable y no urbano) se le aplique el régimen jurídico correspondiente y disponer los usos e intensidades que corresponden a cada zona. Este instrumento establece un programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo temporal al que deben referirse sus previsiones.

Este planeamiento general puede materializarse en Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), que incluyen un mayor desarrollo y precisión en la ordenación del territorio correspondiente, o en Normas Subsidiarias, más propias de municipios de pequeño tamaño, que suponen una ordenación de carácter mínimo, menos detallada y pormenorizada que en el caso del PGOU.

La existencia de un planeamiento general convenientemente desarrollado y actualizado es el presupuesto básico para que el crecimiento de las poblaciones se realice de manera ordenada. Ahora bien, la legislación sobre suelo no exige ninguna clase específica de plan; presume, sólo, la existencia del planeamiento suficiente para el disfrute del derecho de propiedad urbana. La determinación del tipo de acto jurídico que contenga ese planeamiento, su denominación y contenido, son decisiones que corresponden a cada Comunidad Autónoma.

La figura de los PMS, en tanto que instrumento de intervención, está íntimamente ligada al planeamiento urbanístico, sea cual sea la forma que adopte éste, siendo una de sus finalidades, conforme determina el art. 276.1 del TRLS92, precisamente facilitar la ejecución del planeamiento, además de servir como regulador del mercado de terrenos, e instrumento para obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública. Para el cumplimiento de estas finalidades íntimamente ligadas al desarrollo del planeamiento resulta imprescindible que haya sido adecuadamente determinado y actualizado.

En este sentido, se ha observado que los 144 ayuntamientos objeto de la fiscalización disponían en el año 2004 de planeamiento urbanístico general, si bien uno de la Comunidad Autónoma de Galicia, tenía suspendida la última revisión por su Administración Autonómica. El 89% (128 ayuntamientos) disponía de Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), en tanto que un 10% (15 ayuntamientos) regulaban su ordenamiento urbanístico mediante Normas Subsidiarias, correspondiendo, en general, a municipios con menor número de habitantes.

El planeamiento vigente en los ayuntamientos analizados fue aprobado en las siguientes fechas:

Fecha de aprobación	Nº ayuntamientos	%
Anterior a 1980	7	5%
Entre 1980 y 1989	26	18%
Entre 1990 y 1994	22	15%
Entre 1995 y 1999	51	36%
En 2000 o posterior	37	26%
TOTAL	143	100%

En el anexo 3 se desglosan por Comunidades Autónomas los datos acumulados que figuran en el texto de este Informe referidos a instrumentos de planeamiento.

El 38% de los ayuntamientos analizados (55 entidades) mantenía instrumentos generales de planeamiento urbanístico con una antigüedad superior a los diez años, de los cuales, 6 de Cataluña y 1 de Madrid, disponían de un planeamiento aprobado antes de 1980. El retraso en la revisión de los planeamientos supone:

- a) Una planificación urbanística pendiente de adaptar a la vigente regulación urbanística autonómica, cuyas leyes en general se han aprobado o modificado con posterioridad a 2004.
- b) La existencia de modelos urbanísticos cercanos a su completa ejecución, que favorece que el desarrollo urbanístico se realice mediante modificaciones puntuales del plan, lo que dificulta la planificación global y el control de los desarrollos e incrementa la capacidad de actuación discrecional de los gestores locales.

IV.2. CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

El art. 276 del TRLS92 establece la obligación de constituir el PMS a todos los ayuntamientos que dispongan de planeamiento general. Esta norma ha sido objeto de regulaciones diversas según las distintas legislaciones autonómicas y en La Rioja, hasta 2006, la constitución del PMS tenía carácter voluntario⁷. Las demás regulaciones mantienen el carácter obligatorio con algunas excepciones: en seis Comunidades (Aragón, Asturias, Castilla y León⁸, Galicia, Islas Baleares y País Vasco) se impone su existencia para los ayuntamientos que dispongan de planeamiento general, en otras ocho (Andalucía, Canarias, Castilla La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y Valenciana) extienden la obligatoriedad a todos los ayuntamientos con o sin planeamiento general (la de Castilla-La Mancha permite que la constitución del PMS pueda realizarse de manera mancomunada o consorciada por varios municipios), la de Cantabria determina la existencia de PMS exclusivamente para los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes y la de Cataluña determina la obligación de su constitución para los ayuntamientos que cuenten con un programa de actuación urbanística municipal (PAUM)⁹, si bien también considera que el suelo con aprovechamiento urbanístico que por cesión obligatoria y gratuita reciban los ayuntamientos que no dispongan del citado programa, queda vinculado y sujeto a las mismas finalidades y limitaciones establecidas para los bienes integrantes del PMS, lo que implicaría una obligación de establecer un control del PMS en todos los ayuntamientos que reciban por cesión dicho suelo con aprovechamiento¹⁰.

⁷ A partir de la Ley 5/2006, de 2 mayo, de Suelo de la Rioja se impone la creación obligatoria del PMS a todos los ayuntamientos que dispongan de planeamiento general.

⁸ A partir de 2004 se dispone la obligación de constituir el PMS a los ayuntamientos de Castilla y León que cuenten con planeamiento general, ya que con anterioridad estaban obligados los de población igual o superior a 20.000 habitantes o que contaran con PGOU.

⁹ Este programa, cuya adopción es de carácter potestativo, forma parte de los planes de ordenación municipal y es la expresión de las políticas municipales de suelo y vivienda y contiene las previsiones y los compromisos asumidos para el desarrollo de los planes de ordenación correspondientes por lo que respecta a la reforma y la mejora urbanas, a los equipamientos y a la generación de actividad económica, dentro del marco del desarrollo urbanístico sostenible. Estos programas son el marco de concertación de políticas de suelo y vivienda entre la Generalitat y los ayuntamientos y es necesaria su existencia para que los ayuntamientos puedan asumir el máximo nivel de ejercicio de competencias urbanísticas en materia de planeamiento derivado y de instrumentos de política de suelo y vivienda.

¹⁰ A partir del 31 de diciembre de 2004, la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, establece la obligatoriedad de constitución del PMS para los ayuntamientos de Cataluña que dispongan de un planeamiento urbanístico general que delimite ámbitos de actuación urbanística susceptibles de generar cesiones de suelo de titularidad pública con aprovechamiento.

La constitución del PMS, de acuerdo con el tenor de las distintas legislaciones, se produce *ope legis*, sin que se requiera en varias de ellas un acto formal en tal sentido, y los bienes que han de incorporarse en el mismo lo hacen igualmente por imperativo de la Ley, sin necesidad de acto expreso, de manera que la falta de constitución formal del mismo o la falta de conocimiento o control de los bienes que forman parte del PMS no impide que se les deba aplicar el régimen jurídico específico y los destinos dispuestos por la Ley para los mismos¹¹. En este sentido, la regulación de Castilla y León dispone expresamente que los ayuntamientos *“no necesitan adoptar un acuerdo expreso para la constitución, sino que deben aplicar directamente lo dispuesto en este capítulo a los bienes que lo integran”*¹². Igualmente, el art. 86.2 de la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial, de Extremadura, señala que la gestión, administración y disposición de los bienes de los PMS *“están plenamente sometidas a lo dispuesto en la presente ley, sin necesidad de acuerdo municipal alguno en orden a su constitución”*.

Una característica fundamental del PMS es la de constituir un patrimonio independiente y separado de los demás bienes municipales, que resulta coherente con el hecho de que los bienes de los PMS están afectados a unos destinos concretos determinados legalmente, condición no exigible al resto de los bienes patrimoniales municipales, por lo que deben ser objeto de un control específico. Todas las legislaciones autonómicas, excepto las de Canarias y Murcia, hacen referencia expresa a esta característica establecida en el art. 276 TRLS92.

Todos los ayuntamientos fiscalizados han dispuesto de bienes y recursos del PMS en el ejercicio 2004 pero, a 31 de diciembre de 2004, únicamente lo tenían formalmente constituido un total de 21 ayuntamientos (el 14,6% de los analizados)¹³, tal y como se detalla en el anexo 4.

La constitución formal del PMS requiere la aprobación inicial de un inventario de los bienes que se integran en el mismo, para, a partir de ese momento, mantenerlo actualizado, de forma que posibilite conocer la situación (altas y bajas que se producen) en un momento determinado y la evolución, para que sirva de instrumento de gestión y control del patrimonio. Sin embargo, 7 de los ayuntamientos que adoptaron el acuerdo formal de su constitución carecen de un inventario que determine los bienes que lo componen.

IV.3. ENTIDADES QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN DE LOS PMS

La gestión de los PMS puede realizarse por las Administraciones titulares o por organismos o entidades pertenecientes a ellas. En ninguna de las regulaciones autonómicas se establecen de manera expresa todas las formas posibles, si bien no resulta necesario en la medida en que la gestión del PMS puede realizarse de manera directa o indirecta de acuerdo con las normas generales contenidas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local o las normas específicas de cada Comunidad Autónoma.

El 31,9% de los ayuntamientos incluidos en esta fiscalización tienen encomendada, en todo o en parte, la gestión del PMS a alguna entidad dependiente (gerencias de urbanismo constituidas como organismos autónomos y sociedades mercantiles y entidades empresariales de gestión de suelo), tal y como se detalla en el anexo 5.

¹¹ Este criterio se ratifica en la Ley 8/2007, de Suelo (LS07), que da por entendido que todas las Administraciones que perciban suelo como consecuencia de su intervención en los procesos de transformación urbanística tienen un PPS que administrar.

¹² Art. 369 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

¹³ Otros ocho ayuntamientos han comunicado haber constituido el PMS con posterioridad al 31 de diciembre de 2004, lo que eleva el total a 29 (un 20,1%).

En los casos en los que los ayuntamientos tienen entidades dependientes que gestionan todo o parte del PMS, la contabilidad de éstas también debe reflejar los bienes pertenecientes al PMS y disponer de un inventario que soporte y justifique las cuentas de su inmovilizado.

IV.4. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL Y GESTIÓN DEL PMS

La configuración del PMS como un patrimonio independiente y separado del resto de los bienes de propiedad municipal y a su vez constituido por dos grandes tipos de recursos de diferente significado (bienes de carácter inmobiliario y rendimientos monetarios obtenidos de la conversión a metálico de aprovechamientos urbanísticos y por la enajenación de inmuebles principalmente) exige la necesidad de procedimientos e instrumentos que permitan controlar adecuadamente ambos, teniendo en cuenta sus diferentes peculiaridades. Junto al control de los propios bienes y recursos que en cada momento integran el PMS, su propia configuración legal exige un control expreso sobre su aplicación a unos destinos específicos.

Como se ha analizado en el epígrafe II - Marco legal, con mayor o menor amplitud cada Comunidad Autónoma ha regulado tanto los recursos integrantes del PMS como los posibles destinos, regulando los procedimientos para su adquisición y, en su caso, su empleo y disposición. No obstante, en relación con el control de dichos bienes, procede examinar los instrumentos que las diferentes legislaciones autonómicas prevén para efectuar los controles mencionados, así como su cumplimiento por los ayuntamientos objeto de la fiscalización.

IV.4.1. Registros de bienes y depósitos del PMS, enajenaciones y destinos.

Todas las legislaciones autonómicas aplicables en 2004, salvo las de Canarias y la Región de Murcia¹⁴, expresamente señalan que cada PMS integra un patrimonio independiente separado a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular, por lo que esta configuración impone la necesidad de que cada ayuntamiento mantenga un sistema que permita la identificación y control de los bienes del PMS en cualquier momento, que resulta imprescindible para poder conocer si a dichos bienes se les otorga alguno de los destinos específicos que determinan las leyes.

Aunque el control de los bienes inmuebles en los ayuntamientos se ha realizado normalmente a través del inventario general de sus bienes y derechos, la existencia de registros permitiría realizar un control integral del PMS, ya que, en principio, y a salvo de examinar su desarrollo en las diferentes legislaciones, este instrumento abarcaría el control tanto de los bienes inmuebles que integran el PMS en cada momento y su valoración como los movimientos por adquisiciones, los recursos financieros y la vinculación directa con el destino que se les otorga.

En 2004, las legislaciones de nueve Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Navarra y Principado de Asturias) establecen la obligación de mantener por cada ayuntamiento un denominado "registro",

¹⁴ El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias y la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia no hacen referencia expresa al carácter de patrimonio separado de los bienes que forman el PMS, si bien, como en todas las demás legislaciones autonómicas, se recogen detalladamente los bienes y recursos que lo integran y la obligación de utilizarlos para unos destinos establecidos. Para el efectivo cumplimiento de estas disposiciones resulta imprescindible el establecimiento de mecanismos adecuados de control y gestión de este patrimonio de manera separada. En el caso de Canarias se exige, además, la creación de un registro de explotación, y en el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento, aplicable desde febrero de 2005, ya se configura expresamente el PMS como un patrimonio separado.

“registro de explotación”, “registro administrativo” o instrumento de similares características, en general destinado a recoger información tanto de los bienes y los depósitos en metálico integrados en el PMS, como de las enajenaciones, cesiones y los destinos finales de estos recursos, salvo en Aragón cuyo registro administrativo resulta más limitado ya que sólo serían objeto de asiento las transmisiones de los bienes y derechos que tengan origen en el PMS a los efectos de poder ejecutar los derechos de tanteo y retracto¹⁵. No obstante, salvo en Castilla y León, la Comunidad de Madrid y Navarra, todas las normas determinan que los señalados registros serían objeto de desarrollo reglamentario posterior, por lo que no fueron de aplicación en el ejercicio 2004 al que se circunscribe esta fiscalización. En Canarias, el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, que lo desarrolla entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

De las Comunidades Autónomas que no recogen expresamente en su legislación la necesidad de un desarrollo reglamentario de este registro, la regulación resulta excesivamente genérica y no concreta sobre la forma, contenido y procedimientos relativos a este instrumento:

- La Ley de la Comunidad de Madrid se limita a exigir un registro de explotación en el que se hagan constar los bienes, depósitos, enajenaciones y destino final de los bienes, sin especificar las características y procedimientos del mismo (art. 177 de la Ley 9/2001, de Normas Reguladoras de Suelo).
- En Castilla y León, la norma reglamentaria que exige este registro (art. 376 del Reglamento de Urbanismo) indica que los bienes del PMS, así como sus movimientos, enajenaciones y destino final y el flujo y afectación de los fondos adscritos se deberán documentar contablemente utilizando técnicas de contabilidad y presupuestación públicas.
- En Navarra se establece que cada ayuntamiento creará un registro del PMS en el que constarán la entrada de los terrenos o metálico que se ingrese en el mismo, así como su salida de forma justificada con destino a las finalidades establecidas (art. 229 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo).

Merece ser destacado el Decreto 183/2004 de Canarias, que aunque no fue de aplicación en el periodo fiscalizado, contiene una detallada regulación del registro de explotación, del que se reconoce su condición dinámica a fin de cubrir, entre otros, los objetivos de mostrar una imagen fiable del PMS en cada momento, homogeneizar los distintos bienes mediante la valoración de los mismos y poner en conocimiento del Pleno y del público los fines o destinos de los bienes del PMS. Este registro está destinado a suministrar información económico-financiera del conjunto de bienes del patrimonio de suelo, para cuya finalidad deberán reflejarse adecuadamente los bienes con su correspondiente valoración y las transacciones con los mismos. Expresamente se contempla que la existencia de este registro no anula la necesidad de que los bienes figuren igualmente recogidos en el inventario, si bien se indica que deberá evitarse la duplicidad de datos entre ambos instrumentos, debiendo articularse los mecanismos precisos para interrelacionar la información contenida en ambos. Asimismo, regula la valoración de los bienes del registro (conforme a lo previsto en la LRSV98, por el precio de adquisición, tasación, valor bursátil u otros) y establece que se actualizará anualmente en función del Índice de Precios al Consumo. Esta regulación configura el registro como un instrumento global que precisa la forma de controlar en cada momento los bienes integrantes del PMS y sus destinos.

¹⁵ Con posterioridad a 2004, la Ley 2/2006, de 30 de junio, del País Vasco también establece la obligatoriedad para los ayuntamientos de llevar un registro de los bienes del PMS, sus enajenaciones y destinos, cuyas características se determinarán reglamentariamente. En la Comunidad Valenciana, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, dispone que el inventario y registro de la gestión de los bienes integrantes de cada patrimonio público de suelo se realizará en los términos que reglamentariamente se determinen. La Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de Cataluña, añade una nueva DA 9ª a la Ley 2/2002, que establece que *“en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la modificación de la presente Ley, los ayuntamientos deben diferenciar, como patrimonio separado del resto de bienes municipales, los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo y vivienda. Además, deben constituir un depósito específico para ingresar los fondos obtenidos mediante la enajenación y gestión de los bienes del patrimonio municipal de suelo y vivienda”*.

Por otra parte, la Ley 16/2003, de 17 de diciembre de la Comunidad Valenciana prevé un registro autonómico de los PMS, de carácter público y con finalidad informativa, que estará compuesto por el inventario de bienes municipales adscritos a cada PMS que sean procedentes de la gestión urbanística de cada ayuntamiento, a cuya finalidad éstos deberán remitir anualmente una relación de bienes inmuebles, con sus características y las actualizaciones correspondientes. Este registro se creó y reguló mediante Decreto del Consell de la Generalitat 178/2004, de 24 de septiembre, si bien no contempla la inscripción de otros bienes del PMS que no tengan carácter inmobiliario. Los ayuntamientos disponían de tres meses para realizar la primera inscripción, por lo que este registro no estaba operativo en el ejercicio 2004.

Únicamente 8 de los 144 ayuntamientos fiscalizados han dictado internamente normas relacionadas con PMS, pero en ninguna se desarrollan procedimientos relativos a la gestión y control de los bienes del PMS ni el posible contenido de un registro, limitándose a indicar la necesidad de su llevanza, reproducir las normas legales aplicables al PMS o clarificar algunos aspectos de disposiciones legales que necesitan de interpretación para su adecuada aplicación (anexo 6).

Excepto un ayuntamiento de Castilla-La Mancha, ninguno de los demás ayuntamientos objeto de esta fiscalización ha dispuesto en 2004 de un registro de estas características, circunscribiendo el control de la gestión del PMS a la llevanza de inventarios y al control de gastos con financiación afectada, cuyo análisis se detalla en los siguientes apartados de este Informe.

La existencia de los registros, además, facilitaría la información anual que sobre la gestión de la explotación de los bienes y derechos del PMS está prevista elaborar y presentar en seis Comunidades Autónomas (Andalucía –a partir de 2005-, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Principado de Asturias) acompañando a la liquidación de las cuentas correspondientes a la ejecución de los presupuestos anuales. Esta cuenta de gestión del PMS deberá ser objeto de control en los mismos términos que la liquidación presupuestaria.

En Extremadura no se exige expresamente ninguna cuenta anual sobre la gestión del PMS, pero su legislación prevé que los registros de explotación estén sujetos al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria¹⁶.

El desarrollo reglamentario oportuno de estos registros, con la inclusión en todo caso de los recursos financieros disponibles del PMS, y de los procedimientos normalizados que establezcan las condiciones de mantenimiento, altas y bajas, ayudaría a su llevanza por los ayuntamientos y facilitaría el conocimiento de todos los recursos existentes en cada momento (inmobiliarios y económicos) y el control de cada una de las adquisiciones y la aplicación de cada elemento del PMS a sus fines últimos. De esta manera, tanto el control físico -más propio del inventario- como el control económico-financiero y de destino del PMS se vería dotado de un instrumento eficaz, evitando la necesidad de revisar todas y cada una de las operaciones cuando se precisa información global, como ha sucedido al solicitarse los correspondientes datos para esta fiscalización.

La transparencia y el control del PMS se verían reforzados con la inclusión en la memoria de las cuentas anuales de información precisa comprensiva de la gestión global del PMS o la formación, presentación y aprobación de una cuenta específica de gestión del PMS, en ambos casos suficientemente fiscalizadas por las Intervenciones municipales.

¹⁶ El art. 112.3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Parlamento Vasco del Suelo y Urbanismo, dispone que dicho registro de explotación estará sujeto a fiscalización del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

IV.4.2. Inventarios de bienes del PMS

La normativa establece que los bienes del PMS, a 31 de diciembre de 2004, en tanto que bienes municipales, deben recogerse en diversos inventarios:

- a) El Inventario General municipal que, como instrumento de tutela y conservación de los bienes, se regula en los arts. 17 a 36 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986 (RBEL). El art. 17 expresamente señala que las corporaciones locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.
- b) El Inventario separado de los bienes del PMS. Aunque la legislación determina que el PMS constituye un patrimonio independiente y separado del resto de los bienes municipales, sólo las legislaciones de Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra señalan expresamente que debe formarse un inventario particular de este patrimonio integrado en el general.
- c) El Inventario contable. La Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden de 17 de julio de 1990 (ICAL90) determina que la contabilidad de los entes locales estará organizada para, entre otros fines, posibilitar el inventario y el control del inmovilizado material, inmaterial y financiero. En el libro de inventarios y balances se recogerá anualmente el Inventario, siendo éste el recuento sistematizado de todos los derechos y cargas que constituyen el patrimonio, debidamente valorados¹⁷.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que las corporaciones locales deben inscribir sus bienes inmuebles y derechos reales en el Registro de la Propiedad, tal y como disponen los arts. 85 del TRRL y 36 del RBEL¹⁸.

Tradicionalmente, el control de los bienes inmuebles en los ayuntamientos se ha venido realizando a través del inventario general, no sirviendo para esta finalidad el inventario contable. La legislación general (RBEL) y, en su caso, la regulación autonómica sobre patrimonios municipales, detallan los datos de cada uno de los bienes que deben incluirse en el inventario municipal, así como su estructura y su rectificación y aprobación. En este sentido, el art. 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece la obligación de inventariar los bienes y derechos que integran el patrimonio, detallando las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados.

En la medida en que el PMS se configura como un patrimonio independiente y separado, cada ayuntamiento debe mantener un instrumento que permita la identificación y control de los bienes del PMS en cualquier momento, bien a través del inventario general con la suficiente diferenciación de los bienes integrantes del PMS, o con un inventario específico e independiente. En este sentido, las normas de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón y Cataluña establecen expresamente la obligación para los ayuntamientos de llevar un inventario específico del PMS que ha de integrarse en el inventario general. En Navarra, se dispone que a los efectos de separación de la gestión del PMS del resto de bienes de la entidad local, los inventarios de bienes indicarán dicho carácter vinculado y separado. En la Comunidad Valenciana se indica, al referirse al Registro

¹⁷ En parecidos términos se recoge en el art. 35 del RBEL. Las nuevas Instrucciones de Contabilidad para la Administración local con entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2006, determinan que cada entidad contable deberá contar con el oportuno inventario de bienes y derechos que, de conformidad con la legislación patrimonial, detalle de forma individual los diversos elementos del inmovilizado que tiene registrados en su contabilidad.

¹⁸ El art. 18.5 de la LS07 establece que en los títulos por los que se transmitan terrenos a la Administración deberá especificarse, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, el carácter demanial o patrimonial de los bienes y, en su caso, su incorporación al Patrimonio Público de Suelo.

Autonómico de PMS que estará compuesto por el inventario de bienes municipales adscritos a cada PMS.

De los 144 ayuntamientos analizados, tan sólo 44 disponían de un sistema que permitía diferenciar los bienes del PMS del resto de propiedades municipales (25 con un inventario independiente y separado y 19 con inventarios generales o conjuntos pero en los se podían distinguir los bienes del PMS), en tanto que en 100 ayuntamientos (el 69,4%) no se mantenía ningún inventario específico de los bienes y derechos que constituyen el PMS. Ninguno de los ayuntamientos analizados de Galicia, Navarra y Principado de Asturias mantenían inventario de los bienes del PMS (anexo 6).

El hecho de que no existan inventarios adecuados de los bienes y recursos del PMS supone un incumplimiento que produce una debilidad de control que impide que el PMS cumpla de modo efectivo la función para la cual fue concebida por el legislador, imposibilitando o dificultando conocer si los bienes que lo integran se destinan a los fines legalmente establecidos en los ayuntamientos que carecen de dicho inventario.

Además, no existe una correlación entre los ayuntamientos que han acordado formalmente constituir el PMS con los que disponen de inventario que permita la diferenciación de los bienes del PMS, pues de los 21 que lo tenían constituido sólo 13 mantenían un inventario, por lo que hay 31 ayuntamientos que disponen de un inventario de los bienes del PMS que, sin embargo, no tienen adoptado ningún acuerdo de su constitución formal.

IV.4.2.1. Contenido e integridad

De los 44 ayuntamientos con inventarios del PMS, 42 mantienen un control independiente de cada uno de los bienes, en tanto que una entidad de Cantabria no tiene debidamente segregados todos los elementos del PMS y otra de Canarias no ha informado sobre el particular (anexo 7). No obstante, sólo 39 ayuntamientos han informado sobre el número total de elementos registrados en el inventario, si bien en, al menos, 10 casos no se ha garantizado que estos inventarios fuesen íntegros, al no incluir todos los solares, parcelas, aprovechamientos, etc. que debieran formar parte del PMS, desconocer el número de elementos o no haber quedado correctamente registradas en sus inventarios las modificaciones de los bienes desde su adquisición.

Para que el control y seguimiento de los bienes que integran el PMS sea adecuado y efectivo deben existir fichas individuales de cada elemento que lo forma en las que se registren todas las características técnicas, económicas, jurídicas y contables de los bienes. En 8 ayuntamientos las fichas individuales referidas a cada elemento inventariado no hacen referencia completa a las características de situación, dimensión, medidas, calificación urbanística y edificabilidad y en 5 no se especifican las características de destino y uso de esos bienes.

IV.4.2.2. Actualización

La principal utilidad del inventario consiste en servir de instrumento para controlar y justificar la gestión, de forma que permitan conocer la situación efectiva en ese momento y la evolución de los elementos registrados a lo largo del tiempo. La utilidad disminuye en la medida en que los inventarios dejan de ser actuales cuando no se anotan las altas, bajas y modificaciones en el momento en que se producen. En este sentido, sólo 9 de los 44 ayuntamientos con inventarios mantienen su actualización permanente (3 en la Comunidad Valenciana, 2 en Cataluña y 1 en Andalucía, en Aragón, en Castilla y León y en Madrid), en tanto que 29 proceden sólo a la rectificación anual prevista en el art. 33 del RBEL y los restantes 6 no lo hacen con alguna periodicidad establecida (anexo 8).

IV.4.2.3. Valor de los elementos inventariados

De acuerdo con el art. 20 del RBEL, el inventario de los bienes inmuebles expresará el costo de la adquisición, si hubiere sido a título oneroso, y de las inversiones efectuadas y mejoras, y el valor que correspondería en venta al inmueble. Esta norma ha sido recogida con idéntico tenor por otras legislaciones autonómicas que se refieren a los inventarios de entidades locales, como el Reglamento de bienes de las entidades locales de Navarra de 30 de noviembre de 1990 o el Reglamento de Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña de 17 de octubre de 1988.

Por su parte, la LRSV98, establece en sus arts. 23 a 32 los criterios de valoración de las diferentes clases de suelo. Así, el valor del no urbanizable se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas, el del urbanizable por aplicación, al aprovechamiento que le corresponda, del valor básico de repercusión en polígono o por el método anterior, y el del suelo urbano, si es sin urbanización consolidada, por aplicación al aprovechamiento resultante del correspondiente ámbito de gestión en que esté incluido, del valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de valores catastrales para el terreno concreto a valorar, mientras que, si es con urbanización consolidada, por aplicación al aprovechamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto, del valor básico de repercusión en parcela recogido en las ponencias de valores catastrales o, en su caso, del de repercusión en calle o tramo de calle¹⁹.

De acuerdo con lo anterior, resulta imprescindible que en el inventario los bienes figuren con su adecuada valoración, la cual, según los criterios manifestados, depende en la mayoría de los casos de que existan informes técnicos escritos que sustenten la misma en la medida en que depende de una serie de parámetros técnicos y que el objetivo es que coincida con el valor en venta de los mismos.

En relación con la exactitud de los valores, 12 ayuntamientos de los 44 que cuentan con inventario del PMS, no conocían el valor de sus bienes a 31 de diciembre de 2004. Sin embargo, y a pesar de lo manifestado por los otros 32 ayuntamientos, en general, no se consigna ningún valor a los bienes adquiridos a título lucrativo (cesión del 10% de aprovechamiento principalmente) y sólo proceden a su valoración en el momento en que son objeto de utilización, especialmente cuando existe una transmisión que repercute financiera y presupuestariamente, por lo que mientras permanecen siendo propiedad municipal, no figuran por valor alguno. Además, hay dos ayuntamientos (1 de Canarias y otro de Extremadura) que figurando valorados todos los solares y parcelas del PMS no disponen de un sistema que permita conocer el valor total del inventario del PMS.

37 ayuntamientos consignan las valoraciones en función de valores determinados en informes técnicos escritos, y en los otros 7 en los que los valores no se basan en informes escritos, ninguno disponía del inventario debidamente actualizado y valorado (anexo 9).

IV.4.2.4. RECTIFICACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS INVENTARIOS DEL PMS

El art. 34 del RBEL dispone que el Pleno de la Corporación será el órgano competente para acordar la aprobación del inventario ya formado, su rectificación y comprobación. La rectificación debe realizarse anualmente, mientras la comprobación ha de efectuarse siempre que se renueve la Corporación, conforme al art. 33 del RBEL.

En 29 de los 44 ayuntamientos que mantienen un inventario del PMS, se procede a aprobar la rectificación por algún órgano municipal, pero 6 no tenían aprobada la situación a 31 de diciembre

¹⁹ La LS07 dedica el Título III (arts. 20 a 27) a las valoraciones del suelo.

de 2004. De esos 29 ayuntamientos, sólo en 22 interviene el Pleno de acuerdo con lo exigido en el RBEL, en tanto que en 4 se aprueban por la Junta de Gobierno, en uno por el Alcalde y en 2 no se dispone de información sobre el órgano que lo aprueba. Los otros 15 ayuntamientos no aprueban ninguna rectificación del inventario del PMS (anexo 10).

IV.4.3. Recursos de carácter no inmobiliario (ingresos monetarios, dotaciones presupuestarias, etc.)

Junto con los bienes de carácter inmobiliario que se incorporan a los PMS, fundamentalmente provenientes de las parcelas en que se materializa la cesión de aprovechamientos prevista en la legislaciones urbanísticas a favor de los ayuntamientos, estos PMS están integrados en una gran proporción, tal y como más adelante se detalla, por recursos, ingresos o derechos económicos cuyo origen se encuentra fundamentalmente en la conversión a metálico (“monetización”) de los aprovechamientos urbanísticos correspondientes a la Administración, la enajenación de bienes integrantes del PMS y otros ingresos de menor importancia, fundamentalmente sanciones urbanísticas.

No todas las legislaciones autonómicas han mantenido el contenido establecido en el art. 276.2 del TRLS92 de que los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos del PMS o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico deben destinarse a la conservación y ampliación del mismo, si bien en todas ellas se determina que tales ingresos, junto con otros de menor relevancia financiera, deben utilizarse para los destinos concretos del PMS, tanto el de su conservación y ampliación como la utilización en otros determinados legalmente. Por esta razón tales recursos suponen una excepción del principio general de no afectación de los ingresos dispuesto en el art. 165.2 del TRLHL, y quedan afectados a financiar específicamente sus propios destinos, lo que explica la importancia y necesidad de su adecuado y exhaustivo control.

Las reglas 376 a 381 de la ICAL90 determinan los aspectos básicos que deben regir dichos gastos con financiación afectada. Así, se especifica que los ayuntamientos deben *“incorporar a su contabilidad el control y seguimiento de la realización de dichos gastos, debidamente correlacionados con los ingresos que los financian”*, debiendo, en todo caso, quedar perfectamente identificados los distintos gastos.

Por ello, el control que mantienen los diferentes ayuntamientos de los bienes de carácter no inmobiliario integrantes del PMS y de sus destinos no tiene reflejo en los inventarios, sino que está vinculado directamente a la forma en que se opera con los gastos con financiación afectada. Sin embargo, la llevanza de estos proyectos de gastos con financiación afectada presenta deficiencias en muchos ayuntamientos, lo que de nuevo incide en que no todos los recursos del PMS se destinen a los fines que la ley prevé para los mismos. La forma de registrar estos recursos se analiza de manera detallada en el subepígrafe relativo al reflejo contable del PMS.

Los inventarios, en los casos en que se mantienen, exclusivamente contienen referencias de bienes inmuebles, lo que no es coherente con el carácter de patrimonio separado que ostentan todos los bienes del PMS, sin que puedan exceptuarse los recursos derivados de operaciones financieras o presupuestarias.

IV.5 BIENES Y DERECHOS DEL PMS ADQUIRIDOS EN 2004

El TRLS92 disponía que formarían parte del PMS los bienes patrimoniales municipales clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable programado y los obtenidos como consecuencia de cesiones -en terrenos o en metálico-, expropiaciones urbanísticas de

cualquier clase y del ejercicio del derecho de tanteo y retracto. Asimismo, incluía los terrenos adquiridos para incorporarse al PMS y los ingresos obtenidos de la enajenación de terrenos del PMS o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico. Frente a esta disposición que fue declarada inconstitucional, cada una de las legislaciones autonómicas ha determinado los bienes y derechos que deben incluirse en el PMS, ampliando o reduciendo la lista anterior²⁰. La amplitud en la determinación de los bienes integrantes de este patrimonio es, por tanto, variable según las Comunidades Autónomas, de manera que algunas legislaciones siguen incluyendo en sus preceptos los mismos bienes y derechos que recogía el TRLS92, como Aragón, Cantabria, Islas Baleares y La Rioja, mientras otras además han incluido otros bienes y recursos, caso de Asturias, Castilla y León, Extremadura, Galicia y País Vasco; finalmente otras han modificado los bienes y derechos previstos en el TRLS92, eliminando básicamente los bienes patrimoniales municipales clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable programado y añadiendo otros mediante listas más o menos amplias.

Conforme con los valores disponibles, los bienes y derechos que durante 2004 se han integrado en el PMS o que debieran haberse obtenido como consecuencia de la aplicación de la legislación urbanística correspondiente en los ayuntamientos objeto de la fiscalización, presentan la siguiente composición:

	%
1 Cesión de la parte del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Admón.	34,2
1a. En terrenos	17,8
1b. Conversión a metálico	16,4
2 Bienes y recursos adquiridos por razón de la gestión urbanística	41,8
2a. Por enajenaciones onerosas	37,8
2b. Otros bienes y recursos	4,0
3 Bienes adquiridos para su incorporación al PMS	6,9
4 Bienes obtenidos como consecuencia de expropiaciones urbanísticas de toda clase	12,2
5 Otros bienes o recursos no clasificados en otras agrupaciones	4,9
TOTALES	100,0

La distribución porcentual de las adquisiciones del PMS en las diferentes Comunidades Autónomas se desglosa en el Anexo 11. En términos relativos, permite el siguiente análisis:

1º. Los recursos obtenidos en 2004 derivados del deber establecido por la legislación a los propietarios de terrenos en proceso de transformación de ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante, como máximo, el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito, ya sea mediante la asignación de las parcelas que representen ese aprovechamiento o mediante su sustitución a metálico (categorías 1a y 1b) supusieron el 34,2% del total²¹. No obstante, debe tenerse en cuenta que muchas operaciones en las que los

²⁰ La LS07 determina que integran los PPS los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber de los promotores de actuaciones de transformación urbanísticas de ceder suelo a ésta y los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. También señala que forman parte de los PPS los ingresos obtenidos 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 (porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística).

²¹ El art. 16 de la LS07 dispone que las actuaciones de transformación urbanística comportan el deber de entregar a la Administración competente suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de edificabilidad media ponderada de la actuación que, con carácter general, no podrá ser inferior al 5% ni superior al 15%. Corresponde a la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística concretar estos porcentajes, fijar las posibles excepciones y determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega de suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva del art. 10.b).

ayuntamientos reciben parcelas o solares no están valoradas como consecuencia de ser cesiones a título lucrativo.

En los ayuntamientos de Cantabria y la Comunidad Valenciana la cesión de aprovechamientos se configura como la única fuente del PMS en 2004, con el 99,8% y el 100% del total de las entradas, y en los del País Vasco (74,4%) y de la Región de Murcia (71,9%) constituyen, asimismo, la principal fuente de estos recursos en 2004. Por su parte, en los de 6 Comunidades (Aragón, Canarias, Castilla y León, Islas Baleares La Rioja y Navarra) estos recursos no superan el 17% del total de sus respectivas entradas en el ejercicio.

2º. En casi la mitad de las ocasiones, se ha sustituido la cesión del suelo correspondiente por su equivalente en metálico (el 48% de los aprovechamientos recibidos en 2004 fueron monetarizados), reemplazando la obtención de parcelas por tesorería que se traduce en recurso presupuestario.

En conjunto, en los ayuntamientos de Cantabria, Galicia, Islas Baleares y Navarra la sustitución a metálico supuso más del 90% del total obtenido por cesiones y en los de otras 6 (Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura y Región de Murcia) superó el 50%.

3º. Dentro de los bienes y recursos adquiridos por razón de la gestión urbanística, que alcanza el 41,8% del total, las enajenaciones onerosas de bienes del PMS suponen un 90,4% de esta categoría y un 37,8% del total de las entradas y en su mayor parte se corresponden con enajenación de parcelas en las que se materializaron aprovechamientos. Esta categoría constituye la fuente principal de todos los bienes y derechos adquiridos para el PMS en 2004 en el conjunto de los ayuntamientos de Canarias (83,6%), Castilla y León (50,8%), Castilla-La Mancha (54,8%), Extremadura (54,3%), Galicia (60,3%), La Rioja (96,2%), Navarra (98,5%) y Principado de Asturias (50,9%).

4º. En relación con las enajenaciones de bienes, se contemplan tres tipos básicos de transmisiones, si bien no todas las legislaciones contemplan la totalidad de los casos: onerosas, gratuitas y permutas.

Por lo que respecta a las transmisiones onerosas, los ayuntamientos pueden enajenar bienes del PMS para que los adquirentes lo apliquen a las finalidades legalmente previstas, bajo los procedimientos y formas previstos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Las distintas legislaciones regulan los casos en que deben realizarse mediante subasta, concurso y enajenación directa. Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, Madrid, País Vasco y Valenciana sólo consideran las cesiones onerosas de PMS mediante concurso, en tanto que las otras admiten tanto el concurso como la subasta, si bien en Andalucía, Aragón y La Rioja sólo se permite la subasta para casos determinados. La enajenación directa está prevista únicamente cuando los concursos y las subastas han quedado desiertos y en otros supuestos específicamente tasados. En el denominado "Pacto del Suelo" suscrito el 22 de enero de 2003 entre el Ministerio de Fomento y 10 Comunidades Autónomas (Canarias, Cantabria, Cataluña, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra, Región de Murcia y Valenciana), y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, se recomendaba respecto a los bienes de los patrimonios públicos del suelo recurrir a convenios o concursos para su enajenación, de forma que se valorasen mejor las ofertas que se comprometiesen a construir un mayor número de viviendas protegidas y a vender a un menor precio las viviendas libres, recurriendo a subastas en último término.

El importe de los recursos obtenidos tanto por las enajenaciones onerosas como por la conversión a metálico de las cesiones de aprovechamientos se incorpora al PMS para ser utilizado en los destinos legalmente establecidos; sin embargo, en relación con las cantidades obtenidas en 2004 no siempre han repercutido en las finalidades previstas en la legislación para los recursos del PMS, sino que también se han utilizado para satisfacer otros gastos del Ayuntamiento, según se explica en el subepígrafe dedicado a los destinos del PMS, al menos por las siguientes circunstancias:

- a) Por la ausencia de seguimiento de los gastos con financiación afectada o la no vinculación de los ingresos del PMS con proyectos de inversión concretos.
- b) Por justificar finalidades sociales, aun cuando algunas de ellas no estuviesen previstas o relacionadas con el desarrollo urbanístico.
- c) Por no haber considerado que el producto de la enajenación constituye un nuevo recurso del PMS. En general, los ayuntamientos una vez enajenados los bienes, no han destinado los ingresos percibidos a retroalimentar el fondo del PMS.

5º. Los otros bienes y recursos obtenidos como consecuencia de la actuación urbanística en 2004 tienen una importancia muy limitada ya que representan el 4%, y están constituidos por permutas, cesiones e ingresos de sanciones urbanísticas, consignaciones presupuestarias o compensaciones. Sólo es relevante el conjunto de bienes y derechos integrados en esta categoría en los ayuntamientos de Castilla y León, donde supone el 34,3% del total de las entradas.

6º. En la categoría de bienes adquiridos para su incorporación al PMS, que ha supuesto un 6,9% del total de entradas, se encuentran recogidos los bienes obtenidos por convenio u otras vías que por obligación legal o por decisión expresa de los ayuntamientos se integran en sus respectivos PMS. En los ayuntamientos de Cataluña (21,2%), Extremadura (13,1%), Islas Baleares (34,4%) y Principado de Asturias (15%) es donde esta categoría ha tenido mayor relevancia en el conjunto de las altas.

7º. En determinadas circunstancias se ha acudido a la expropiación, suponiendo los bienes valorados integrados en los PMS un 12,2% del total. No obstante, debe señalarse que no es un procedimiento general, ya que el 97% de la cuantía corresponde a 8 ayuntamientos de Aragón, Cataluña, Comunidad de Madrid e Islas Baleares.

8º. Por último, entre los bienes y recursos no clasificados en otras agrupaciones, que se corresponden con el 4,9% del total, se han incluido aquellas otras entradas por casos muy específicos, correspondiendo el 4,4% del total a los terrenos adquiridos por un ayuntamiento de Aragón a cambio de aprovechamientos futuros aún no materializados en otros sectores para ubicar los pabellones de una Exposición Universal. Esta operación ha supuesto el 56,6% de las entradas en 2004 en el conjunto de los ayuntamientos analizados de esta Comunidad Autónoma.

IV.6. DESTINO DE LOS BIENES DEL PMS EN 2004

El TRLS92 diferencia los posibles usos en función de la forma de adquisición de los bienes del PMS:

- La construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, cualquiera que sea el origen de los bienes (art. 280.1).
- La conservación y ampliación del PMS, con los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico (art. 276.2), configurando al PMS como un *fondo rotatorio de retroalimentación continuo*.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el producto de las enajenaciones de terrenos del PMS no puede destinarse a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio PMS. Siendo esta la caracterización que el legislador ha dado a los PMS, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que

los mismos, abandonado su origen, su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales²².

Siendo la regulación urbanística competencia de las Comunidades Autónomas, 11 (Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco y Región de Murcia) han ampliado los posibles destinos para los recursos monetarios adscritos al PMS (producto de enajenaciones, fondos, derechos económicos, etc.) de manera que los ayuntamientos sitos en éstas, además de poder destinarlos a la ampliación y conservación del PMS, pueden aplicarlos a usos distintos²³. Dentro de ellas, Andalucía, Extremadura y Navarra distinguen expresamente unos destinos para los bienes y otros distintos para los recursos, mientras el resto no ofrece tal diferenciación. La diversificación de los usos de los recursos monetarios del PMS supone una limitación a la capacidad regenerativa del PMS como *fondo rotatorio de retroalimentación continuo*.

Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y La Rioja han mantenido en su normativa unos destinos para los bienes y una utilización exclusiva de los ingresos por enajenaciones y por monetarización de aprovechamientos en la conservación y ampliación del PMS, tal y como se establecía en el TRLS92. No obstante, en Aragón la utilización exclusiva para tal destino se ha ampliado legalmente con el art. 3.1 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida, al prever la posibilidad de enajenar terrenos del patrimonio público del suelo destinados por el planeamiento urbanístico a usos residenciales -sin concretar que lo sean de viviendas protegidas- mediante la ejecución de obras de cualquier índole precisas para la prestación efectiva de servicios y actividades públicos. Por su parte, en la Comunidad Valenciana, el art. 86 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, ha ampliado igualmente el destino de estos recursos al disponer que el Consell de la Generalitat podrá regular la financiación de actuaciones de interés social para la protección, mejora o recuperación del entorno urbano, territorio y paisaje con recursos provenientes de la gestión del patrimonio público de suelo. Por último, en Cataluña esta obligación queda matizada al disponerse en el art. 156.3º de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, que “el volumen del PMS y de vivienda debe ajustarse tanto a las necesidades previstas por el plan de ordenación municipal y por el programa de actuación urbanística municipal como a los medios económicos de cada ayuntamiento”.

Los valores disponibles de los usos y destinos de los bienes y derechos del PMS comunicados por los ayuntamientos objeto de esta fiscalización que tuvieron lugar durante 2004, presentan la siguiente composición:

²² El art. 33.2 de la LS07 ha modificado la redacción del art. 276.2 del TRLS92 al establecer que los bienes del PMS y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero del aprovechamiento urbanístico se destinarán “a la conservación y ampliación del mismo siempre que sólo financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable o a los usos propios de su destino”.

²³ La regulación en el País Vasco resulta contradictoria en la medida en que en el art. 4 de la Ley 20/1998 del Parlamento Vasco, de 29 de junio, reguladora de los Patrimonios Públicos de Suelo, se dispone que son fondos vinculados a la constitución, mantenimiento y ampliación de los PMS los ingresos obtenidos de la enajenación y gestión del propio patrimonio y el importe en metálico de las cesiones del aprovechamiento urbanístico y, sin embargo, en el art. 8 se establece que los terrenos y bienes inmuebles integrantes del PMS pueden ser enajenados para cumplir los fines y destinos establecidos con carácter general. La nueva Ley 2/2006 del Parlamento Vasco, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo, que deroga la anterior, permite la utilización de los bienes y recursos del PMS para todos los destinos previstos, sin hacer referencia a fondos vinculados al mantenimiento o ampliación.

	%
a) Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública	16,3
b) Fines, usos y actividades de interés social	35,8
- Urbanización y ejecución de dotaciones y sistemas generales	19,1
- Otros usos de interés social	16,7
c) Conservación, gestión y ampliación del propio PMS	8,8
d) Construcción de vivienda libre y otros usos previstos en las normas autonómicas	20,7
e) Usos no previstos en las normativas autonómicas	18,4
TOTALES	100,0

La distribución porcentual de los destinos del PMS en las diferentes Comunidades Autónomas se desglosa en el Anexo 12.

En relación con ello, existen cesiones gratuitas de bienes por parte de los ayuntamientos tanto para construcción de viviendas protegidas como para otros usos de interés social, de las que se desconoce el valor, y en cuanto al destino de los recursos procedentes de las enajenaciones de bienes del PMS y de la sustitución de aprovechamientos por su equivalente metálico, son mayoría los ayuntamientos que no vinculan dichos ingresos con proyectos de inversión o carecen de un sistema adecuado de seguimiento de los gastos con financiación afectada que permita conocer la finalidad para la que se han empleado. Sin embargo, en términos relativos, puede realizarse el siguiente análisis de los datos obtenidos:

a) Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Constituye el principal destino como determina el art. 280.1 del TRLS92 y ha sido incluido en todas las legislaciones autonómicas. La redacción de los textos de unas Comunidades y otras presenta diferencias de matiz, como el que algunas se refieran además de a la construcción también a la rehabilitación o mejora; que establezcan porcentajes mínimos de este uso sobre el conjunto de la edificación residencial; o un porcentaje mínimo de los diferentes recursos obtenidos²⁴.

Sin embargo, del valor total de usos o destinos de los bienes y derechos del PMS aplicados en el ejercicio 2004, para construcción de vivienda protegida se ha destinado únicamente el 16,3%.

Por su valor, las Comunidades Autónomas en las que los ayuntamientos destinaron mayor porcentaje de recursos y bienes del PMS a construcción de vivienda protegida en 2004 fueron las de Aragón (44,0%), Castilla-La Mancha (42,7%) y La Rioja (42,7%). En 7 Comunidades se destinó a esta finalidad entre el 20% y el 36% -Castilla y León (36,2%), Cataluña (29,1%), Comunidad Valenciana (34,2%), Navarra (31,6%), Principado de Asturias (31%) y Región de Murcia (20,5%)-. En los ayuntamientos analizados de Canarias y Cantabria no consta que se destinase ningún recurso a la promoción o construcción de vivienda protegida y en el conjunto de los ayuntamientos del resto de las Comunidades no se ha llegado al 11%: Andalucía (4,5%), Extremadura (1,3%), Galicia (3,9%), Islas Baleares (10,7%), Comunidad de Madrid (8,1%) y País Vasco (5,2%).

²⁴ De la misma forma, el art. 34 de la LS07 determina este destino como el principal de los PPS. El art. 10.b, además, obliga a las Administraciones competentes a que las legislaciones urbanísticas y los instrumentos de ordenación reserven suficiente suelo residencial para que el 30% de la edificabilidad prevista, salvo excepciones, se destine a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública.

b) Fines, usos o actividades de interés social.

Todas las legislaciones, en mayor o menor medida, y con diferencias de matiz, recogen “*el interés social*” que prevé el art. 280.1 del TRLS92. No obstante, se trata de un concepto jurídico indeterminado que ha motivado distintos tratamientos de las legislaciones²⁵.

Esta fórmula legislativa genérica de “*usos de interés social*” ha dado lugar a interpretaciones más o menos amplias tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y es evidente que existen legislaciones que, dentro de este amplio concepto, han admitido multitud de destinos, de forma que los bienes y recursos del PMS de algunas Comunidades Autónomas pueden utilizarse para fines muy diversos, mientras que en otras su disposición está más restringida.

Resulta significativa a este respecto la exposición de motivos de la Ley 7/2005, de 7 de julio, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. En ella se expresa que dicho concepto jurídico indeterminado “ha venido siendo interpretado, tanto por la doctrina científica, como por la jurisprudencia, y muy especialmente, por la legislación autonómica, en términos de gran amplitud”, y que “la circunstancia de que la ley regional no haya desarrollado y concretado el expresado concepto de usos de interés social, no debe implicar una interpretación restrictiva del mismo. Al contrario, la ausencia de esta concreción debe entenderse como remisión a una interpretación ajustada a la realidad y circunstancia de cada caso en base en las cuales determinar su alcance preciso”.

La legislación de Cataluña no hace referencia general al “interés social” del PMS, pero lo contempla cuando permite su empleo para “prever, poner en marcha y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las poblaciones y la mejora de la calidad de vida”.

Por otra parte, la Ley de Asturias califica como “fines de interés social” todos los destinos, incluyendo dentro de éstos la conservación, gestión y ampliación del PMS, la construcción de viviendas sujetas a protección pública y la ejecución de dotaciones urbanísticas.

Las Leyes de Suelo de Andalucía y Extremadura admiten que el PMS pueda ser utilizado en interés público, declaración que corresponderá a la norma, al planeamiento o a la Administración correspondiente. En el caso de Extremadura este destino es válido tanto para los bienes como para los recursos del PMS, mientras en Andalucía sólo se recoge para los bienes.

Esta justificación del empleo de los bienes del PMS también se considera un concepto jurídico indeterminado sujeto a diversas interpretaciones y el hecho de que la declaración del mismo pueda corresponder a diferentes instancias aumenta su amplitud.

Dentro de la categoría de interés social o público se ha empleado el 35,8% del total del PMS utilizado en 2004. Las Comunidades Autónomas en las que los ayuntamientos destinaron a este fin de “interés social” más de la mitad de los bienes y recursos del PMS fueron las de la Comunidad de Madrid (62,7%), Extremadura (98,7%), Galicia (79,2%), Navarra (68,4%) y País Vasco (94,8%) y, asimismo, fueron significativos en los ayuntamientos de Castilla y León (49,1%), Islas Baleares (38,2%) La Rioja (47,2%) y Región de Murcia (27,1%). A los efectos de esta fiscalización se han distinguido dentro de esta categoría dos subgrupos:

²⁵ El art. 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 sólo cuando así 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 éstas.

b1. Urbanización o ejecución de dotaciones y sistemas generales.

Todas las legislaciones, salvo la Valenciana, contemplan que el PMS pueda utilizarse para la ejecución de obras de urbanización y de dotaciones y equipamientos públicos y sistemas generales, así como en la planificación y gestión urbanística. La legislación del País Vasco es la que más extiende el concepto, al incluir la posibilidad de utilizar los bienes y recursos del PMS para la construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por la Administraciones Públicas o sus sociedades instrumentales. A este destino se ha aplicado el 19% del total. Los ayuntamientos de Canarias analizados únicamente utilizaron los recursos del PMS con esta finalidad social, en tanto que en los de Galicia (69,3%), Navarra (68,4%) y País Vasco (73,2%) fue mayoritario, aunque también se utilizaron recursos en menor medida en otros objetivos. Ningún ayuntamiento fiscalizado de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña e Islas Baleares empleó PMS en urbanización o ejecución de dotaciones y sistemas generales.

b2. Otros usos de interés social.

Dentro de esta categoría, que alcanza el 16,7% del total de destinos de 2004, se incluyen aquellos casos en que no se ha determinado por los ayuntamientos el tipo de operación, así como otros, como los de conservación y mejora del patrimonio histórico, artístico o cultural, operaciones de promoción económica, etc. Ningún ayuntamiento de Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra y Principado de Asturias utilizó PMS en otros fines sociales permitidos por sus respectivas legislaciones, siendo el principal destino en el conjunto de los ayuntamientos de Extremadura (85,1%).

c) Conservación, gestión o ampliación del propio PMS

Todas las legislaciones hacen referencia a la posibilidad u obligación, según los casos, de utilizar determinados bienes y recursos del PMS en su propia regeneración.

Algunas normas, dentro de los conceptos de conservación y gestión del PMS, han permitido el uso del PMS para mejora y urbanización, comprendiendo tributos, seguros, costes de mantenimiento, de limpieza, seguridad y otros análogos y los gastos de urbanización necesarios para que los terrenos del patrimonio alcancen la condición de solar, así como otros gastos de tramitación o gestión de los fondos que hayan sido adscritos al PMS²⁶.

El 8,8% de los bienes y recursos del PMS empleados en 2004 se ha destinado a esta categoría, que incluye básicamente la adquisición de nuevos bienes que se incorporen al PMS para cumplir con sus finalidades o los gastos realizados para transformar suelo del PMS en solares. Este porcentaje debe considerarse bajo en la medida en que varias legislaciones autonómicas obligan a destinar a este fin los recursos obtenidos de la enajenación de bienes del PMS y de la monetarización de los aprovechamientos.

Las Comunidades Autónomas en las que esta categoría ha tenido mayor relevancia respecto del total de los destinos en 2004 fueron Cantabria (86,6%), Islas Baleares (51,1%) y la Región de Murcia (29,3%). En los ayuntamientos de Canarias, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Navarra y País Vasco no se han utilizado bienes del PMS en su propia regeneración y en Castilla-La Mancha tan sólo 0,6% de los destinos se aplicó a la conservación del PMS.

²⁶ Hay que tener en cuenta que el art. 33.2 de la LS07 restringe el uso de recursos del PMS provenientes de enajenaciones de terrenos o por sustitución a metálico de aprovechamientos exclusivamente a la financiación de gastos de capital.

d) Vivienda libre y otros usos previstos en las normas autonómicas

Algunas normas autonómicas establecen otros usos de carácter residual. No obstante, y conforme a la habilitación que conceden sus respectivas normas autonómicas, en esta categoría, que representa el 20,7 del total de los usos o destinos de 2004, se han incluido terrenos enajenados por algunos ayuntamientos de Andalucía y de la Comunidad de Madrid para la construcción de vivienda libre. Esta posibilidad suele estar condicionada por las normas autonómicas cuando los bienes no puedan destinarse por sus determinaciones urbanísticas a los fines del PMS o a la existencia de una declaración motivada o a que se vendan para incidir en el mercado inmobiliario, si bien se trata de formulaciones amplias que pueden desvirtuar en la práctica la finalidad del PMS en caso de utilizarse de manera habitual. En cualquier caso, el producto de las enajenaciones debe revertir al PMS para cumplir sus finalidades.

e) Usos no previstos en las normas autonómicas

En esta categoría, que representa el 18,4% del valor de los usos totales en 2004, se incluyen los destinos de bienes y recursos del PMS sobre los que no puede afirmarse que se encuentren dentro de los previstos en las correspondientes legislaciones autonómicas²⁷. En este sentido, como ya se ha indicado con anterioridad, existen normas autonómicas más exigentes y otras más abiertas en cuanto a los destinos previstos para los bienes y recursos del PMS, sobre todo en lo que respecta al uso que debe darse a los obtenidos de las enajenaciones de bienes del PMS y de la sustitución de aprovechamientos por su equivalente metálico. Entre los usos del PMS no previstos legalmente se incluyen inversiones generales, gastos de personal, gastos corrientes y gastos financieros.

Los ayuntamientos en que se ha producido el uso de bienes y derechos del PMS para fines distintos de los previstos en sus correspondientes legislaciones pertenecen a las siguientes Comunidades: Andalucía (por un 24,4% del valor de recursos aplicados en 2004), Aragón (38,7%), Castilla-La Mancha (51,8%), Cataluña (61,9%)²⁸, Comunidad Valenciana (65,8%), Galicia (16,9%), La Rioja (0,1%), Asturias (58,5%) y Murcia (23,1%).

IV.7 REFLEJO CONTABLE DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO EN EL EJERCICIO 2004

De conformidad con la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada mediante Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de julio de 1990 (ICAL), la contabilidad de los entes locales debe estar organizada de manera que permita cumplir, entre otros los siguientes fines:

- Establecer el balance de los entes, poniendo de manifiesto la composición y situación de su patrimonio así como sus variaciones.
- Determinar los resultados desde un punto de vista económico-patrimonial.
- Registrar la ejecución del presupuesto general de la entidad poniendo de manifiesto los resultados presupuestarios.
- Registrar los movimientos y situación de la tesorería local.

²⁷ En consecuencia, se han considerado dentro de esta categoría los usos de bienes y recursos del PMS comunicados por los ayuntamientos sin especificar el destino concreto.

²⁸ En este caso se trata de bienes y derechos del PMS utilizados en 2004 respecto a los cuales no hay constancia de que hayan sido incorporados al PMS y de los que no se ha comunicado el destino al que se han aplicado.

- Posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad financiera y de eficacia.
- Posibilitar el inventario y el control del inmovilizado material, inmaterial y financiero.

En los siguientes apartados se analizan los resultados de la revisión de la contabilización de las operaciones relativas a operaciones de PMS en los 144 ayuntamientos seleccionados en relación con estos fines de la contabilidad local.

IV.7.1. Registro de las operaciones con repercusión presupuestaria

Todas las operaciones que supongan ingresos monetarios para el ayuntamiento como consecuencia de transacciones económicas con bienes del PMS tienen repercusión presupuestaria. En general, son todas las operaciones con reflejo en la tesorería municipal, y por tanto afectan a todas las actuaciones de adquisición y enajenación con la excepción de la adquisición de los aprovechamientos urbanísticos cuando no son monetarizados, que sólo tienen repercusión patrimonial.

Aunque tanto los recursos financieros derivados del PMS como los gastos por su utilización son operaciones presupuestarias, 13 ayuntamientos han considerado estas operaciones afectadas como operaciones no presupuestarias (anexo 13).

Por otra parte, la condición de operaciones vinculadas entre los ingresos y gastos del PMS determina que contablemente, a fin de cada ejercicio, se deben ajustar el resultado presupuestario y el remanente de tesorería cuando los ingresos y los gastos no se producen en el mismo ejercicio o por idénticas cuantías. En este sentido, al menos 57 ayuntamientos (el 39,6% de los fiscalizados) no reflejan adecuadamente estos resultados ya que o no identifican las partidas de gastos afectadas con recursos del PMS o no mantienen un control y un seguimiento de la vinculación con los correspondientes ingresos.

IV.7.1.1. CONSIGNACIÓN EN EL PRESUPUESTO INICIAL DE LOS RECURSOS DEL PMS

Deben distinguirse dos tipos ingresos: los procedentes de enajenaciones de bienes y los derivados de la conversión a metálico de los aprovechamientos urbanísticos.

a) *Ingresos por enajenaciones de bienes*

Estos ingresos deben figurar en el Capítulo 6 de Enajenaciones de inversiones reales.

No todos los ayuntamientos consignan previsiones iniciales por enajenaciones específicas de bienes del PMS, modificando los presupuestos por generación de ingresos si a lo largo del ejercicio se han producido ingresos de esta naturaleza. Aunque este criterio es muy prudente por cuanto impide habilitar créditos para gastos hasta el momento en que los recursos financieros han sido efectivamente liquidados, una adecuada planificación exigiría –en la medida que se disponga de información y en función de los objetivos pretendidos para un ejercicio- que se incorporasen al presupuesto inicial las previsiones de ingresos por enajenaciones de PMS debidamente valoradas y con identificación de los proyectos de inversión a los que se afectarían los recursos.

b) *Ingresos por sustitución a metálico de aprovechamientos urbanísticos*

La IGAE, en la respuesta a la Consulta 9/1993 sobre el tratamiento de los ingresos por sustitución de aprovechamientos urbanísticos, ha establecido que estos deben incluirse en el Capítulo 3, artículo 39 (Otros ingresos), en concreto en el concepto 397 “Aprovechamientos urbanísticos”.

El criterio mantenido por la IGAE para el reconocimiento de estos ingresos como ingresos corrientes afecta a la determinación de algunos indicadores con directa repercusión en la gestión. De hecho, existen diferencias cuando un ayuntamiento opta por recibir el equivalente en metálico de los aprovechamientos o por enajenarlos posteriormente a haberlos recibido. Siendo el fondo de ambas situaciones el mismo (generar tesorería con los ingresos derivados de su intervención en la planificación urbanística), en el primer caso los ingresos obtenidos se consideran ingresos corrientes a todos los efectos y computan positivamente para la determinación de los límites de las operaciones de crédito, en tanto que en el segundo caso, los ingresos por enajenación son ingresos de capital y por ello no computan a estos fines²⁹. En consecuencia, la conversión a metálico de los aprovechamientos permite a los ayuntamientos aflorar un ahorro neto y una mayor capacidad de endeudamiento (equivalente a la cuantía de la monetarización) que no se manifiesta si enajenan los correspondientes aprovechamientos en un momento posterior. Esta circunstancia no se produce en los ayuntamientos de régimen foral (País Vasco y Navarra) donde estos rendimientos están considerados ingresos de capital (inversiones reales y transferencias de capital).

Igual que para las enajenaciones, no ha sido práctica generalizada consignar en el presupuesto de ingresos provisiones por estos recursos, produciéndose modificaciones presupuestarias a lo largo del ejercicio cuando era procedente. La mayoría de los ayuntamientos de régimen común han contabilizado estos recursos conforme con la Consulta 9/1993 de la IGAE³⁰, si bien algunos de estos ayuntamientos han utilizado partidas de los capítulos 6 (enajenación de inversiones reales) y 7 (transferencias de capital) para reconocer los ingresos por la sustitución a metálico de los aprovechamientos.

La mayoría de los ayuntamientos han señalado que las cuantificaciones de las provisiones presupuestarias están basadas en informes técnicos, aunque eventualmente existen ayuntamientos en los que las provisiones se cuantifican conforme a criterios menos rigurosos, tales como el posible desarrollo previsto del plan urbanístico sin una base suficientemente objetiva, por decisión política, conforme a lo realizado en años anteriores o a tanto alzado.

En ocasiones, la enajenación de suelo o la monetarización de aprovechamientos ha servido para equilibrar la financiación municipal, sin que haya sido posible apreciar la directa aplicación de los fondos percibidos para usos específicos del PMS.

IV.7.1.2. CONSIGNACIÓN EN EL PRESUPUESTO INICIAL DE CRÉDITOS PARA GASTOS POR UTILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS DEL PMS

Siendo el PMS un patrimonio separado y estando afectados los recursos a unas finalidades concretas, los presupuestos de las entidades locales deberían identificar los créditos del presupuesto para inversiones que se financian con los ingresos del PMS, de forma que se pueda observar la correcta vinculación entre unos y otros y, en los casos exigidos por la legislación, el debido equilibrio que evite una posible descapitalización del fondo de este patrimonio. Asimismo,

²⁹ El art. 51 del TRLHL determina que se pueden concertar operaciones de crédito a corto plazo, que no excedan de un año, siempre que *"en su conjunto no superen el 30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes del ejercicio anterior"*. El art. 53.1 del TRLHL determina que *"no podrán concertarse nuevas operaciones de crédito cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio se deduzca un ahorro neto negativo"*, considerando éste como la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos 1 a 5 del estado de ingresos y las obligaciones reconocidas por los capítulos 1, 2 y 4 minorada en una anualidad teórica de amortización de las operaciones proyectadas y de las pendientes de reembolso.

³⁰ A excepción de los que, indebidamente, registran estas operaciones como no presupuestarias, como se indica en el subapartado IV.7.1.5.

en el anexo de inversiones en el que se detallan las diferentes actuaciones previstas que debe mantener una coherencia con los créditos presupuestarios, debería informarse de cuáles se consideran afectas al PMS.

No obstante, 57 ayuntamientos (el 39,6%) no mantenían una identificación de las partidas del presupuesto de gastos que se financian con recursos del PMS³¹ (anexo 14). Esta circunstancia es especialmente relevante, ya que la inobservancia del equilibrio entre los ingresos derivados del PMS con las inversiones proyectadas es causa de anulación del presupuesto, habiéndose presentado 4 recursos contencioso-administrativos al presupuesto de 2004 por este motivo.

Por otra parte, las legislaciones de Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, País Vasco, Principado de Asturias y Región de Murcia establecen obligatoriamente que los presupuestos de gastos municipales contemplen determinados créditos con destino al PMS. Esta condición afecta a 37 ayuntamientos de los seleccionados, habiéndose advertido que únicamente dan cobertura presupuestaria a esta exigencia legal los 8 ayuntamientos analizados del País Vasco, 4 de 10 en Castilla-La Mancha, 2 de 15 en Cataluña y ninguno de los 4 de Cantabria.

IV.7.1.3. MODIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS INICIALES COMO CONSECUENCIA DE GENERACIÓN DE CRÉDITOS POR INGRESOS DEL PMS

77 de los 144 ayuntamientos fiscalizados (el 53,5%) modificaron sus presupuestos iniciales como consecuencia de los ingresos que se produjeron por la gestión del PMS a lo largo del ejercicio (anexo 15).

Este elevado porcentaje de entidades que modifican el presupuesto se debe a que inicialmente no consignan previsiones de ingresos ni créditos afectados en el presupuesto inicial (o se consignan cantidades simbólicas o con criterios de prudencia), optando por incluir en las Bases de Ejecución Presupuestaria la regulación de los trámites de estos expedientes. Hasta el momento de su inclusión en el presupuesto, los ingresos que se van produciendo así como los gastos vinculados se suelen registrar temporalmente en cuentas de carácter no presupuestario.

IV.7.1.4. VINCULACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS AFECTADOS DEL PMS

El carácter vinculante de estos recursos determina que sean de aplicación las reglas 376 a 381 de la ICAL90 referentes a Gastos con Financiación Afectada, siendo imperativo que la contabilidad de los ayuntamientos incorpore un control y seguimiento de la realización de los gastos afectados debidamente correlacionados con los ingresos que lo financian.

Sin embargo, y a pesar de la necesidad de controlar los gastos con financiación afectada se ha verificado que, en general, no se realiza un adecuado control de estos recursos ya que aunque 103 ayuntamientos han manifestado que afectan los ingresos del PMS a programas de gastos con financiación afectada -41 no llevan este seguimiento-, sólo 87 tienen realmente identificadas todas las partidas de gasto afectadas (anexo 16). En parte, esta discrepancia se debe a que existen ayuntamientos que mantienen un control de la vinculación entre ingresos y gastos de forma global sin pormenorizar cada inversión como un proyecto de gasto independiente y otros a través de cuentas no presupuestarias, procedimientos incorrectos según la ICAL90.

³¹ De éstos, sin embargo, al menos 16 mantienen un control y seguimiento de los recursos afectados, aunque de forma genérica y no individualizando los diferentes proyectos.

De estos 87 ayuntamientos no en todos los casos las afectaciones se corresponden con destinos del PMS establecidos en las diferentes normas, sino que incluyen otros gastos municipales que no se corresponden con finalidades de interés social derivadas del planeamiento vigente en el municipio.

IV.7.1.5. CONTABILIZACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DEL PMS EN PARTIDAS DE CARÁCTER NO PRESUPUESTARIO

Un total de 13 ayuntamientos (4 de Andalucía, 2 de Castilla-La Mancha, 2 de Cataluña, 2 de Madrid, 2 del Principado de Asturias y 1 de Extremadura) registran ordinariamente los ingresos y gastos del PMS en conceptos no presupuestarios (anexo 17). Esta situación afecta a la liquidación y resultados del presupuesto por no incluir operaciones con este carácter y a los resultados de carácter patrimonial y distorsiona el remanente de tesorería de la entidad, pues no se afectan los ingresos recibidos pendientes de aplicación a las finalidades previstas.

Aunque otros 25 ayuntamientos contabilizan las operaciones del PMS en cuentas no presupuestarias de manera transitoria, finalmente imputan éstas en el presupuesto dentro del ejercicio en que se generan, lo que contribuye a que la Cuenta General no quede distorsionada por posibles desajustes temporales.

La utilización de partidas de carácter no presupuestario se produce por la obligatoriedad del control y seguimiento de los fondos líquidos del PMS en relación con sus posibles destinos concretos, y se fundamenta en el desconocimiento por parte de los Servicios de Contabilidad del uso o destino que se va hacer de unos determinados ingresos en el momento en que se genera la tesorería derivada de operaciones del PMS. Desde un punto de vista operativo, existen dificultades para poder vincular estos ingresos con proyectos de gastos concretos, como exigen las reglas de la ICAL90, ya que éstos están sin determinar y, sin embargo, es necesario contabilizar y dar razón del ingreso que se ha producido. El mantenimiento de unas partidas no presupuestarias con carácter transitorio hasta que se acuerda el programa o programas de gastos que se van a financiar con esos ingresos tiene, por tanto, coherencia, pero puede originar desfases en los cálculos de resultados presupuestarios y patrimoniales y de remanente de tesorería cuando el reconocimiento presupuestario se realiza en ejercicio posterior al del ingreso efectivo en la tesorería. Mayor repercusión se presenta cuando se reconocen los ingresos sin vinculación con programas de gastos concretos pues, además de no mantener la correlación contable entre los ingresos y gastos afectados, se pierde el seguimiento de la afectación legal de los recursos del PMS a los destinos previstos legalmente.

IV.7.2. Registro de las operaciones sin repercusión presupuestaria

La ICAL establece que las operaciones contables con trascendencia patrimonial o económica para el sujeto contable que sean ajenas a la ejecución de su presupuesto deben ser objeto de asiento directo.

El principal recurso del PMS, consistente en la cesión gratuita y obligatoria del 10% del aprovechamiento urbanístico cuando se materializa en terrenos u otros bienes inmuebles, no tiene repercusión presupuestaria al ser una adquisición a título lucrativo, por lo que debe ser objeto de registro contable conforme con la regla 205, produciendo un cargo en cuentas de inmovilizado material con abono en la cuenta 822 "Otros resultados extraordinarios" por el importe por el que dichos bienes fueran tasados, como así se manifiesta la contestación de la IGAE a la Consulta 9/93. El criterio de valoración sobre inmovilizado material del Plan Contable de 1990 expresamente indica que en la valoración de los bienes que hayan sido adquiridos a título lucrativo se considerará como precio de adquisición el valor real de mercado obtenido por tasación.

Asimismo, la utilización directa de los bienes del PMS por el ayuntamiento, las transmisiones o cesiones gratuitas de estos bienes, las adscripciones a entidades dependientes y las permutas sin compensación económica también son operaciones de contenido patrimonial ajenas a la ejecución presupuestaria que deben ser objeto de registro contable de conformidad con la ICAL.

No obstante, existe un generalizado incumplimiento de estas prescripciones, ya que únicamente 36 de los 144 ayuntamientos analizados registran las operaciones del PMS que no tienen repercusión presupuestaria, en tanto que 108 no realizaron este tipo de asientos contables (entre éstos ninguno de los analizados en las Comunidades de Cantabria, Extremadura y Región de Murcia), por lo que, al no cumplir con las reglas de la ICAL, no disponen de un inventario contable actualizado. Esta salvedad no se produce cuando las operaciones tienen repercusión presupuestaria ya que los asientos en contabilidad patrimonial se generan automáticamente al tiempo que se registran en el presupuesto.

Es significativo que 104 ayuntamientos (el 72,2%) no mantengan un libro de inventarios y balances debidamente actualizado a 31 de diciembre de 2004; y de los 40 restantes, únicamente 5 distinguen en el inventario contable los bienes pertenecientes al PMS del resto del inmovilizado municipal (2 en Cataluña y 1 en Andalucía, Madrid y Región de Murcia) y sólo 11 admiten conocer desde el sistema contable la valoración del PMS a 31 de diciembre de 2004 (anexo 18).

La contabilidad de estos ayuntamientos, por tanto, no pone de manifiesto adecuadamente la composición y situación del patrimonio ni sus variaciones, siendo una excepción general que afecta a la exactitud o corrección de los balances de situación a 31 de diciembre de 2004 y al resultado económico-patrimonial del ejercicio. Los ayuntamientos no realizan los asientos directos de operaciones sin trascendencia presupuestaria y no mantienen la debida coordinación con los Servicios de Urbanismo para que informen de las operaciones con exclusiva repercusión patrimonial.

En parte, esta situación se ha debido a que la ICAL90 y el plan contable vigentes para el ejercicio 2004 no explicitaban la forma de contabilizar las operaciones con bienes del PMS³², remitiéndose a las normas comunes para el inmovilizado material; sin embargo, los planes generales de contabilidad pública adaptados a la Administración Local anexos a las instrucciones del nuevo Sistema de Información Contable para la Administración Local (SICAL), con entrada en vigor el 1 de enero de 2006, crean un nuevo subgrupo 24 para recoger los bienes integrantes del Patrimonio Público del Suelo, en la medida que se configura como un patrimonio separado del resto de los bienes de la entidad.

El nuevo sistema, además, está diseñado para permitir específicamente en relación con el PMS:

- Registrar en una cuenta específica (746) los ingresos por aprovechamiento urbanístico por los importes de la sustitución a metálico.
- Registrar en una cuenta específica (784) los costes de los trabajos realizados por la propia entidad para el PPS utilizando sus equipos y personal.
- Registrar en cuentas específicas la pérdida patrimonial (672) o el beneficio patrimonial (772) producidos por la enajenación de bienes del Patrimonio Público del Suelo.

³² La Contestación de la IGAE a la Consulta 1/93, relativa a determinados aspectos contables relacionados con la ejecución del planeamiento al referirse a la recepción por el ayuntamiento del suelo de cesión obligatorio, no se pronunciaba sobre la necesidad de contabilizar estos bienes en un grupo específico de cuentas, sino que se limitaba a indicar que "el sujeto contable deberá utilizar, al realizar los asientos, las cuentas pertinentes con el nivel de desarrollo que imponen las Instrucciones de Contabilidad".

- Informar en el balance de situación con la debida separación los bienes y derechos integrantes del PPS y su comparación con las cifras correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior.
- Incluir en la memoria información individualizada de cada una de las cuentas del balance (terrenos, construcciones, aprovechamientos urbanísticos y otros bienes y derechos del PPS) de los movimientos realizados en cada ejercicio (saldo inicial; entradas o dotaciones; aumentos por transferencias o traspasos de otras cuentas; salidas, bajas o reducciones; disminuciones por transferencias o traspasos a otras cuentas y saldo final).
- Contar con un inventario específico de carácter contable que detalle individualmente todo su inmovilizado, en el caso de que no exista la necesaria coordinación entre la contabilidad y el Inventario General de la entidad. El nuevo Plan determina que el Inventario General debe detallar de forma individual los diversos elementos del inmovilizado que tiene registrados en contabilidad (regla 16 de la SICAL-n), lo que obligará a una coordinación y coherencia entre ambos sistemas de registro que, en general, se ha manifestado inexistente.
- Considerar que la valoración de los bienes de PMS adquiridos a título gratuito se realice por el valor venal de los mismos en el momento de la incorporación patrimonial, el cual se podrá determinar mediante tasación de peritos especializados, valores medios de mercados organizados u otros procedimientos generalmente aceptados.

El modelo de Memoria sólo hace referencia a información sobre las cuentas de bienes y derechos, pero no ha previsto que se incorpore información acerca de los recursos monetarios afectos al PPS, ni ha regulado explícitamente la forma en que se deben controlar, debiendo aplicarse las reglas propias de los gastos con financiación afectada. Con la finalidad de que las cuentas anuales puedan reflejar la imagen fiel relativa a los PPS es necesario que la Memoria incluya alguna nota relacionada con los recursos del PPS materializados en tesorería.

IV.7.3. Ajustes de fin de ejercicio y revisión de la información contable

Aunque todos los ayuntamientos debieran ajustar el resultado presupuestario y el remanente e tesorería a fin de ejercicio en función de las desviaciones de financiación que se hayan producido entre los ingresos de PMS y sus inversiones afectadas, 36 no lo hacen regularmente, por lo que el saldo de estas magnitudes a fin de ejercicio no está debidamente calculado, pudiendo incidir en la disposición de recursos para financiar modificaciones presupuestarias en el ejercicio siguiente (anexo 19).

Por otro lado, únicamente 18 ayuntamientos hacen una revisión de los datos contables con los derivados del inventario municipal y 14 con los datos obrantes en las diferentes unidades de gestión. Sin embargo, esta conciliación sólo se hace anualmente en 10 entidades.

V. CONCLUSIONES

1ª. Los ayuntamientos fiscalizados disponían de planeamiento urbanístico general pero el 38% (55 entidades) mantenían vigentes instrumentos con una antigüedad superior a los diez años. El retraso en la revisión de los planeamientos supone una planificación urbanística pendiente de adaptar a la vigente regulación urbanística autonómica -cuyas leyes en general se han aprobado o modificado con posterioridad a 2004- y la existencia de modelos urbanísticos cercanos a su completa ejecución, que favorece un desarrollo urbanístico mediante modificaciones puntuales del plan, lo que dificulta el control de los desarrollos e incrementa la capacidad de actuación discrecional de los gestores locales.

2ª. Al disponer de planeamiento urbanístico general, los ayuntamientos fiscalizados estaban obligados a tener constituido el PMS, pero a 31 de diciembre de 2004 -tras casi medio siglo de la existencia de este instrumento- únicamente 21 entidades (el 15% de las analizadas) lo tenían formalmente constituido. La obligatoriedad que supone que el PMS constituya un patrimonio independiente y separado del resto de los bienes municipales impone la necesidad de que cada ayuntamiento, con independencia de que se haya o no adoptado un acuerdo de su constitución formal, mantenga un sistema que permita la identificación y control de los bienes del PMS en cualquier momento. Sin embargo, únicamente 44 ayuntamientos (el 30,5% de los analizados) podían distinguir los bienes inmuebles pertenecientes al PMS del resto de los bienes patrimoniales municipales. Los restantes 100 ayuntamientos no disponían de los elementos mínimos para poder hacer un control y un seguimiento adecuado de las operaciones con bienes del PMS.

3ª. Aunque las leyes de algunas Comunidades Autónomas han regulado la creación de un registro administrativo de los bienes y recursos del PMS y de sus enajenaciones y destinos, el desarrollo reglamentario, en su caso, se produjo a partir de 2005 y, por tanto, no les fue de aplicación en 2004, al que se circunscribe esta fiscalización. En los ayuntamientos de las tres Comunidades en las que el registro era exigible éste no se creó.

4ª. El control de los bienes del PMS se ha realizado a través de los inventarios que sólo incluyen bienes inmuebles. Sin embargo, el PMS está integrado también por otros recursos financieros obtenidos por la enajenación de aprovechamientos urbanísticos e inmuebles, por dotaciones presupuestarias o por otros ingresos específicos de carácter urbanístico (sanciones), sin que las operaciones que determinan una alta o una baja de estos recursos hayan sido objeto de apuntes o asientos en los registros o inventarios específicos por lo que, en general, se desconoce la disponibilidad exacta de estos recursos para su utilización en los destinos propios del PMS. Esta falta de registro no es coherente con el carácter de patrimonio separado que ostentan todos los bienes del PMS, sin que puedan exceptuarse los derivados de operaciones financieras o presupuestarias.

5ª. Existen tres tipos de inventarios en los que se deberían distinguir los bienes y derechos del PMS en relación con los restantes de la Corporación, los cuales tendrían que estar integrados o coordinados y ser coherentes entre sí: el Inventario General municipal, el Inventario contable y el inventario propio del PMS. No obstante, existe una generalizada ausencia de inventarios y, en los casos que se mantienen, presentan una falta de coordinación y homogeneidad entre ellos. Como consecuencia de la ausencia de sistemas de registro suficientes (sólo 44 de los 144 ayuntamientos fiscalizados disponía de inventario), la información sobre el Patrimonio Municipal del Suelo de los ayuntamientos fiscalizados es, en general, incompleta e incoherente, no pudiendo garantizarse su fiabilidad.

6ª. Los inventarios disponibles sobre PMS en general no responden a las características esenciales de un inventario, entendido éste como el instrumento que agrupa debidamente ordenados los bienes, derechos y cargas debidamente valorados que constituyen el patrimonio. No siempre se mantienen por las unidades encargadas de su gestión, y carecen de alguna o varias de las características mínimas exigibles: que figuren todos los elementos debidamente singularizados; que incluyan las características específicas de cada elemento (situación, dimensiones, calificación, etc.); que estén actualizados con el registro de todas las altas, modificaciones y bajas en el momento en que se producen; y que los elementos consten debidamente valorados. De hecho, se ha constatado que es una práctica generalizada no consignar ningún valor a los bienes adquiridos a título lucrativo (cesión del 10% del aprovechamiento principalmente) y sólo registrar estas operaciones cuando tienen repercusión financiera y presupuestaria, es decir, cuando son objeto de conversión a metálico o de enajenación.

7ª. Aunque cada legislación autonómica determina los ingresos y recursos que se integran en el PMS, existe una cierta uniformidad en relación con los principales, habiendo sido el más importante -proporcionalmente- los recursos obtenidos por enajenación de bienes (37,8%); la cesión del aprovechamiento lucrativo sobre los solares en suelo urbanizable o su conversión a

metálico en el año 2004 también tuvo una significativa importancia (34,2%), en tanto que el resto de los recursos han tenido una menor significación.

8ª. Conforme con la interpretación de la IGAE, a diferencia de la obtención de los aprovechamientos en parcelas o su posterior enajenación, la conversión a metálico de éstos en los ayuntamientos de régimen común se consideran ingresos corrientes e intervienen en el cálculo del ahorro neto y en consecuencia computan positivamente para la determinación de los límites de las operaciones de crédito.

9ª. Los elementos del PMS en 2004, conforme con las respectivas normas autonómicas y la información facilitada por los ayuntamientos, fueron destinados sólo en un 16,3% a la construcción de viviendas con algún régimen de protección pública, en tanto que un 35,8% se destinó a otros fines de interés social previsto por el planeamiento. Un 8,8% se destinó a la conservación y mantenimiento del propio PMS; un 20,7% se destinó, conforme prevén las normas autonómicas, a construcción de vivienda libre y otros usos, en tanto que un 18,4% fue utilizado para finalidades no previstas legalmente, en general cuando son fondos en metálico obtenidos como consecuencia de la conversión a metálico de aprovechamientos o enajenación de parcelas.

10ª. El carácter vinculante de los recursos del PMS a unos destinos específicos determina que los ayuntamientos deben mantener un control y un seguimiento de la realización de los gastos en relación con los ingresos que los financian. No obstante, 57 ayuntamientos no identifican las partidas del presupuesto de gastos que se financian con recursos del PMS y 41 de ellos no llevan un seguimiento de los proyectos de inversión afectados con financiación de PMS. Esta circunstancia es especialmente relevante, ya que la inobservancia del equilibrio entre los ingresos derivados del PMS con las inversiones proyectadas es causa de anulación del presupuesto, habiéndose presentado 4 recursos contencioso-administrativos al presupuesto de 2004 por este motivo. La dificultad de este seguimiento se produce no sólo porque las normas contables pudieran ser poco explícitas, sino por la necesidad de reconocer y contabilizar los ingresos con anterioridad a que se haya acordado el uso de tales recursos. La ausencia de este seguimiento junto con la falta de control de los recursos monetarios integrantes del PMS son causas que facilitan su utilización para finalidades no previstas legalmente.

11ª. Las operaciones con PMS sin repercusión presupuestaria no se contabilizaron en 108 de los 144 ayuntamientos fiscalizados (75%) y, en consecuencia, no mantenían el libro de inventarios y balances debidamente actualizado a 31 de diciembre de 2004; únicamente 5 ayuntamientos (el 3,5%) distinguen en el inventario contable los bienes pertenecientes al PMS del resto del inmovilizado municipal, en tanto que, sólo en 11 es posible conocer desde el sistema contable la valoración del PMS a 31 de diciembre de 2004. La contabilidad de los ayuntamientos, por tanto, no pone de manifiesto la composición y situación del patrimonio municipal de suelo ni sus variaciones, lo que afecta directamente a la exactitud y corrección de los balances de situación a 31 de diciembre de 2004 y del resultado económico-patrimonial del ejercicio.

VI. RECOMENDACIONES

1ª. En lo que afecta al PMS, la reciente promulgación de la Ley 8/2007 de Suelo hace necesario que las Comunidades Autónomas procedan a adaptar sus legislaciones urbanísticas a los preceptos de ésta, especialmente en lo referente al deber del promotor de actuaciones de transformación urbanística de entregar suelo con destino al Patrimonio Público de Suelo a la Administración competente y a los destinos de éste que deberán legislarse para que incidan en la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y otros usos de interés social especificando que los fines admisibles serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, conforme con los artículos 16 y 34 del citado texto legal. La adaptación a estos preceptos de las legislaciones autonómicas

permitiría acotar la definición del concepto “usos de interés social” y favorecería que los bienes y fondos de este patrimonio no se utilicen para otros usos no previstos.

2ª. Dada la falta del desarrollo reglamentario de las características de los registros de PMS, procede instar a las Comunidades Autónomas para que se actúe al objeto de dotar a los ayuntamientos de un modelo preciso para el control eficaz y efectivo de los bienes y derechos del PMS, de sus valoraciones y de sus usos. Sería conveniente que en el ámbito de coordinación correspondiente pudiera alcanzarse un modelo común para todos los ayuntamientos, sin perjuicio de las particularidades específicas de cada Comunidad Autónoma.

3ª. Se considera imprescindible que todos los ayuntamientos dispongan de un acuerdo de constitución formal de los PMS, acompañado de un inventario inicial de sus bienes. Esta consideración se refuerza por el hecho de que varias legislaciones relativamente recientes han establecido la obligatoriedad de su constitución para todos los ayuntamientos y no sólo para los que disponían de planeamiento general. Por otro lado, para aquellos ayuntamientos cuyo PGOU se ha aprobado más recientemente, la constitución formal con el inventario correspondiente serviría para realizar el adecuado control desde el primer momento de los diversos bienes patrimoniales del ayuntamiento, mientras que para aquéllos cuyo Plan sea más antiguo, se hace necesario diferenciar claramente los bienes que forman parte del PMS para efectuar una gestión adecuada de los mismos. Como medida de transparencia, es recomendable que los inventarios específicos del PMS sean aprobados anualmente por los Plenos de las entidades locales.

4ª. Los ayuntamientos deberían conocer todos los recursos disponibles del PMS debidamente clasificados. En este sentido, se hace preciso que los ayuntamientos consideren recursos disponibles y afectados del PMS todos los ingresos en metálico, directos o indirectos, percibidos como consecuencia de la conversión a metálico de aprovechamientos, de enajenaciones de bienes, de cesiones de suelo o de otras operaciones con estos bienes (créditos hipotecarios, dividendos de empresas públicas que gestionan patrimonio público de suelo, etc.). Los ayuntamientos, una vez enajenados los bienes de PMS, además de darles destino, deben considerar que los ingresos obtenidos retroalimentan el fondo del PMS y vincularlos con éste. Asimismo, deben controlarse los recursos presupuestarios que las legislaciones expresamente exigen que se destinen a mantenimiento o ampliación de este patrimonio.

5ª. Los ayuntamientos deben mantener debidamente clasificado, singularizado, actualizado y valorado el Inventario General, como instrumento de control de todos los bienes y derechos municipales, y deberán mantener integrados, subordinados o coordinados con éste tanto el inventario específico del Patrimonio Público del Suelo como el inventario contable. Los recursos no inmobiliarios afectos a este patrimonio, en tanto que integrantes de éste, deberían singularizarse específicamente.

6ª. Como consecuencia de que los presupuestos deben contener los créditos expresos para dar cumplimiento a las situaciones que sean conocidas a priori que han de generar obligaciones económicas en el ejercicio, los proyectos de inversión que se deriven de la gestión del Patrimonio Público del Suelo, en la medida en que se conozcan con anterioridad a la elaboración del presupuesto, deberían incluirse en el mismo, detallarse en el anexo de inversiones e indicar que su financiación procede de recursos de este patrimonio. De igual forma, los ingresos que se prevea liquidar durante el ejercicio por la gestión de este patrimonio deberán consignarse en el presupuesto, pero tales cuantías deben establecerse con fundamentación suficiente que pruebe la viabilidad de su recaudación, por lo que es recomendable que se basen en informes técnicos escritos. En su caso, los presupuestos deberán mantener la correspondiente vinculación entre ingresos y gastos que acredite que los recursos previstos de este patrimonio en el ejercicio se van a utilizar para sus fines específicos.

7ª. Los ayuntamientos, cuando se produzcan ingresos presupuestarios derivados de la gestión de este patrimonio no previstos en el presupuesto, deben determinar el proyecto o proyectos de inversión a los que se vinculan aquéllos, considerando las restricciones de uso previstas en cada

legislación autonómica y proceder a la modificación del presupuesto inicial. En aquéllos casos en que su determinación no pudiera ser inmediata, se recomienda que se adopte un acuerdo expreso de su reserva para su utilización en un momento posterior, lo que facilitará su control y contabilización.

8ª. Los Servicios de Contabilidad de los ayuntamientos deben, además de contabilizar y controlar las operaciones presupuestarias, hacer cuantas anotaciones sean necesarias mediante asientos directos para que los estados financieros patrimoniales reflejen la imagen fiel y los resultados del Patrimonio Público del Suelo.

9ª. La nueva configuración de la contabilidad de las entidades locales facilita la contabilización de las operaciones con el Patrimonio Público de Suelo pero la información exigida en la Cuenta General no es completa. Para que pudiera mostrar la imagen fiel de los recursos disponibles del Patrimonio Público del Suelo, en la memoria debería incluirse una nota adicional explicativa de la situación de los recursos de carácter no inmobiliario o confeccionarse una cuenta de gestión anual.

10ª. Dada la situación actual, es recomendable que las Intervenciones municipales amplíen los criterios de fiscalización de las operaciones con el Patrimonio Público del Suelo, en especial en aquéllas en las que está legalmente previsto que las cuentas de su gestión anual deben acompañar a la Cuenta General del ayuntamiento.

11ª. Como consecuencia de la evolución y utilización de los recursos procedentes del Patrimonio Público de Suelo, se recomienda a la IGAE que revise los criterios que fundamentaron la contestación a la Consulta 9/93 sobre contabilización de los aprovechamientos y dé un tratamiento homogéneo a la conversión a metálico de los aprovechamientos y a su enajenación en un momento posterior a su adquisición, especialmente tras la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de Suelo, cuyo art. 33.2 restringe el uso de recursos de Patrimonio Público de Suelo provenientes de enajenaciones y de conversiones a metálico exclusivamente para financiar gastos de capital.

Madrid, 26 de junio de 2008

EL PRESIDENTE



Fdo.: Manuel Núñez Pérez

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1.	AYUNTAMIENTOS INCLUIDOS EN LA FISCALIZACIÓN
ANEXO 2.	LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN
ANEXO 3.	INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO
ANEXO 4.	CONSTITUCIÓN FORMAL
ANEXO 5.	AYUNTAMIENTOS CON ENTIDADES DEPENDIENTES GESTORAS DE PMS
ANEXO 6.	INSTRUMENTOS DE CONTROL
ANEXO 7.	CONTENIDO E INTEGRIDAD DE LOS INVENTARIOS
ANEXO 8.	ACTUALIZACIÓN DE LOS INVENTARIOS
ANEXO 9.	VALORACIÓN DE LOS BIENES INCLUIDOS EN LOS INVENTARIOS
ANEXO 10.	APROBACIÓN DE LOS INVENTARIOS
ANEXO 11.	DISTRIBUCIÓN DE LAS ALTAS Y ADQUISICIONES DE PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO EN 2004
ANEXO 12.	DISTRIBUCIÓN DE LOS USOS Y DESTINOS DE PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO EN 2004
ANEXO 13.	REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES CON REPERCUSIÓN PRESUPUESTARIA
ANEXO 14.	CONSIGNACIONES INICIALES EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS
ANEXO 15.	MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS: GENERACIÓN DE CRÉDITO CON INGRESOS DE PMS
ANEXO 16.	VINCULACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS
ANEXO 17.	CONTABILIZACIÓN DE OPERACIONES DE PMS EN PARTIDAS NO PRESUPUESTARIAS
ANEXO 18.	REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES SIN REPERCUSIÓN PRESUPUESTARIA (CESIONES DE APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS) E INFORMACIÓN EN LIBROS CONTABLES
ANEXO 19.	AJUSTES DE FIN DE EJERCICIO Y REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTABLE

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

AYUNTAMIENTOS INCLUIDOS EN LA FISCALIZACIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO
ANDALUCIA	ALMERIA	ALMERIA
		NIJAR
		ROQUETAS DE MAR
	CADIZ	ALGECIRAS
		CADIZ
		JEREZ DE LA FRONTERA
	CORDOBA	CORDOBA
	GRANADA	GRANADA
	HUELVA	HUELVA
	JAEN	JAEN
	MALAGA	BENALMADENA
		MALAGA
		RINCON DE LA VICTORIA
	MALAGA	TORREMOLINOS
ARAGON	SEVILLA	DOS HERMANAS
		SEVILLA
	HUESCA	HUESCA
	TERUEL	TERUEL
CANARIAS	ZARAGOZA	ZARAGOZA
	PALMAS (LAS)	PALMAS DE GRAN CANARIA (LAS)
		PUERTO DEL ROSARIO
	S.C. TENERIFE	ADEJE
		ARONA
		GRANADILLA DE ABONA
		PUERTO DE LA CRUZ
		SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA
		SANTA CRUZ DE TENERIFE
CANTABRIA		CAMARGO
		CASTRO-URDIALES
		SANTANDER
		TORRELAVEGA
CASTILLA Y LEON	AVILA	AVILA
	BURGOS	ARANDA DE DUERO
		BURGOS
		MIRANDA DE EBRO
	LEON	LEON
		PONFERRADA
		SAN ANDRES DEL RABANEDO
		PALENCIA
	PALENCIA	PALENCIA
	SALAMANCA	SALAMANCA
	SEGOVIA	SEGOVIA
	SORIA	SORIA
	VALLADOLID	LAGUNA DE DUERO
		VALLADOLID
	ZAMORA	ZAMORA

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

AYUNTAMIENTOS INCLUIDOS EN LA FISCALIZACIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO
CASTILLA-LA MANCHA	ALBACETE	ALBACETE HELLIN VILLARROBLEDO
	CIUDAD REAL	CIUDAD REAL TOMELLOSO
	CUENCA	CUENCA
	GUADALAJARA	AZUQUECA DE HENARES GUADALAJARA
CATALUÑA	TOLEDO	TALAVERA DE LA REINA TOLEDO
	BARCELONA	BADALONA BARCELONA CASTELLDEFELS HOSPITALET DE LLOBREGAT (L') MATARO SABADELL SANT CUGAT DEL VALLES SANTA COLOMA DE GRAMENET TERRASSA
	GIRONA	GIRONA LLORET DE MAR
	LLEIDA TARRAGONA	LLEIDA CAMBRILS TARRAGONA VENDRELL (EL)
COMUNIDAD DE MADRID		ALCALA DE HENARES ALCOBENDAS ALCORCON BOADILLA DEL MONTE FUENLABRADA GALAPAGAR GETAFE LEGANES MADRID MAJADAHONDA MOSTOLES RIVAS-VACIAMADRID TORREJON DE ARDOZ VALDEMORO
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE	ALICANTE/ALACANT CALPE/CALP DENIA ELCHE/ELX ORIHUELA SANTA POLA TORREVIEJA
	CASTELLON	CASTELLON DE LA PLANA/CASTELLO DE LA PLANA
	VALENCIA	VALENCIA

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

AYUNTAMIENTOS INCLUIDOS EN LA FISCALIZACIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO
EXTREMADURA	BADAJOZ	ALMENDRALEJO
		BADAJOZ
		DON BENITO
		MÉRIDA
	BADAJOZ	VILLANUEVA DE LA SERENA
	CÁCERES	CÁCERES
		PLASENCIA
GALICIA	CORUÑA (LA)	AMES
		ARTEIXO
		CAMBRE
		CORUÑA (A)
		CULLEREDO
		PONTEAREAS
	LUGO	LUGO
	ORENSE	ORENSE
	PONTEVEDRA	PONTEVEDRA
		VIGO
ISLAS BALEARES		EIVISSA
		INCA
		LLUCMAJOR
		MAÓ
		MARRATXI
		PALMA DE MALLORCA
		SANTA EULALIA DEL RIO
LA RIOJA		CALAHORRA
		LOGROÑO
NAVARRA		BARAÑAIN
		PAMPLONA/IRUÑA
		TUDELA
PAIS VASCO	ALAVA	VITORIA/GASTEIZ
		DONOSTIA/SAN SEBASTIAN
		IRUN
	GUIPUZCOA	ZARAUTZ
		BILBAO
		DURANGO
		ERANDIO
		LEIOA
	VIZCAYA	
PRINCIPADO DE ASTURIAS		AVILES
		CASTRILLON
		GIJON
		LANGREO
		MIERES
		OVIEDO
		SIERO
REGION DE MURCIA		CARTAGENA
		MAZARRON
		MOLINA DE SEGURA
		MURCIA
		SAN JAVIER
		TORRE-PACHECO
		TOTANA

ANEXO 2 (1/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN

Como se ha indicado, la regulación del PMS ha sufrido sucesivas modificaciones dirigidas a adecuar la institución a las normas que enmarcan las políticas de suelo. Siendo estas políticas varias por ser de ámbito y competencia autonómica, varias son también las configuraciones que presenta el PMS en la realidad actual. Así, esta variedad que incluso se extiende, como se ha expuesto, a aspectos regulados con vocación de generalidad por la legislación estatal, incide también en los restantes aspectos caracterizadores de la figura, incluso con mayor intensidad. De este modo, aspectos tales como la propia obligatoriedad de su existencia, la integración del PMS en otras instituciones más amplias (PPS); la exigencia o no de registros especiales para anotar los bienes integrantes; las formas de enajenación; el origen de los bienes que lo integran o el destino que puede dárseles, son ejemplo de la profunda variedad de la actual regulación del PMS.

Hay otros aspectos que, incluso son específicos de alguna de las regulaciones autonómicas, así, la presencia de derechos de tanteo y retracto sobre los bienes del PMS enajenados y el registro de su dinámica fuera de la titularidad municipal (Aragón) o la asignación de partidas presupuestarias correspondientes a un porcentaje del presupuesto de ingresos (Cantabria, Castilla La Mancha, País Vasco).

Las formas de enajenación de los bienes integrantes del PMS aceptan cualquiera de los procedimientos que resulten de aplicación a cada una de los Ayuntamientos, pero, a su vez, las diversas normas recogen una pluralidad de formas utilizadas para ello, distinguiendo entre enajenaciones onerosas o cesiones gratuitas, y éstas a su vez por serlo totalmente o por responder a un precio inferior al de tasación/urbanístico/etc. Pueden realizarse mediante concursos o subastas -con referencia a procedimientos abiertos o cerrados-, adjudicaciones directas, convenios o permutas, y restringiendo el uso de unos u otros a una gran variedad de supuestos diferentes, tanto en el seno de cada normativa autonómica como por comparación entre ellas.

La exposición del régimen jurídico, del marco legal en que se desarrolla esta fiscalización exige exponer la regulación específica de las diversas Comunidades Autónomas en aspectos que resultan esenciales tanto respecto del ámbito material de la fiscalización desarrollada como para una mejor comprensión de la pluralidad normativa a la que se sujeta la institución:

ANEXO 2 (2/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Los Patrimonios Municipales de Suelo, desde una perspectiva sistemática, están contemplados como instrumentos de intervención en el mercado del suelo, de los regulados en el Título III de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística, y específicamente en el Capítulo I, artículos 69 a 76, dedicado a los Patrimonios Públicos de Suelo, entre los que se encuentran. Los PMS resultan de constitución obligatoria para todos los Ayuntamientos, sin distinción, y tienen la condición de patrimonios separados.

COMPOSICIÓN

De conformidad con la Ley 2/2002, integran tales patrimonios públicos los siguientes bienes y recursos: Los bienes patrimoniales incorporados por decisión de la administración correspondiente, temporal o definitivamente; los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley, en virtud de convenio urbanístico o con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico; los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria, de las multas consecuencia de las infracciones urbanísticas; los terrenos y las construcciones adquiridos para su incorporación al patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley; y los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.

DESTINO

Los terrenos y construcciones que integren los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística:

1. En suelo residencial, a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y, excepcionalmente, a otros tipos de viviendas
2. A usos declarados de interés público.
3. A cualesquiera de los usos admitidos por el planeamiento, cuando facilite su ejecución y la gestión del POMS y así se declare motivadamente por la Administración.

Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán a:

1. Con carácter preferente, la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
2. La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo.
3. La promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

ANEXO 2 (3/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

4. 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.

CONTROL

De acuerdo con la citada normativa, los ayuntamientos titulares de patrimonios públicos de suelo deberán llevar un registro del mismo, que tendrá carácter público, comprensivo, en los términos que se precise reglamentariamente, de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones o cesiones de bienes y el destino final de éstos. El registro del Patrimonio Público de Suelo estará sujeto al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria, en los términos que se precise reglamentariamente.

ANEXO 2 (4/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

La legislación aragonesa, contenida en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, de Normas Reguladoras de la Actividad Urbanística, concibe el PMS como forma de intervención especial a la que dedica el Título III y, dentro de éste, se regulan específicamente los Patrimonios Públicos del Suelo en el Capítulo III, artículos 85 a 93.

La regulación autonómica, exige la constitución de Patrimonios Públicos del Suelo a los ayuntamientos que dispongan de Plan General de Ordenación Urbana, que tendrán la condición de patrimonio separado.

COMPOSICIÓN

Integra el Patrimonio Público de Suelo de los municipios de Aragón, exclusivamente terrenos municipales de naturaleza patrimonial que resultaren clasificados como suelo urbano o urbanizable, obtenidos como consecuencia de cesiones o expropiaciones urbanísticas de cualquier clase así como el importe en metálico de las cesiones y los clasificados como suelo no urbanizable que fueran adquiridos con la finalidad de incorporarlos al Patrimonio Público del Suelo.

DESTINO

Los bienes del Patrimonio Público del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico, conforme a lo establecido en la Ley 5/1999 y en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de los supuestos de transmisión previstos en la propia norma.

CONTROL

La Ley exige que en los Ayuntamientos que cuenten con Patrimonio Municipal del Suelo funcione un registro administrativo de las transmisiones de los bienes y derechos que tienen origen en aquél a los efectos de poder ejecutar los derechos de tanteo y retracto, pero no propiamente un registro de los bienes integrantes del PMS. Ese registro deberá comunicar su contenido a los notarios y registradores. Al registro se le deberán comunicar los actos de transmisión por parte de los propietarios o beneficiarios.

ANEXO 2 (5/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

El artículo 74 del Texto Refundido de Ordenación del Territorio (Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo), con idéntica integración sistemática a la ya expuesta, impone la constitución de Patrimonios Municipales de Suelo a todos los ayuntamientos, sin ninguna otra especificación, con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas de carácter urbanístico, residencial o ambiental y de facilitar la ejecución del planeamiento. Sin embargo, el citado texto legal no atribuye, expresamente, a los bienes integrantes del PMS la condición de patrimonio separado.

COMPOSICIÓN

Los municipios de la Comunidad Autónoma de Canarias integran en sus patrimonios públicos los siguientes bienes e ingresos: Los bienes patrimoniales de la administración adscritos expresamente; los terrenos y las edificaciones o construcciones obtenidas en virtud de las cesiones del aprovechamiento urbanístico, por cualquier título si ese fuera su fin previsto, o derivara del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto; así como las adquisiciones de bienes o dinero percibidos por la gestión urbanística, en concepto del canon previsto por actuaciones en suelo rústico o por cesiones derivadas de deberes u obligaciones, legales o voluntarias, asumidos en convenios o concursos público; y, finalmente, los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos incluidos en los patrimonios públicos de suelo.

DESTINO

El destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, será cualquiera de los siguientes fines:

- a) Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- b) Conservación o mejora del medio ambiente.
- c) Actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social.
- d) Conservación y ampliación de dichos patrimonios.
- e) A la propia planificación y gestión territoriales y urbanísticas, en especial al pago en especie, mediante permuta, de los terrenos obtenidos por ocupación directa de suelo destinado a sistemas generales.

CONTROL

La normativa autonómica exige a las Administraciones titulares llevar un registro de explotación, comprensivo de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y el destino final de éstos, previendo su futuro desarrollo reglamentario. Específicamente exige que una liquidación de la gestión anual de la explotación se acompañará a la de las cuentas anuales y

ANEXO 2 (6/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

será objeto de control por la administración autonómica competente y, específicamente, por la Audiencia de Cuentas de Canarias en los términos establecidos en la legislación reguladora de esta última.

ANEXO 2 (7/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

La normativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria regula el PMS con una sistemática idéntica a la seguida por las CCAA anteriores, como instrumento de intervención y en el seno de los Regímenes Públicos de Suelo.

El artículo 229 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo impone la constitución de PMS a aquellos ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, con la finalidad de obtener reservas para actuaciones de iniciativa pública, regular el mercado de terrenos y facilitar la ejecución del planeamiento. Los bienes del patrimonio municipal del suelo constituyen un patrimonio diferenciado de los restantes bienes municipales.

COMPOSICIÓN

Integra el PMS de los municipios de Cantabria, los bienes e ingresos que resulten clasificados como suelo urbano o urbanizable; los obtenidos como consecuencia de cesiones, tanto de terrenos como en metálico; los adquiridos con la finalidad de ser incorporados al patrimonio municipal del suelo y los terrenos procedentes del ejercicio del derecho de tanteo y retracto o de expropiaciones urbanísticas. Se integran también los fondos públicos consignados con la finalidad de conservar, ampliar o gestionar los bienes anteriormente citados, así como los intereses generados por dichos fondos.

DESTINO

Los bienes y fondos integrantes del patrimonio municipal del suelo deberán ser destinados a las siguientes finalidades:

- a) Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- b) Urbanización y ejecución de dotaciones y equipamientos públicos, incluidos los sistemas generales.
- c) Compensación a propietarios.
- d) Conservación, gestión o ampliación del propio patrimonio municipal del suelo.
- e) Otros fines y usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente.

Aquellos bienes cuya clasificación o calificación urbanística resulte incompatible con los fines del PMS, podrán ser enajenados mediante subasta, destinando los ingresos obtenidos a los fines propios del PMS.

Podrá también la Administración permutar los bienes del PMS previa tasación.

ANEXO 2 (8/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

CONTROL

No contiene la normativa cántabra referencia alguna a la existencia de un registro municipal específico para el PMS ni impone ninguna exigencia en cuanto a su gestión municipal.

ANEXO 2 (9/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA LEÓN

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León dedica los artículos 123 y ss, integrados dentro del Título denominado “Intervención en el Mercado del Suelo”, a la regulación de los patrimonios públicos y, dentro de ellos, los Patrimonios Municipales del Suelo.

La constitución del PMS se vincula, en la nueva redacción dada al artículo 123 por la Ley 13/2003 de 23 de diciembre, a la existencia de planeamientos generales, siendo su finalidad facilitar la ejecución del planeamiento urbanístico, obtener reservas de suelo para actuaciones previstas en aquél, y contribuir a la regulación del mercado inmobiliario. Los bienes del patrimonio municipal del suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales.

COMPOSICIÓN

Integrarán el Patrimonio Público de Suelo en los municipios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el aprovechamiento que exceda del que corresponda a los propietarios de suelo urbano y urbanizable; los terrenos que teniendo ya naturaleza patrimonial sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o suelo urbanizable y los adquiridos para su incorporación al PMS, por cesiones y expropiaciones urbanísticas, ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y, en general, por la ejecución del planeamiento urbanístico o de los instrumentos de ordenación del territorio; y las viviendas de propiedad pública y las dotaciones urbanísticas públicas asentadas sobre suelos públicos.

Además integrarán el PMS, los créditos garantizados con hipotecas sobre bienes del PMS, los intereses o beneficios generados por sociedades en las que el capital público aportado fueran bienes del PMS; los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes del PMS o por la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico y las transferencias o consignaciones cuyo fin sea la conservación, ampliación o gestión del mismo patrimonio.

También podrán vincularse al Patrimonio Público de Suelo las obligaciones de compensación de aprovechamientos a los propietarios de suelos sobre los que la Administración decida la ocupación directa o a los que en el planeamiento se les permita un aprovechamiento inferior al que les corresponda.

DESTINO

Los bienes y fondos que integran el PMS, deberán destinarse necesariamente a alguno de los siguientes fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico:

- a) Conservación, gestión o ampliación de los propios patrimonios públicos de suelo.
- b) Construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública.

ANEXO 2 (10/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

- c) Ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales.
- d) Compensación a propietarios
- e) Otros fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o vinculados a su ejecución, de la forma que se determine reglamentariamente.

Cuando el planeamiento urbanístico establezca determinaciones para los bienes de los patrimonios públicos de suelo que resulten incompatibles con los fines señalados en el número anterior, su Administración titular deberá enajenarlos por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, destinando los ingresos obtenidos a los citados fines.

CONTROL

De acuerdo con el art. 376 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo, las Administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo, así como las entidades que tuvieran encomendada su gestión, deben documentar contablemente de forma expresa y diferenciada los bienes integrantes del patrimonio, así como su movimiento patrimonial, sus enajenaciones y su destino final y, asimismo, el flujo y afectación de los fondos adscritos al patrimonio, utilizando al efecto técnicas de contabilidad y presupuestación públicas. La gestión anual de los patrimonios públicos de suelo debe acompañarse a la liquidación de las cuentas correspondientes a la ejecución de los presupuestos de su Administración titular y debe ser objeto de control en los mismos términos que dicha liquidación.

ANEXO 2 (11/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA- LA MANCHA

La Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, en sus artículos 76 a 80, dentro del Capítulo dedicado a la Intervención Pública en el Mercado del Suelo, actualmente derogada, precisa la extensión de la obligatoriedad de su constitución a todos los Municipios, sea de forma independiente o mancomunada o consorciada, con la finalidad de crear reservas para actuaciones públicas y de facilitar el planeamiento territorial y urbanístico y su ejecución en el marco de sus correspondientes competencias. Cada patrimonio público de suelo integrará un patrimonio independiente, separado del restante patrimonio de la Administración titular.

COMPOSICIÓN

Este PMS estará integrado por bienes patrimoniales de la Administración a los que se asigne expresamente tal destino, vincule a la construcción o rehabilitación de viviendas con sujeción a algún régimen de protección pública o atribuya cualquier otro uso de interés social; los terrenos y construcciones o los pagos en metálico, obtenidos en virtud de las cesiones de la participación en el aprovechamiento urbanístico y los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones con pago en dinero; los derechos de aprovechamiento urbanístico, los terrenos y construcciones adquiridos, en virtud de cualquier título y, en especial, mediante expropiación, con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley.

DESTINO

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, deberán ser destinados a:

- a) La construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o destinadas a ser alquiladas por precio tasado e, incluso, subvencionado, con derecho a acceder a la propiedad, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- b) Usos de conservación o mejora del medio ambiente.
- c) Usos de interés social.

CONTROL

Por lo que a su control se refiere, la norma impone la obligación de documentar, en los términos que se precisen reglamentariamente, los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y el destino final de éstos. La gestión anual de la explotación se acompañará a la liquidación de las cuentas correspondiente a la ejecución de los presupuestos anuales y será objeto de control en los mismos términos que dicha liquidación.

ANEXO 2 (12/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

En términos similares se pronuncia el vigente artículo 76 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, derogatorio de la ley 2/1998.

ANEXO 2 (13/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

El régimen jurídico del PMS de Cataluña durante el año 2004 se encuentra en las normas destinadas por el Título V de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, a los Instrumentos de la Política de Suelo y Vivienda. Concretamente, y con similar sistemática a la mayoría de la normativa autonómica, dedica el Capítulo III a los Patrimonios Públicos y dentro de ellos los Municipales en los artículos 156 y ss. La creación del correspondiente Patrimonio Municipal de Suelo y Vivienda resulta exigible a los ayuntamientos que cuenten con un programa de actuación urbanística municipal, con la condición de patrimonio separado. Además, se establece que el suelo con aprovechamiento urbanístico que, por cesión obligatoria y gratuita, reciban otros ayuntamientos que no dispongan del citado programa de actuación, queda vinculado y sujeto a las mismas finalidades y limitaciones establecidas para los bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo y vivienda. Los fines que con estos patrimonios se persiguen son la expansión de las poblaciones, la mejora de la calidad de vida, el derecho de los ciudadanos a la vivienda, intervenir en los mercados para abaratar el suelo y formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable. No obstante, la Disposición Adicional 6ª de la ley otorga un plazo máximo de dos años, para adoptar los acuerdos necesarios que permitan incorporar a su patrimonio público de suelo y vivienda el suelo y los edificios susceptibles de ser destinados a las finalidades especificadas en la presente Ley.

A este respecto debe recordarse que, de acuerdo con la anterior normativa, el artículo 131 del Real Decreto 1/1990 de 12 de julio, los Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes, los que voluntariamente lo acuerden y los demás que señale el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, debían constituir su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo.

A partir del 31 de diciembre de 2004, la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, establece la obligatoriedad de constitución del PMS para los Ayuntamientos de Cataluña que dispongan de un planeamiento urbanístico general que delimite ámbitos de actuación urbanística susceptibles de generar cesiones de suelo de titularidad pública con aprovechamiento.

COMPOSICIÓN Y DESTINO

El suelo correspondiente al porcentaje de aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria y gratuita, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable, se incorpora al patrimonio municipal de suelo y vivienda. Si los terrenos son de uso residencial, deben destinarse a la finalidad de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada, mediante un régimen de protección pública.

ANEXO 2 (14/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

En el caso de que, por razones tipológicas, el producto inmobiliario de uso residencial resultante no se adecue a las determinaciones establecidas para las viviendas de protección pública, debe aplicarse lo establecido en el art. 45.3. Si esta alternativa no es posible, la Administración actuante debe destinar el producto que obtenga de la enajenación a la finalidad a que se hace referencia en el apartado 2, o bien puede permutar por suelo adecuado el suelo recibido por cesión.

El referido art. 45.3 indica que la cesión de suelo puede ser sustituida por su equivalente en otros terrenos fuera del sector o del polígono si se pretende mejorar la política de vivienda o si la ordenación urbanística da lugar a una parcela única e indivisible. En este último caso, la cesión puede ser sustituida también por el equivalente de su valor económico. En todos los casos, el equivalente debe destinarse a conservar o ampliar el patrimonio público de suelo.

El volumen de este patrimonio se adecuará tanto a las necesidades establecidas en el Programa de Ordenación municipal y el de actuación urbanística como a las posibilidades económicas del Ayuntamiento.

CONTROL

Nada se establece respecto a la exigencia de un Registro específico donde inscribir exclusivamente estos bienes.

ANEXO 2 (15/34)
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO
Ejercicio 2004
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN

COMUNIDAD DE MADRID

La regulación contenida en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, dedica el Título IV a la “Intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario” y, dentro de él, el Capítulo V al “Instrumento de incidencia en el mercado inmobiliario”, destinando la Sección 1ª a los Patrimonios Públicos de Suelo, entre los que se encuentran los PMS, carentes de una sección o apartado sistemático específico.

La norma citada impone a todos los Ayuntamientos de la Comunidad la constitución de un Patrimonio Municipal del Suelo, con la condición de patrimonio separado.

COMPOSICIÓN

La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, es, junto con la de Castilla y León la más prolija al establecer bienes, ingresos y fondos que integran los patrimonios públicos del suelo, concretamente al PMS, extendiéndose a:

- a) Los bienes patrimoniales (...) a los que se les asigne tal destino.
- b) Los terrenos, construcciones y edificaciones no afectos a un uso o servicio público adquiridos al ejecutar el planeamiento, incluso los adquiridos mediante convenios urbanísticos.
- c) Los terrenos, construcciones y edificaciones adquiridos en virtud de las cesiones correspondientes a la participación de los municipios en el aprovechamiento urbanístico de los sectores o unidades de ejecución
- d) Los derechos correspondientes sobre los terrenos a obtener por cesión en la equidistribución reparcelatoria de beneficios y cargas con destino a dotaciones para redes locales y supramunicipales en cualquier clase de suelo, en virtud del valor económico de la diferencia entre las edificabilidades objetivas y las normales establecidas por el planeamiento urbanístico.
- e) Los terrenos, construcciones y edificaciones (...) adquiridos para su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo.
- f) Los terrenos, las construcciones y las edificaciones que los municipios y la Comunidad de Madrid se cedan entre sí con carácter gratuito, para su incorporación al patrimonio de suelo de la Administración cesionaria y su aplicación, en su caso, a una finalidad específica.
- g) Las cesiones que se obtengan en especie o en metálico para infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, distintas de las derivadas del cumplimiento de deberes u obligaciones, legales o voluntarios, asumidas en convenios o concursos públicos celebrados en aplicación de la ordenación urbanística.

ANEXO 2 (16/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

- h) Los terrenos que reciban los Ayuntamientos como consecuencia del pago del canon que prevé esta Ley respecto de los proyectos de actuación especial.
- i) Los demás bienes inmuebles que legalmente deban incorporarse al patrimonio público de suelo.
- j) Los demás ingresos que legalmente deban incorporarse al patrimonio público de suelo.

Son fondos adscritos al patrimonio público de suelo:

- a) Los ingresos obtenidos en la gestión y disposición del patrimonio público de suelo.
- b) Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el patrimonio público de suelo.
- c) Los beneficios de sociedades públicas o mixtas, cuando la aportación de capital público consista en bienes integrantes del patrimonio público de suelo.
- d) Las transferencias presupuestarias que tengan como finalidad específica la adquisición de bienes para el patrimonio público de suelo.
- e) Los ingresos que perciban los Ayuntamientos como consecuencia del pago del canon que prevé esta Ley respecto de los proyectos de actuación especial.

DESTINO

Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, se destinarán, a cualquiera de los siguientes fines:

- a) 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) Conservación y ampliación de los patrimonios públicos de suelo.
- f) A la propia gestión urbanística, con cualquiera de las siguientes finalidades:
 - Incidir en el mercado inmobiliario, preparando y enajenando suelo edificable.
 - Pagar en especie, mediante permuta, suelo destinado a redes públicas.
 - Compensar, cuando proceda, a quienes resulten con defecto de aprovechamiento, como consecuencia de operaciones de equidistribución, o de la imposición de limitaciones singulares

ANEXO 2 (17/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

CONTROL

La norma autonómica exige la llevanza por los ayuntamientos de un registro de explotación del PMS, donde deberá hacerse constar los bienes integrantes; los depósitos e ingresos en metálico; las enajenaciones, permutas y adquisiciones de bienes; y el destino final de los bienes. Además, en los Ayuntamientos de más de 15.000 habitantes funcionará un registro, organizado por reservas o zonas, de los actos jurídicos de que sean objeto los bienes sujetos a los derechos de tanteo y retracto, siendo el destino de los bienes adquiridos a consecuencia del ejercicio de los citados derechos, ingresar en el PMS salvo que constara otra causa motivadora del ejercicio de tales derechos.

A la liquidación de las cuentas de los presupuestos anuales se deberá acompañar un informe de gestión de la explotación del patrimonio público de suelo, que será objeto de control en los mismos términos que aquélla.

ANEXO 2 (18/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD VALENCIANA

El régimen jurídico autonómico del PMS se encontraba, durante el año 2004, en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, en la redacción dada, en lo que aquí interesa, por la Ley 16/2003 de 26 de diciembre, de Ordenación Económica, que incorpora dos nuevos preceptos reguladores del PMS.

El PMS se regula dentro del Título IV, dedicado a la intervención en el Mercado Inmobiliario, en concreto en el Capítulo VI, dedicado a otras formas de intervención, ente las que se encuentran los Patrimonios Públicos del Suelo y, específicamente, el PMS.

De acuerdo con la Disposición Final Primera, no resulta incompatible con la norma valenciana el artículo 276 del RD Legislativo 1/1992, TR de la Ley del Suelo, por lo que la exigencia de constitución de PMS se extendería a las Entidades Locales en este último indicadas, siendo su fin regular el mercado de terrenos y obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública que faciliten la ejecución del planeamiento y garanticen la promoción y edificación de viviendas de protección pública. Los bienes de los Patrimoniales Públicos de Suelo conforman un patrimonio independiente separado del resto de bienes y derechos patrimoniales o privativos de titularidad de la administración.

COMPOSICIÓN

La Ley reguladora de la actividad urbanística de Valencia se limita a señalar que los patrimonios municipales de suelo están constituidos por los bienes inmuebles y recursos financieros afectos al mismo, obtenidos mediante los mecanismos de gestión urbanística o por compra para su adscripción al mismo.

DESTINO

Los destinos previstos para los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, difieren según los Ayuntamientos superen o no los 10.000 habitantes. Como regla general, el destino de estos bienes será:

- a) La construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública
- b) Otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

Sin embargo, los municipios de más de 10.000 habitantes destinarán íntegramente el patrimonio público de suelo correspondiente al tanto por ciento de la cesión de aprovechamiento urbanístico que le corresponda por actuaciones en suelo urbanizable residencial, a la promoción de viviendas de protección pública. Podrán hacerlo bien mediante promoción directa, bien por enajenación gratuita u onerosa del suelo vinculada a tal fin. Al menos la mitad de este suelo deberá ser

ANEXO 2 (19/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

enajenado de forma onerosa mediante concurso o ser objeto de cesión gratuita. No obstante, cuando la demanda de vivienda protegida esté satisfecha justificadamente, o la necesidad del municipio de destinarlos a otros usos de interés público así lo exijan, podrá eximirse hasta el 50% o, excepcionalmente, el 100% de la obligación citada mediante resolución del Conseller competente en vivienda.

CONTROL

Prevé expresamente la Ley 6/1994, tras su modificación por Ley 16/2003, la creación de un registro autonómico de Patrimonios Públicos Municipales de Suelo, compuesto por el inventario de bienes municipales adscritos a cada patrimonio municipal de suelo que sean procedentes de la gestión urbanística, a tal fin enviarán anualmente copia certificada con la relación de bienes inmuebles, su identificación precisa y determinada, con su certificación registral y cargas urbanísticas. El citado registro ha sido objeto de desarrollo mediante Decreto 178/2004, de 24 de septiembre.

Si un ayuntamiento, no procede a enajenar en el plazo de dos años a partir de la vigencia de la presente ley, al menos el 50% de todos los bienes inmuebles que formen parte de cada patrimonio municipal de suelo, la Generalitat Valenciana, a través del órgano competente, procederá a iniciar expediente de expropiación forzosa con carácter urgente, sobre la relación de bienes inmuebles inventariados en cada patrimonio municipal de suelo.

ANEXO 2 (20/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Manteniendo la misma estructura sistemática que el resto de la normas autonómicas, queda integrado el PMS en el Título III de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, dedicado a los Instrumentos de Intervención en el Mercado del Suelo, destinando el Capítulo I a los Patrimonios Públicos de Suelo y sin que, a diferencia del resto de la normativa, cuente con capítulo o sección u otro apartado específico regulador de los PMS.

La norma impone la creación de PMS a todos los Ayuntamientos, como un patrimonio separado, y con los fines que allí se recogen, entre otros, crear reservas de suelo para actuaciones públicas, facilitar la ejecución del planeamiento, conseguir una intervención pública en el mercado de suelo que incida eficazmente en la formación de los precios, garantizar una oferta de suelo suficiente para viviendas de protección pública o precio tasado y promover la ejecución de políticas públicas sectoriales. Expresamente se prevé, en el artículo 86.2 del citado texto legal, la sujeción de la gestión de los bienes que en él debieran quedar integrados al régimen que allí se recoge con independencia de la constitución formal del PMS o de la existencia de Acuerdo municipal en tal sentido.

COMPOSICIÓN

Componen el PMS de los municipios extremeños, los bienes patrimoniales incorporados, incluso temporal o condicionalmente, por decisión de la Administración correspondiente, o los que resulten calificados suelo urbano o como suelo urbanizable con programa de ejecución aprobado; los terrenos y construcciones y pagos en metálico obtenidos en virtud de las cesiones de la participación en el aprovechamiento urbanístico; las cesiones de suelo o el importe metálico obtenidos en pago del canon por las calificaciones urbanísticas en suelo no urbanizable; los derechos de aprovechamiento urbanístico, los terrenos y las construcciones adquiridos con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley; y los recursos derivados de la gestión del correspondiente patrimonio público del suelo mientras no se apliquen a la adquisición de nuevos bienes inmuebles.

DESTINO

Expresamente prevé el artículo 93.3 de la ley citada, que los fondos obtenidos a consecuencia de la gestión o disposición del PMS se integrarán en el presupuesto municipal y podrán ser destinados, entre otros fines, a subvenir los gastos de gestión y administración, así como a los de su conservación y mejora del mismo.

ANEXO 2 (21/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

Los bienes de los PMS deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística, a:

- a) Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de precio tasado.
- b) Usos declarados de interés público.
- c) Cualesquiera de los usos, incluso lucrativos, admitidos por el planeamiento, cuando convenga a su ejecución, redunde en una mejor gestión y así se declare motivadamente por la Administración titular y, en su caso, también por la competente para aquella ejecución.
- d) Cuando se trate de recursos dinerarios, además, a conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística, promoción de viviendas de protección pública o que comporte un precio tasado u otros usos de interés social que impliquen al menos un régimen de precio tasado de venta o alquiler.

Los recursos que obtenga los ayuntamientos por la aplicación de los bienes a los fines anteriores y, en general, por su gestión, administración y disposición, tienen la consideración de ingresos específicos afectados a fines determinados y deberán ser destinados, a través de su presupuesto, a los fines de los Patrimonios Públicos de Suelo , exclusivamente a:

- a) La adquisición de suelo, edificaciones, aprovechamientos urbanísticos y otros derechos patrimoniales.
- b) La atención de los gastos de urbanización de los terrenos y aprovechamientos urbanísticos en el mismo.
- c) La participación en entidades de gestión urbanística cuyo objeto social responda a sus fines.
- d) La atención de sus gastos de gestión y administración, así como a los de su conservación y mejora del mismo.

CONTROL

Los Ayuntamientos titulares de patrimonios públicos de suelo deberán llevar un registro de explotación, comprensivo, en los términos que se precisen reglamentariamente, de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones o cesiones de bienes y el destino final de éstos. Los registros de explotación estarán sujetos al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria, en los términos que se precisen reglamentariamente

ANEXO 2 (22/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Con idéntica estructura sistemática la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, dedica el Título V a los Instrumentos de Intervención en el Mercado del Suelo, y, dentro de ellos dedica el Capítulo I a los Patrimonios Públicos del Suelo y sin que cuente con capítulo o sección u otro apartado específico para los PMS.

Se impone su constitución a los municipios que dispongan de plan general de ordenación municipal, con la finalidad de obtener reservas de suelo para iniciativas públicas, facilitar la ejecución del plan y contribuir a la regulación del mercado de terrenos destinados al desarrollo urbanístico. Los bienes del patrimonio municipal del suelo constituyen un patrimonio diferenciado de los restantes bienes municipales.

COMPOSICIÓN

Se integran en el PMS, los bienes patrimoniales que resultasen clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable; los terrenos y las edificaciones o construcciones obtenidas en virtud de las cesiones de la participación en el aprovechamiento urbanístico, así como las adquisiciones de bienes o dinero obtenidos con ocasión de la gestión urbanística; los terrenos y las edificaciones o construcciones adquiridos para su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en la presente Ley; cesiones en especie o en metálico derivadas de deberes u obligaciones, legales o voluntarias, asumidos en convenios, concursos públicos o plasmadas en instrumentos de gestión urbanística; así como los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos incluidos en los patrimonios públicos de suelo.

DESTINO

Los bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo deberán ser destinados a alguno de los siguientes fines:

- a) Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- b) A la propia planificación y gestión urbanística,
- c) Actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social.
- d) Conservación y mejora del medio ambiente, del medio rural y del patrimonio cultural construido.
- e) Creación de suelo para el ejercicio de actividades empresariales compatibles con el desarrollo sostenible.
- f) Conservación y ampliación del propio patrimonio.

ANEXO 2 (23/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

CONTROL

No contiene la normativa gallega referencia alguna a la existencia de un registro municipal específico para el PMS ni impone ninguna exigencia en cuanto a su gestión municipal.

ANEXO 2 (24/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES

La normativa autonómica balear relativa al PMS es sumamente escueta. La Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico, expresamente dispone que “El instrumento de planeamiento general podrá delimitar, en suelo rústico, reservas de terrenos destinados a la formación de patrimonios públicos de suelo, de titularidad autonómica, insular o local, destinados a la obtención de terrenos para un uso público que no precise alterar su clasificación, la requiera para que sea factible una actuación urbanística de interés público o, por último, cualquier otra finalidad de interés público.

Cuando, en la forma que reglamentariamente se establezca, se acuerde el establecimiento de una reserva para patrimonio público de suelo, su delimitación deberá incorporarse a la primera modificación o revisión del instrumento de planeamiento general que se formule”.

Por otro lado, el art. 38 de la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística, establece que “el importe de las multas impuestas por el Consell Insular correspondiente como consecuencia de expedientes sancionadores instruidos por Ayuntamientos y elevados al Consell Insular por razón de la cuantía de la sanción propuesta, se percibirá directamente por el Ayuntamiento que haya tramitado el expediente, que debe destinarla a la conservación y a la ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo si lo tuviera constituido o a cualquier otra actividad urbanística o medioambiental”.

Dado que esta legislación no introduce particularidades relevantes, este campo se regulaba, casi exclusivamente, por la legislación estatal, si bien en fecha 23 de diciembre de 2004 se aprobó la Ley 8/2004, con vigencia a partir de 01/01/05, cuyo art. 37 se refiere al PMS.

ANEXO 2 (25/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

Al momento de la fiscalización se encontraba vigente la hoy derogada Ley 10/1998, de 10 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, la cual dedica su Título VI a la “Intervención en el Mercado del Suelo”, destinando el Capítulo I a los Patrimonios Municipales del Suelo.

La constitución del PMS resulta, a tenor del artículo 164 de la Ley 10/1998, facultativa para aquellos ayuntamientos que cuenten con planeamiento municipal, siendo su finalidad regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento. Caso de constituirse, lo será como un patrimonio separado. Este aspecto se ha visto sustancialmente alterado por la Ley 5/2006 de 20 de mayo, pasando a ser de constitución obligatoria para aquellos Ayuntamientos que cuenten con planeamiento municipal.

COMPOSICIÓN

En los municipios de La Rioja integrarán el patrimonio municipal del suelo los bienes patrimoniales que resultaren clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable y, en todo caso, los obtenidos como consecuencia de cesiones o permutas, ya sea en terrenos o en metálico, expropiaciones urbanísticas de cualquier clase y ejercicio del derecho de tanteo y retracto.

DESTINO

Los bienes del PMS serán destinados a:

1. Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social,
2. Conservación o mejora del medio ambiente, protección del patrimonio histórico artístico y renovación del patrimonio urbano.
3. Actuaciones públicas para la urbanización y ejecución, en su caso, de sistemas generales, dotación, servicios y equipamientos públicos
4. Conservación, gestión y ampliación del propio patrimonio municipal de suelo.
5. Creación de suelo para el ejercicio de actividades empresariales compatibles con el desarrollo sostenible.
6. A la propia planificación y gestión
7. La participación en entidades de gestión urbanística cuyo objeto social responda a sus fines.
8. 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.

ANEXO 2 (26/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

9. Otros fines y usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente.

CONTROL

Nada se indica en la norma respecto a la exigencia de registros específicos u otras normas sobre gestión y administración del PMS.

ANEXO 2 (27/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE NAVARRA

Manteniendo la sistemática seguida por la mayor parte de la legislación autonómica, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo dedica su Título VI a los Instrumentos de Intervención, en este caso, en el mercado del suelo, incluyendo dentro de él, como uno más de estos instrumentos, a los Patrimonios Públicos del Suelo, a los que dedica el Capítulo I a los Patrimonios Públicos del Suelo y destinando el Capítulo II al denominado Banco Foral de Suelo.

No se vincula directamente la constitución del PMS a características propias del ayuntamiento sino de la presencia de determinados bienes, los obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico, o de expropiaciones urbanísticas de cualquier clase, así como los procedentes del ejercicio del derecho de tanteo y retracto conforme a esa Ley Foral, pues imperativamente se ordena que estos integren el PMS, configurado como patrimonio separado.

COMPOSICIÓN

Los municipios navarros integrarán automáticamente en el patrimonio municipal del suelo los bienes obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico, o de expropiaciones urbanísticas de cualquier clase, así como los procedentes del ejercicio del derecho de tanteo y retracto conforme a esta Ley Foral. Además, los ayuntamientos podrán incorporar los bienes patrimoniales clasificados como suelo urbano o urbanizable cuando se determine por acuerdo plenario; finalmente, los ayuntamientos de más de cinco mil habitantes deberán incluir en su patrimonio público de suelo los terrenos que se adquieran con dicha finalidad.

DESTINO

Los bienes del PMS, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social.

Los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo o a las siguientes finalidades:

- a) Obras de urbanización.
- b) Obtención y ejecución de sistemas generales.

ANEXO 2 (28/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

- c) Construcción de equipamientos colectivos u 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 vivienda o de renovación urbana.
- e) Gastos de realojo y de retorno.
- f) Compra y/o rehabilitación de edificios para vivienda protegida o equipamiento público.

CONTROL

Asimismo, la ley impone a los ayuntamientos la creación de un registro del Patrimonio Municipal del Suelo en el que constará la entrada de los terrenos o metálico que se ingrese en el mismo, así como su salida de forma justificada con destino a las finalidades anteriormente indicadas.

ANEXO 2 (29/34)
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO
Ejercicio 2004
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Es esta Comunidad la única que ha destinado una ley específica, a la regulación de los Patrimonios Públicos del Suelo, y dentro de ellos, el Patrimonio Municipal, la Ley 20/1998, de 20 de junio, de los Patrimonios Públicos del Suelo, vigente al momento de la fiscalización. Actualmente, derogada por la Ley 2/2006, de 20 de junio, de Suelo y Urbanismo.

La citada Ley 20/1998, impone la creación de PMS, como un patrimonio separado, a aquellos ayuntamientos que dispongan de planeamiento general, con la finalidad de facilitar el desarrollo urbano y territorial; disponer de suelos para actuaciones de iniciativa pública sea la construcción de viviendas de protección oficial u otros usos de interés social; y regular el mercado de suelo.

COMPOSICIÓN

De conformidad con la Ley de Patrimonios Públicos de Suelo del País Vasco, los patrimonios municipales estarán integrados por los siguientes bienes: los bienes patrimoniales municipales clasificados como suelo urbano y urbanizable o apto para urbanizar, excepto los que por su título de adquisición están vinculados a un fin específico no incluido entre los propios del patrimonio municipal de suelo; los terrenos obtenidos en concepto de aprovechamiento urbanístico y de cesión para dotaciones y equipamientos en la ejecución del planeamiento urbanístico; los terrenos adquiridos con la finalidad de constituir o incrementar el patrimonio municipal de suelo, mediante expropiación salvo que estén afectados al uso o al servicio público, y los obtenidos mediante permuta con otros bienes del patrimonio municipal de suelo y, finalmente, los bienes adquiridos por el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.

Asimismo, tendrán la consideración de fondos vinculados a la constitución, mantenimiento y ampliación de los patrimonios municipales de suelo los siguientes recursos económicos:

- a) Los ingresos obtenidos de la enajenación o gestión del propio patrimonio.
- b) En su caso, el importe en metálico de las cesiones del aprovechamiento urbanístico.
- c) Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el patrimonio municipal de suelo.
- d) Los importes correspondientes a la constitución onerosa de derechos de superficie sobre bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo.

Finalmente, integrarán también los patrimonios municipales de suelo:

- a) El aprovechamiento urbanístico al que se hace referencia en el epígrafe II de la disposición adicional primera de la Ley 5/1998, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y

ANEXO 2 (30/34)
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO
Ejercicio 2004
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN

ordenación urbana, una vez operadas las compensaciones señaladas en el apartado 2 del referido epígrafe.

- b) El aprovechamiento urbanístico previsto en las parcelas no incluidas en unidades de ejecución que exceda del correspondiente a los titulares de las mismas.

DESTINO

La regulación autonómica del País Vasco establece que el destino del patrimonio municipal de suelo será preferentemente la construcción de viviendas de protección oficial y además los siguientes usos de interés social:

- a) Adquisición y promoción pública de suelo para actividades económicas.
- b) Obras de urbanización y ejecución de sistemas generales.
- c) Construcción de equipamientos colectivos u otras instalaciones de uso público de ámbito municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones públicas o sus sociedades instrumentales.
- d) Operaciones integradas y aisladas de iniciativa pública de rehabilitación de vivienda o de renovación urbana.
- e) Rehabilitación del patrimonio histórico y cultural.
- f) Operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección.

CONTROL

No obstante, a diferencia de la citada Ley 2/2006, no incorporaba la norma entonces vigente, referencia alguna a un Registro de Explotación, o de cualquier otro tipo, que permita desarrollar un control adecuado de la composición del PMS y de la gestión con él realizada. Sin embargo, contenía la ley 20/1988, una prohibición de inscripción en el Registro de la Propiedad de las transmisiones de titularidad de aquellos bienes que, formando parte de una Reserva municipal para ampliación o constitución del PSM, fueran vendido por los particulares sin acreditar haber notificado al Ayuntamiento su intención de enajenarlos a fin de facilitar el derechos de tanteo y, en su caso, retracto.

ANEXO 2 (31/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

También aquí la regulación del PMS se inserta dentro de los Patrimonios Públicos del Suelo los cuales, a su vez, se encuentran dentro del régimen de los instrumentos de intervención. Así, dispone la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen de Suelo y Ordenación Urbanística, en su artículo 161 que los concejos que tengan planeamiento general deberán constituir los correspondientes PMS, que tendrán la condición de patrimonios separados. En idénticos términos se manifiesta el artículo 215.2 del Texto Refundido de normas de ordenación del Suelo y Urbanismo (Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril).

COMPOSICIÓN

En los concejos del Principado de Asturias que deban constituir PMS, éste estará integrado por los siguientes bienes y derechos económicos: los terrenos que teniendo ya naturaleza patrimonial sean clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable; los terrenos u otros bienes obtenidos por cesiones y expropiaciones urbanísticas, ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, derecho de readquisición preferente y, en general, por la ejecución del planeamiento urbanístico o de los instrumentos de ordenación del territorio y disciplina urbanística, incluido siempre el aprovechamiento urbanístico que exceda del que corresponda a los propietarios de suelo urbano y urbanizable; y los terrenos adquiridos con la finalidad de incorporarlos a los propios patrimonios públicos de suelo.

Integrarán también el PMS, los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en él; los intereses o beneficios de sociedades o entidades en las que se aporten como capital público bienes de dichos patrimonios; las transferencias y consignaciones presupuestarias cuyo fin sea la conservación, ampliación o gestión de los mismos; los ingresos obtenidos como consecuencia de la gestión del propio patrimonio; los ingresos obtenidos por la transferencia a particulares de aprovechamientos urbanísticos que correspondan a la Administración.; y los ingresos obtenidos en concepto de sanciones urbanísticas.

DESTINO

De conformidad con la Ley 3/2002 del Principado de Asturias, vigente en parte del ejercicio fiscalizado, los bienes y derechos económicos integrantes de los patrimonios públicos de suelo necesariamente deberán destinarse de acuerdo con las previsiones de los instrumentos de ordenación urbanística, en atención a los siguientes fines de interés social:

- a) Conservación, gestión o ampliación del propio patrimonio
- b) Construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública, incluido el régimen de protección autonómica. El Decreto Legislativo 1/2004 añade a este apartado lo siguiente “sin que el porcentaje de viviendas de las denominadas protegidas concertadas sobrepase el cincuenta por ciento de la edificabilidad residencial que les corresponda. No

ANEXO 2 (32/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

obstante, se podrán excepcionar del destino a viviendas protegidas aquellas actuaciones urbanísticas de tipología unifamiliar en las que dicho aprovechamiento genere un número inferior a veinte viviendas, pudiendo transmitirse los terrenos en que se sitúe dicho aprovechamiento por cualquiera de las formas de gestión previstas para los patrimonios públicos de suelo”.

- c) Ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales y locales.

CONTROL

Por lo que a su control se refiere, la norma impone la obligación de documentar, en los términos que se precisen reglamentariamente, los bienes y derechos económicos integrantes del PMS, las enajenaciones de bienes y el destino final de éstos. La gestión anual de la explotación se acompañará a la liquidación de las cuentas correspondientes a la ejecución de los presupuestos anuales y será objeto de control en los mismos términos que dicha liquidación.

ANEXO 2 (33/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia dedica el Título V “De la gestión urbanística y los Patrimonios Públicos de Suelo”, destinando el Capítulo IV a la intervención pública en el mercado del suelo y los patrimonios públicos

No vinculaba la norma, directamente, la constitución del PMS a características propias del Ayuntamiento sino a la presencia de determinados bienes: los obtenidos como consecuencia de cesiones del aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración o por razón de gestión urbanística; los adquiridos o expropiados con el fin de su incorporación a dicho patrimonio; cesiones en metálico o en especie como consecuencia del cumplimiento de obligaciones o deberes asumidos en convenios o concursos públicos y los ingresos obtenidos por la enajenación de los bienes incluidos en el PMS.

COMPOSICIÓN

El PMS de los ayuntamientos de la Región de Murcia integra: los bienes patrimoniales que se adscriban expresamente a los mismos a que se adquieran con tal fin; los terrenos y construcciones obtenidos por cesión del aprovechamiento urbanístico o por razón de gestión urbanística.; las cesiones en metálico o en especie como consecuencia del cumplimiento de obligaciones o deberes asumidos en convenios o concursos públicos; y los ingresos obtenidos por la enajenación de los bienes incluidos en el patrimonio público de suelo.

DESTINO

La normativa autonómica de la Región de Murcia establece que los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, se destinarán a los siguientes fines de interés social:

1. Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
2. Conservación, gestión y ampliación de los patrimonios públicos de suelo.
3. Compensación a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa en los términos fijados en esta ley.
4. Ejecución de sistemas generales y dotaciones urbanísticas públicas.
5. Otros usos de interés social.

ANEXO 2 (34/34)	
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
Ejercicio 2004	
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE AL MOMENTO DE LA FISCALIZACIÓN	

CONTROL

Nada se indica respecto a su condición de patrimonio separado y, consecuentemente, tampoco respecto a la presencia de registros específicos u otras normas sobre gestión y administración.

ANEXO 3																			
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO																			
Ejercicio 2004																			
INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO																			

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	-------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	-------	--

AYUNTAMIENTOS CON PLANEAMIENTO URBANÍSTICO GENERAL EN 2004																				
SI	143	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	9	7	2	3	8	7	7	143	SI
Susp.	1											1							1	Susp.
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

TIPO DE INSTRUMENTO VIGENTE																				
PGOU o s.	128	15	3	6	4	13	10	15	13	9	7	7	5	2	3	5	7	4	128	PGOU o s.
N. Subsid.	15	1		2		1			1			2	2			3		3	15	N. Subsid.
Suma	143	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	9	7	2	3	8	7	7	143	Suma

FECHA DE APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO VIGENTES EN 2004																				
<=1980	7							6	1										7	<=1980
80-89	26	1	1	1	2	3	2	1		3	2	1	4				2	3	26	80-89
90-94	22	1		4		2	1	1	1	1	1	4			2	2		2	22	90-94
95-99	51	9		1	2	5	6	3	6	2	3	2	2	1		5	3	1	51	95-99
>2000	37	5	2	2		4	1	4	6	3	1	2	1	1	1	1	2	1	37	>2000
Suma	143	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	9	7	2	3	8	7	7	143	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

CONSTITUCIÓN FORMAL

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	--------------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	--------------	--

AYUNTAMIENTOS QUE TIENEN FORMALMENTE CONSTITUIDO EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

SI	21	7		1	2		2	4	2			1				1		1	21	SI
NO	121	9	3	7	2	14	8	11	12	7	7	9	7	2	3	7	7	6	121	NO
Sin datos	2									2									2	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

FECHA DEL ACUERDO DE CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO

<TRLRS 92	8	2		1	1			2	2										8	<TRLRS 92
92-LRSV 98	5	1			1		2											1	5	92-LRSV 98
98 - 2002	4	2										1				1			4	98 - 2002
>2002	4	2						2											4	>2002
Suma	21	7		1	2		2	4	2			1				1		1	21	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

AYUNTAMIENTOS CON ENTIDADES DEPENDIENTES GESTORAS DE PMS

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	-------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	-------	--

AYUNTAMIENTOS CON ORGANISMOS Y ENTIDADES DEPENDIENTES QUE INCIDEN O INTERVIENEN EN LA GESTIÓN DEL PMS																				
Gerencia U.	17	7	1	1	2		1	1	1			1			1			1	17	Gerencia U.
Org. Aut.																				Org. Aut.
Ent. Empr.	1															1			1	Ent. Empr.
Sdad. Mtl.	27	4				2	1	8	6				3			1		2	27	Sdad. Mtl.
Consorcio	1					1													1	Consorcio
Con ent.	46	11	1	1	2	3	2	9	7			1	3		1	2		3	46	Con ent.
No hay ent.	98	5	2	7	2	11	8	6	7	9	7	9	4	2	2	6	7	4	98	No hay ent.
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

INSTRUMENTOS DE CONTROL

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	--------------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	--------------	--

HAN REGULADO INSTRUCCIONES O NORMAS INTERNAS RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DEL PMS

SI	8	2					1	1		1		1		1		1			8	SI
NO	128	14	3	7	4	14	8	14	13	5	7	8	7	1	3	7	7	6	128	NO
Sin datos	8			1			1		1	3		1					1		8	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

DISPONEN DE INVENTARIO ESPECÍFICO DE LOS BIENES Y DERECHOS DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO

SI	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	SI
NO	94	8	1	5	2	10	6	10	11	2	4	10	6	1	3	3	7	5	94	NO
Sin datos	6			1	1				1	2	1								6	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

INVENTARIO INDEPENDIENTE Y SEPARADO DE LOS RESTANTES BIENES Y DERECHOS DE PROPIEDAD MUNICIPAL

SI	25	8		1	1	3	2	5	1		2		1					1	25	SI
NO	19		2	1		1	2		1	5				1		5		1	19	NO
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

CONTENIDO E INTEGRIDAD DE LOS INVENTARIOS

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	-------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	-------	--

MANTIENEN UN CONTROL INDEPENDIENTE DE CADA UNO DE LOS BIENES Y DERECHOS Y DE SUS MOVIMIENTOS

SI	42	8	2	1		4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	42	SI
NO	1				1														1	NO
Sin datos	1			1															1	Sin datos
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

SE CONOCE EL NÚMERO TOTAL DE FICHAS (ELEMENTOS REGISTRADOS) EN INVENTARIO DEL PMS

SI	39	8	1	1	1	4	3	5	2	5	1		1	1		4		2	39	SI
NO	3		1				1				1								3	NO
Sin datos	2			1												1			2	Sin datos
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

REGISTRAN LAS MODIFICACIONES QUE HAYAN PODIDO SUFRIR LOS BIENES DESDE EL MOMENTO DE SU ADQUISICIÓN

SI	42	8	2	2		4	4	5	2	4	2		1	1		5		2	42	SI
NO	2				1					1									2	NO
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

CADA FICHA INDIVIDUAL HACE REFERENCIA A LAS CARACTERÍSTICAS DE SITUACIÓN, DIMENSIÓN, MEDIDAS, ETC.

SI	36	8	1	2	1	2	3	4	2	3	1		1	1		5		2	36	SI
NO	8		1			2	1	1		2	1								8	NO
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

CADA FICHA INDIVIDUAL HACE REFERENCIA A LAS CARACTERÍSTICAS DE DESTINO Y USO

SI	39	8	2	2	1	4	3	5	2	3	1			1		5		2	39	SI
NO	5						1			2	1		1						5	NO
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

ACTUALIZACIÓN DE LOS INVENTARIOS

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	--------------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	--------------	--

PERIODICIDAD CON LA QUE SE ACTUALIZA EL INVENTARIO DEL PMS

Permte.	9	1	1			1		2	1	3									9	Permte.
Anual	29	5	1	1		3	4	3	1	1	1		1	1		5		2	29	Anual
Otra	1									1									1	Otra
Sin datos	5	2		1	1						1								5	Sin datos
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

VALORACIÓN DE LOS BIENES INCLUIDOS EN LOS INVENTARIOS

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	--------------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	--------------	--

FIGURAN VALORADOS TODOS Y CADA UNO DE LOS SOLARES, PARCELAS Y DEMÁS RECURSOS QUE INTEGRAN EL PMS

SI	34	5	1	2	1	4	3	4	1	3	1		1	1		5		2	34	SI
NO	9	3	1				1		1	2	1								9	NO
Sin datos	1							1											1	Sin datos
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

AYUNTAMIENTOS QUE CONOCEN EL VALOR TOTAL DEL INVENTARIO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO

2003 y 2004	30	5	1	1		3	3	4	1	3			1	1		5		2	30	2003 y 2004
Sólo 2004	2				1	1													2	Sólo 2004
Ninguno	12	3	1	1			1	1	1	2	2								12	Ninguno
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

LA VALORACIÓN DE LOS BIENES SE REALIZA SOBRE LA BASE DE INFORMES TÉCNICOS ESCRITOS

SI	37	7	2	2	1	3	4	4		5	1		1	1		5		1	37	SI
NO	5	1				1			1		1							1	5	NO
Sin datos	2							1	1										2	Sin datos
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

APROBACIÓN DE LOS INVENTARIOS

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	-------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	-------	--

INVENTARIOS APROBADOS POR ÓRGANOS MUNICIPALES

SI	29	4	1	1	1	4	3	4	1	1	1			1		5		2	29	SI
NO	14	4	1				1	1	1	4	1		1						14	NO
Sin datos	1			1															1	Sin datos
Suma	44	8	2	2	1	4	4	5	2	5	2		1	1		5		2	44	Suma

ÓRGANO QUE APRUEBA INVENTARIO

Pleno	22	3	1		1	4	2	2		1	1			1		5		1	22	Pleno
Jta. Gno.	4	1						2	1										4	Jta. Gno.
Alcalde	1						1												1	Alcalde
Sin datos	2			1														1	2	Sin datos
Suma	29	4	1	1	1	4	3	4	1	1	1			1		5		2	29	Suma

FECHA DE APROBACIÓN DEL INVENTARIO

< 31-12-04																				< 31-12-04
1 a 6 de 05	12	1	1			3	2			1	1			1		1		1	12	1 a 6 de 05
7 a 12 de 05	9	3				1	1	2	1							1			9	7 a 12 de 05
> 2005	2				1			1											2	> 2005
Pendiente	6			1				1								3		1	6	Pendiente
Suma	29	4	1	1	1	4	3	4	1	1	1			1		5		2	29	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	
--------------------------------	--

Ejercicio 2004

DISTRIBUCIÓN DE LAS ALTAS Y ADQUISICIONES DE PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO EN 2004

En % sobre el valor total

[illegible]

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

DISTRIBUCIÓN DE LOS USOS Y DESTINOS DE PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO EN 2004

En % sobre el valor total

Categorías	ESPAÑA	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	ESPAÑA
1 Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública	16,3	4,5	44,0	0,0	0,0	36,2	42,7	29,1	8,1	34,2	1,3	3,9	10,7	42,7	31,6	5,2	31,0	20,5	16,3
2 Fines, usos y actividades de interés social	35,8	14,6	0,0	100,0	13,4	49,1	4,9	1,5	62,7	0,0	98,7	79,2	38,2	47,2	68,4	94,8	5,9	27,1	35,8
2.1 Urbanización, ejecución de dotaciones y sistemas generales	19,1	0,0	0,0	100,0	10,6	41,7	0,0	0,0	33,7	0,0	13,6	69,3	0,0	31,1	68,4	73,2	5,9	19,4	19,1
2.2 Otros fines de interés social	16,7	14,6	0,0	0,0	2,8	7,4	4,9	1,5	29,0	0,0	85,1	9,9	38,2	16,1	0,0	21,6	0,0	7,7	16,7
3 Conservación, gestión y ampliación del propio PMS	8,8	15,7	16,5	0,0	86,6	14,1	0,6	7,5	0,0	0,0	0,0	0,0	51,1	10,0	0,0	0,0	4,6	29,3	8,8
4 Construcción de vivienda libre y otros usos previstos en las normas autonómicas	20,7	40,8	0,8	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	29,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,7
5 Usos no conformes con la normativa autonómica	18,4	24,4	38,7	0,0	0,0	0,0	51,8	61,9	0,0	65,8	0,0	16,9	0,0	0,1	0,0	0,0	58,5	23,1	18,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES CON REPERCUSIÓN PRESUPUESTARIA

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	-------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	-------	--

AYUNTAMIENTOS EN LOS QUE, CON CARÁCTER GENERAL, LOS RECURSOS DE ENAJENACIONES DE PARCELAS O POR CONVERSIÓN DE APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS Y LOS PAGOS POR SU UTILIZACIÓN SE CONTABILIZAN EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

SI	13	4				2	2	2		1						2		13	SI	
NO	129	12	3	8	4	13	8	13	12	8	6	10	7	2	3	8	5	7	129	NO
Sin datos	2					1				1									2	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma
IDENTIFICAN PARTIDAS DE GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA CON PMS																				
SI	87	11	3	4	3	9	6	10	5	7	4	7	2	2	2	4	4	4	87	SI
NO	57	5		4	1	5	4	5	9	2	3	3	5		1	4	3	3	57	NO
SUMA	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	SUMA

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

CONSIGNACIONES INICIALES EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	-------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	-------	--

IDENTIFICAN PARTIDAS DE GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA CON PMS

SI	87	11	3	4	3	9	6	10	5	7	4	7	2	2	2	4	4	4	87	SI
NO	57	5		4	1	5	4	5	9	2	3	3	5		1	4	3	3	57	NO
SUMA	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	SUMA

RECURRIDA LA APROBACIÓN DEL PPTO. 2004 POR FALTA DE INVERSIONES PMS EN EL PPTO. DE GASTOS?

SI	4				1	1	1		1										4	SI
NO	137	16	3	8	3	12	9	14	13	9	6	10	7	2	3	8	7	7	137	NO
Sin datos	3					1		1			1								3	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

CONSIGNAN EN EL PRESUPUESTO PARTIDAS DE GASTOS PARA DAR COBERTURA LEGAL DE DOTAR UN CIERTO PORCENTAJE PARA PMS

Exigido Ley		No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No		Exigido Ley
SI	14						4	2								8			14	SI
NO	22				4		6	12											22	NO
Sin datos	1							1											1	Sin datos
Aplicable	37				4		10	15								8			37	Aplicable
No aplicable	107	16	3	8		14			14	9	7	10	7	2	3		7	7	107	No aplicable
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS: GENERACIÓN DE CRÉDITO CON INGRESOS DE PMS

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	--------------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	--------------	--

REALIZAN MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS FINANCIADAS CON VENTAS DE PMS O POR CONVERSIÓN A METÁLICO DE APROVECHAMIENTOS

SI	77	7		4	2	9	7	9	7	5	4	6	1	2	3	3	3	5	77	SI
NO	64	9	3	4	2	4	3	6	6	4	2	4	6			5	4	2	64	NO
Sin datos	3					1			1		1								3	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

VINCULACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	--------------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	--------------	--

AFECTACIÓN DE LOS INGRESOS DE ESTAS FUENTES A PROGRAMAS DE GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA

SI	103	11	3	6	3	11	9	12	10	7	5	8	3	2	3	4	2	4	103	SI
NO	37	5		2	1	1	1	3	3	2	2	1	4			4	5	3	37	NO
Sin datos	4					2			1			1							4	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

IDENTIFICAN PARTIDAS DE GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA CON PMS

SI	87	11	3	4	3	9	6	10	5	7	4	7	2	2	2	4	4	4	87	SI
NO	57	5		4	1	5	4	5	9	2	3	3	5		1	4	3	3	57	NO
Pdtes.																				Pdtes.
SUMA	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	SUMA

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

CONTABILIZACIÓN DE OPERACIONES DE PMS EN PARTIDAS NO PRESPUESTARIAS

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	--------------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	--------------	--

AYUNTAMIENTOS EN LOS QUE, CON CARÁCTER GENERAL, LOS RECURSOS DE ENAJENACIONES DE PARCELAS O POR CONVERSIÓN DE APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS Y LOS PAGOS POR SU UTILIZACIÓN SE CONTABILIZAN EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

SI	13	4					2	2	2		1						2		13	SI
NO	129	12	3	8	4	13	8	13	12	8	6	10	7	2	3	8	5	7	129	NO
Sin datos	2					1				1									2	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

AYUNTAMIENTOS EN LOS QUE LOS RECURSOS DE ENAJENACIONES DE PARCELAS O POR CONVERSIÓN DE APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS Y LOS PAGOS POR SU UTILIZACIÓN SE CONTABILIZAN EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS DE MANERA TRANSITORIA HASTA SU IMPUTACIÓN AL PRESUPUESTO

SI	25			1		4	1	2	4	6	2	1					1	3	25	SI
NO	104	15	3	7	4	9	9	12	9	3	4		7	2	2	8	6	4	104	NO
Sin datos	15	1				1		1	1		1	9			1				15	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES SIN REPERCUSIÓN PRESUPUESTARIA
(CESIONES DE APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS) E INFOMACIÓN EN LIBROS CONTABLES

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	-------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	-------	--

REGISTRO DE LAS OPERACIONES DE PMS SIN REPERCUSIÓN PRESUPUESTARIA

SI	36	4	2	1		4	1	9	5	2		1	2	1	1	2	1		36	SI
NO	107	12	1	7	4	10	9	6	9	7	6	9	5	1	2	6	6	7	107	NO
Sin datos	1										1								1	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

AYUNTAMIENTOS CON LIBRO CONTABLE DE INVENTARIOS Y BALANCES ACTUALIZADO A 31-12-2004

SI	40	3	2	1		1		9	2	4	2	1	3		3	6	1	2	40	SI
NO	104	13	1	7	4	13	10	6	12	5	5	9	4	2		2	6	5	104	NO
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

DISTINCIÓN EN EL INVENTARIO CONTABLE DE LOS BIENES DEL PMS DEL RESTO DE LOS ELEMENTOS

SI	5	1						2	1									1	5	SI
NO	34	2	2	1				7	1	4	2	1	3		3	6	1	1	34	NO
Sin datos	1					1													1	Sin datos
Suma	40	3	2	1		1		9	2	4	2	1	3		3	6	1	2	40	Suma

DESDE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN CONTABLE ES POSIBLE CONOCER LA COMPOSICIÓN Y VALORACIÓN DEL PMS

SI	11	5					1	2	1	1			1						11	SI
NO	133	11	3	8	4	14	9	13	13	8	7	10	6	2	3	8	7	7	133	NO
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Ejercicio 2004

AJUSTES DE FIN DE EJERCICIO Y REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTABLE

	TOTAL	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias	Región de Murcia	TOTAL	
--	-------	-----------	--------	----------	-----------	-----------------	--------------------	----------	---------------------	----------------------	-------------	---------	----------------	----------	---------	------------	------------------------	------------------	-------	--

CALCULAN AL FINAL DE EJERCICIO DESVIACIONES DE FINANCIACIÓN CON RECURSOS DE PMS Y AJUSTAN EL RESULTADO PRESUPUESTARIO Y EL REMANENTE DE TESORERÍA

SI	108	11	2	6	4	10	9	15	8	7	5	7	6	2	3	3	5	5	108	SI
NO	30	5	1	2			1		5	2	2	2	1			5	2	2	30	NO
Sin datos	6					4			1			1							6	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

HACEN CONCILIACIÓN DE MOVIMIENTOS CONTABLES Y VALORACIONES CON EL INVENTARIO JURÍDICO DEL PMS

SI	18	4	1					7	1				1			2	1	1	18	SI
NO	119	12	2	6	4	13	9	8	11	9	7	9	6	2	3	6	6	6	119	NO
Sin datos	7			2		1	1		2			1							7	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

CONCILIAN LOS DATOS CONTABLES RELATIVOS AL PMS CON LAS UNIDADES DE GESTIÓN

SI	14	3					1	6		2						1	1		14	SI
NO	123	13	3	7	4	13	8	8	14	6	7	8	7	2	3	7	6	7	123	NO
Sin datos	7			1		1	1	1		1		2							7	Sin datos
Suma	144	16	3	8	4	14	10	15	14	9	7	10	7	2	3	8	7	7	144	Suma

PERIODICIDAD DE LA CONCILIACIÓN

Anual	10	3					1	4		1							1		10	Anual
Otra	3							1		1						1			3	Otra
Sin datos	1							1											1	Sin datos
Suma	14	3					1	6		2						1	1		14	Suma