

ELS PATRIMONIS PÚBLICS DE SÒL EN LA LEGISLACIÓ BALEAR

Jaume Munar Fullana*

Sumari

- I. La nova regulació balear dels patrimonis públics de sòl. Algunes precisions inicials
- II. Constitució del patrimoni públic local de sòl i el seu caràcter de patrimoni separat
 1. Existència obligatòria
 2. Patrimoni separat i finalista
- III. Els béns integrants
 1. Els béns patrimonials classificats pel planejament urbanístic com a sòl urbà o urbanitzable i que els ens locals destinin a aquesta finalitat
 2. Els béns obtinguts per cessions derivades de la participació de l'Administració en les plusvàlues generades
 3. Terrenys adquirits amb la finalitat d'incorporació al patrimoni
 4. Les reserves de terreny en sòl rústic. Especialitats derivades de la legislació balear
 5. Altres supòsits d'incorporació de béns o drets
- IV. Destinació dels béns
 1. Actuacions de regulació del mercat de sòl
 2. Construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública
 3. Altres usos d'interès general

* Jaume Munar Fullana, professor associat de dret administratiu de la Universitat de les Illes Balears. Doctor en dret públic.
Article rebut el 14.9.2005.

- 4. Facilitar l'execució del planejament territorial i urbanístic
- V. Normes de gestió i alienació del patrimoni públic local de sòl
 - 1. Principis generals
 - 2. Intervenció i tutela autonòmica: possible duplicitat
 - 3. Alienacions i cessions de terrenys
- VI. Reversió de terrenys expropiats per incorporació al patrimoni públic local de sòl
- VII. Conclusions

I. La nova regulació balear dels patrimonis públics de sòl. Algunes precisions inicials

Mitjançant la Llei 8/2004, de 23 de desembre, de mesures tributàries, administratives i de funció pública,¹ s'introdueixen en el nostre ordenament jurídic territorial les normes legals reguladores en matèria de patrimoni públic local del sòl i d'alienació de béns patrimonials. El primer factor que s'ha de posar de manifest per escometre una breu anàlisi del règim introduït és justament la seva forma d'aparició, com es pot veure a través de les conegudes com a *lleis d'acompanyament*, i que és ubicat en el capítol VI del títol II, regulador de les normes de gestió i acció administrativa.

Certament, la utilització de normes d'aquesta naturalesa per introduir aspectes de regulació material alienes a la matèria a la qual obeeix la denominació de la Llei ha estat objecte sempre de crítica doctrinal. No és aquesta la pretensió d'aquest treball, però tanmateix s'ha de posar de manifest que, de manera inevitable, la normativa introduïda delata que es tracta més d'una manifestació de l'ús de la competència legislativa exclusiva en matèria d'urbanisme i d'ordenació territorial atribuïda per l'Estatut d'autonomia que no pas de l'elaboració de normes d'acció administrativa en sentit estricte.

Efectivament, les normes sobre patrimoni públic local de sòl (PPLS) implicaran una activitat de l'Administració, però derivada de l'exercici de les competències regulades tradicionalment en els textos legislatius urbanístics, i així justament podrem comprovar que és en bona mesura hereva de les propostes efectuades en el Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, que aprova el Text refós de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana (TRLS/1992), declarades inconstitucionals precisament per la usurpació del legislador estatal de la competència exclusiva en matèria urbanística atribuïda a les comunitats.

Un exponent d'aquest fenomen és el fet que tota la normativa introduïda per la Llei 8/2004 s'inclou en un únic article, el 37, que, amb el títol de «Normes en matèria de patrimoni públic local del sòl i en matèria d'alienació de béns patrimonials», introdueix realment un extens text dispositiu que coincideix estructuralment amb les propostes que realitzaven les normes legals estatals «urbanís-

1. BOIB núm. 186, de 30 de desembre de 2004.

tiques». En definitiva, i sense pretendre en cap cas discutir la necessitat o l'opunitat de l'existència d'aquestes normes, comporten l'enèsim fascicle sectorial de la més que esperada regulació integral de l'urbanisme en aquestes illes.²

Tanmateix, però, no s'ha aprofitat l'avinentesa per oferir una regulació plenament sistemàtica d'aquesta matèria específica, que hagués hagut de menester ser complementada des de dos vessants. En primer lloc, calia efectuar el desplaçament exprés de la normativa estatal supletòria que segueix o seguia vigent del Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril, Text refós de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana (TRLS/1976), com així van fer específicament altres normes autonòmiques amb relació a aquella legislació estatal.³ D'altra banda, les disposicions introduïdes per la Llei 8/2004 tampoc no han integrat cap precepte dispers a la resta del conjunt urbanístic propi, com és el cas de l'article 39 de la Llei 6/1997, de 8 de juliol, del sòl rústic de les Illes Balears (LSR), regulador de la figura de les reserves de sòl, que haurà de ser reinterpretat sistemàticament amb la normativa sobrevinguda des d'aleshores.

Partint d'aquestes dificultats enunciades, intentarem oferir una aproximació integradora a la regulació dels patrimonis públics locals que regeix actualment a les Illes Balears, des de les normes que introdueix la Llei 8/2004, en connexió amb la legislació estatal bàsica i supletòria no desplaçada expressament, també aplicable en la matèria.

II. Constitució del patrimoni públic local de sòl i el seu caràcter de patrimoni separat

1. Existència obligatòria

Amb el títol de «Constitució i patrimoni separat», la norma 1 de la relació que introdueix l'article 37 de la Llei 8/2004, disposa que:

2. Sobre la situació actual d'acusada dispersió de la regulació urbanística autonòmica, vegeu el nostre treball «La ordenación territorial y urbanística en las Islas Baleares. Contención y regulación del crecimiento en un marco de descentralización política y administrativa» (2003), a *Justicia Administrativa*, núm. extraordinari 2003, «El derecho urbanístico de las comunidades autónomas (I)», Valladolid, Editorial Lex Nova.

3. Aquest fou el cas del desplaçament dels preceptes del Reglament de disciplina urbanística, efectuat per part de la disposició final primera de la Llei territorial 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística.

«1. Els consells insulars i els ajuntaments han de constituir el seu respectiu patrimoni públic local de sòl amb la finalitat d'intervenir en el mercat, obtenir reserves de sòl i facilitar l'execució del planejament territorial o urbanístic.»

»2. Els béns del patrimoni públic local del sòl constitueixen un patrimoni separat de la resta de béns dels ens locals. Els ingressos obtinguts mitjançant l'alienació de terrenys, la seva permuta o la substitució per compensació en metàl·lic provenint de l'aprofitament corresponent a l'Administració local, s'han de destinar a conservar-los i ampliar-los.»

Com veiem, aquesta norma de capçalera determina com a administracions públiques subjectes a un deure de constitució del PPLS, els consells insulars i els ajuntaments. Respecte d'aquest punt, s'ha de dir que l'article 276 del TRLS/1992, en tant que normativa bàsica, no predetermina una fórmula d'exclusivitat en favor dels municipis a l'hora d'establir aquest tipus de patrimoni finalista, és a dir, en un principi no hi ha cap obstacle al fet que les comunitats autònomes puguin ampliar aquest deure a les altres entitats que conformen el seu entramat institucional propi.⁴

El precepte bàsic estatal, d'aquesta manera, en la seva literalitat únicament disposa l'obligatorietat de formació d'un patrimoni municipal de sòl (PMS) a tots els municipis que disposin d'instruments de planejament general;⁵ en la nostra comunitat autònoma, per tant, i atesa la vigència de les determinacions

4. Vegeu, en aquest sentit, les consideracions de la Sentència 1096/2001 del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, de 19 de novembre, que valida la legalitat de les Normes subsidiàries i complementàries de planejament aprovades pel Govern de les Illes Balears previstes pel desplegament de la Llei 2/1993, de 30 de març, de creació del Parc Balear d'Innovació Tecnològica, i on es rebutja el plantejament de qüestió d'inconstitucionalitat contra l'article 5.2 de l'expressada Llei, que preveu el mecanisme d'obtenció de sòl que reguli l'instrument de planificació; i hi introdueix una declaració expressa prèvia del Govern de la Comunitat de qualificació de la finca o finques en qüestió com a patrimoni públic de sòl, entenent que una determinació d'aquesta mena entra en l'àmbit de competència autonòmic i que, de manera inherent, s'ha d'entendre que l'Administració demandada pugui efectuar aquella qualificació de patrimoni públic de sòl en atenció a les finalitats perseguides per la Llei.

5. «Article 276. (B) Constitució. Patrimoni separat.

»1. Els Ajuntaments que disposin de planejament general hauran de constituir el seu respectiu Patrimoni Municipal del Sòl, amb la finalitat de regular el mercat de terrenys, obtenir reserves de sòl per a actuacions d'iniciativa pública i facilitar l'execució del planejament.

»2. El béns del Patrimoni Municipal del Sòl constitueixen un patrimoni separat de la resta de béns municipals, i els ingressos obtinguts mitjançant alienació de terrenys o substitució de l'aprofitament corresponent a l'administració pel seu equivalent metàl·lic es destinaran a la seva conservació i ampliació.»

del TRLS/1976, els que disposin de pla general d'ordenació o normes subsidiàries de planejament.

Però s'ha de fer notar que la norma territorial balear prescindeix de l'al·lusió a la vinculació del PPLS a la preexistència d'aquest instrument de planificació urbanística, i opta, doncs, per aplicar una clàusula general de constitució del patrimoni local, descartant així opcions alternatives com les produïdes en altres comunitats autònomes, que han previst possibilitats d'exoneració en favor de determinats municipis, introduïdes a partir de l'exercici de la competència legislativa en matèria urbanística.

Diem l'anterior per posar-ho en connexió amb la doctrina que establí el Tribunal Constitucional per avalar la constitucionalitat de l'article 276 del text estatal, feta a la seva Sentència 61/1997, de 20 de març, a partir de considerar que la introducció de la figura del PMS no és pròpiament una determinació urbanística, sinó que la seva empara s'ha de cercar en l'article 149.1.13 de la CE, és a dir, en la clàusula de planificació general de l'activitat econòmica.

Pel que fa a la innovació que implica incloure els consells insulars com a subjectes al deure de constitució, s'ha de considerar, com ja hem assenyalat, que la norma estatal no proscriu que es pugui imposar la formació de patrimonis similars a altres entitats, per bé que ja no estarem així en presència d'un patrimoni *municipal* de sòl, sinó lògicament d'un patrimoni públic, com així ha optat en la seva denominació el nostre legislador. Si acudim al dret autonòmic comparat, veurem que el balear no és un cas aïllat ni molt menys la primera manifestació d'aquest fenomen. Per esmentar dos exemples de referència, per la seva similitud en la configuració institucional comunitària, ens serveixen els casos del País Basc en favor de les diputacions forals, encara que la constitució serà en aquests casos potestativa;⁶ o, més semblant, el cas de la legislació canària en favor dels *cabildos*.⁷

6. Així, la seva Llei 20/1998, de 29 de juny, reguladora dels patrimonis públics de sòl, disposa en el seu article 20:

«Con los mismos fines previstos en el artículo 1 de esta Ley, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus territorios históricos podrán constituir sus correspondientes patrimonios públicos de suelo o colaborar con los municipios y otras entidades públicas de carácter no territorial o instrumental para facilitarles la adquisición o disponibilidad de terrenos y otros bienes inmuebles.»

En qualsevol cas, respecte dels consells insulars, i a diferència de la fórmula potestativa utilitzada, per exemple, per la legislació basca respecte de les diputacions forals, sorprèn una mica la introducció d'aquest deure de necessària constitució d'un PPLS de caràcter insular des d'un doble vessant. En primer lloc, pel mateix procediment legislatiu utilitzat, com és el ja exposat d'una llei de mesures «administratives i tributàries», prescindint així de la tramitació que *prima facie* hauria de ser més adient pel procediment previst a la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars⁸ (LCI), atès que, si bé formalment no s'està transferint una competència de l'Administració de la comunitat autònoma, materialment s'està imposant l'exercici de funcions amb incidència en la hisenda insular, perquè comportarà, ni que sigui per a la primera constitució del seu PPLS, una determinada despesa per desenvolupar, entre d'altres, polítiques d'habitatge que, en un principi, no s'han assignat encara en favor dels consells insulars com a pròpies per llei autonòmica.

Justament aquest darrer punt palesa un altre factor més sorprenent, com és que, si bé la comunitat autònoma és la titular de la competència en matèria d'habitatge, serà l'única administració territorial en què s'articula la seva organització en què la normativa sobre patrimoni públic de sòl no ha imposat deure de formació o constitució, a diferència dels dos sistemes autonòmics de comparació que abans hem assenyalat, en què, en un, tant l'Administració general de la comunitat autònoma basca i els òrgans forals dels seus territoris històrics es troben habilitats potestativament per coadjuvar als municipis, i, en l'altre, l'Administració comunitària canària, les illes i els municipis els han de constituir obligatòriament.

Però la innovació de la regulació balear pot tenir una explicació igualment raonable des d'una línia que ja assenyalaven García de Enterría i Parejo Alfon-

«*Estos patrimonios públicos de suelo supramunicipales evitarán las duplicidades o solapamientos competenciales con los patrimonios municipales de suelo a través de una actuación coordinada con las instituciones municipales, así como de la necesaria coordinación entre las políticas de los órganos forales y de las instituciones comunes.*»

7. El Decret legislatiu 1/2000, de 8 de maig, que aprova el Text refós de les lleis d'ordenació del territori de Canàries i d'espais naturals de Canàries, disposa, en el seu article 74, que «*La Administración de la Comunidad Autónoma, las Islas y los Municipios deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas de carácter urbanístico, residencial o ambiental y de facilitar la ejecución del planeamiento.*»

8. Vegeu, en aquest sentit, les determinacions del capítol IV del títol IV, que desenvolupen la previsió de la disposició transitòria cinquena de l'Estatut d'autonomia, pel que fa a la distribució en favor dels consells insulars de les competències que es preveuen en l'article 39.

so⁹ quan denunciaven la infrautilització tradicional de l'escala provincial malgrat les seves enormes potencialitats en l'àmbit urbanístic i en les polítiques de sòl en mans públiques i expressant que, tal vegada, la institució hagués pogut tenir més èxit en atenció a la major capacitat financera de diputacions i cabildos –llegiu, igualment, consells insulars—¹⁰ si s'hagués atorgat a aquestes institucions un cert paper en la constitució dels patrimonis públics de sòl.

Aquella doctrina posava de manifest la base legal que oferia l'anterior Llei de règim local per fixar un àmbit de competència, partint del desplegament de la genèrica de foment d'habitatge protegit fixada al seu article 243. No hi ha una previsió semblant a la vigent Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), però tanmateix, partint del fet que el seu article 31 disposa, com a fi propi i específic de la província, garantir el principi d'equilibri intermunicipal i assegurar una prestació integral i adequada dels serveis propis d'aquells ens, en connexió, igualment, amb el seu article 25, que estableix la competència municipal, en els termes de la legislació estatal i autonòmica, per a la promoció i gestió d'habitatges, que esdevindria un mínim títol habilitant des de la legislació de règim local, que es culminaria amb el fet que la legislació autonòmica remarca la competència obligatòria del municipi en matèria de PPLS a la qual podrà donar suport el consell insular corresponent.

Caldrà distingir en la normativa balear els diferents destins del PPLS, segons parlem de l'àmbit municipal, que es lligaran més aviat amb els processos de gestió urbanística, o de l'àmbit insular o comunitari, ja que les destinacions dels béns integrats en els d'aquelles administracions seran més àmplies i menys vinculades a l'execució i la gestió d'un pla estrictament urbanístic com sí que ho estan els inclosos en el PMS. Destaca, en aquest sentit, Menéndez Rexach,¹¹ que afirma que dins l'àmbit dels patrimonis públics de sòl extramunicipals es plantegen problemes importants derivats del fet que el pa-

9. García de Enterría, E. i Parejo Alfonso, L. (1981), *Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid, Civitas.

10. Així, l'article 41.3 de la LRBRL disposa: «Los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares.»

11. Menéndez Rexach, A. (1993), «Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, núm. 95-96.

trimoni immobiliari de les entitats públiques s'està utilitzant sovint amb fins purament lucratius, i que es justifica, així, la reconducció dels rendiments que s'obtenen per aquest conducte a la consecució de finalitats públiques de l'entitat corresponent.

Respecte de la terminologia emprada, cal entendre una certa incorrecció jurídica en allò referent al caràcter *local* dels patrimonis públics que, segons mana la norma, han de constituir els consells, perquè ni la legislació estatal bàsica romanent del que fou el TRLS/1992 ni la legislació de règim local preveuen que les illes, enteses com a entitats territorials, puguin ser titulars de patrimonis públics separats destinats a finalitats assimilades al PMS. En conseqüència, si la imposició de formació d'aquest patrimoni es fa des de l'òptica de la competència urbanística o d'ordenació territorial autonòmica, en el caràcter de patrimoni públic de sòl que constitueixen els consells no s'hi pot predicar la condició de *local* sinó, si escau, *insular*.¹²

Tanmateix, la norma inicial relativa al deure de constitució del corresponent PPLS hauria pogut aprofitar l'avinentesa del fet de l'establiment d'una regulació autonòmica per tal d'aclarir el dubte que suscita una constant discussió doctrinal amb referència a la necessitat o no de l'adopció d'acord formal exprés d'aquesta constitució, o si, contràriament, s'entendrà implícita en virtut del manament legal que no pas de l'aprovació de l'instrument de planejament general o d'ordenació territorial, ja que, com hem vist, la norma balear prescindeix de l'al·lusió a aquests instruments a l'hora de l'establiment del deure de formació del patrimoni, a diferència del règim que per al PMS estableix l'article 276 del TRLS/1992.

En qualsevol cas, i pel que fa al PPLS de caràcter municipal, veurem que els termes literals de la norma 2 presumeixen una adscripció automàtica per als béns patrimonials que resultin classificats pel planejament urbanístic com a sòl urbà o urbanitzable i que els ens locals destinin a aquesta finalitat.

12. Així, l'article 5 de l'Estatut d'autonomia, que disposa que la comunitat autònoma estructura la seva organització territorial en illes i en municipis, la qual cosa palesa a més la incorrecció del legislador en la fórmula emprada per tal d'establir el PPLS, ja que no és pròpiament als consells insulars i als ajuntaments als quals s'imposa el deure, sinó a les illes i als municipis, confont així què és l'entitat territorial a la qual s'assigna la competència amb què són les seves institucions de govern.

2. Patrimoni separat i finalista

L'apartat 2 de la norma 1 predica ara dels béns que integren el PPLS de les illes i dels municipis allò que per a aquests últims ja disposa l'article 276.2 del TRLS/1992: el seu caràcter de patrimoni separat de la resta de béns, justament per la seva afectació a determinades finalitats urbanístiques o territorials; en definitiva, per la seva destinació a unes comeses especials.

Entre la consideració de patrimonials o demanials que poden tenir els béns de les entitats locals, la tendència doctrinal ha assenyalat gairebé unànimement el seu caràcter patrimonial. Això, sobre la base del fet que la legislació reguladora no establia en cap cas de manera expressa la condició de domini públic per a aquest conjunt de béns, i també pel seu caràcter alienable que, de manera implícita, tenen assignat.

Encara que sigui a *sensu contrario*, una de les normes establertes pel legislador balear ha contribuït a tancar aquest debat en la línia indicada, atès que, amb el títol d'«Alienació d'altres béns patrimonials», a la número 8 es disposen les regles que en aquest sentit regiran les dels «béns immobles de caràcter patrimonial *que no formin part del patrimoni públic local del sòl*», la qual cosa, com diem, determina en una lectura a *sensu contrario* una clara opció que parteix implícitament del seu caràcter patrimonial.

La normativa balear recull, així mateix, la clàusula present en la tradició jurídica segons la qual els ingressos obtinguts mitjançant l'alienació de terrenys, la seva permuta o la substitució per compensació en metàl·lic procedent de l'aprofitament corresponent a l'Administració local, s'han de destinar a conservar i ampliar els PPLS.

El Tribunal Suprem (TS), a la Sentència de 2 de novembre de 1995, ressalta l'explicació històrica d'aquest principi, recordant que el PMS fou regulat ja a la Llei del sòl de 1956 com un conjunt de béns de què les corporacions es poden servir per regular el preu en el mercat de solars, segons paraules de la seva exposició de motius, amb la finalitat de «*prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones*». Aquest conjunt de béns disposaria d'una característica especial com és que la seva finalitat específica es realitza mitjançant la circulació pròpia del tràfic jurídic però sense disminució o minva del patrimoni propi, tota vegada que el producte de les alienacions

dels seus béns s'haurà de destinar a la conservació i l'ampliació del patrimoni propi.

Per això el TS, a l'esmentada Sentència, recull literalment les paraules de García de Enterría i Parejo Alfonso,¹³ en afirmar que *«las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo 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»*. En definitiva, s'ha anat acceptant pacíficament que el PMS constitueix un patrimoni separat, com expressament recull l'article 276.2 del TRLS/1992. La llei, doncs, en paraules del TS, ha volgut i vol que el PMS funcioni com un patrimoni separat, és a dir, com un conjunt de béns afectes al compliment d'un fi determinat, que no és qualsevol dels que les corporacions han de perseguir segons la legislació de règim local, sinó l'específic i concret de *«prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones»*, i per això ha volgut i vol expressament *«con una claridad elogiabile, que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo»*.

III. Els béns integrants

La norma 2 disposa quins són els béns integrants del PPLS des de les distintes vies d'adscripció admissibles, en els termes següents:

«1. Integren el patrimoni públic local de sòl els béns patrimonials que resultin classificats pel planejament urbanístic com a sòl urbà o urbanitzable i que els ens locals destinin a aquesta finalitat i, en tot cas, els obtinguts com a conseqüència de cessions derivades de la participació de l'Administració en les plusvàlues generades.

»2. S'incorporen al patrimoni públic local de sòl els terrenys classificats com a sòl urbanitzable no programat o sòl rústic que s'adquireixin amb l'esmentada finalitat.»

13. García de Enterría, E. i Parejo Alfonso, L. (1981), *op. cit.*

Atenent a l'anul·lació per part del TC de l'article 277 del TRLS/1992,¹⁴ la norma autonòmica que conté l'article 37 de la Llei 8/2004 ha pogut acotar quins béns integraran el patrimoni local de sòl, qüestió que amb l'aplicació supletòria de les disposicions del TRLS/1976 no quedava plenament definida. Sigui com sigui, en essència, la norma balear, com han fet la majoria de regulacions autonòmiques, ha assumit la fórmula del text estatal de 1992 si bé renunciant a incloure-hi els béns obtinguts en exercici dels drets de tempteig i retracte i els derivats de l'expropiació urbanística.

Passem a sistematitzar els béns que els constituïran en cinc categories: les tres primeres resultants de les determinacions de la Llei 8/2004 i, les restants, de diferents disposicions vigents a l'àmbit territorial de les Illes Balears.

1. Els béns patrimonials classificats pel planejament urbanístic com a sòl urbà o urbanitzable i que els ens locals destinin a aquesta finalitat

S'estableix en aquesta categoria una adscripció o incorporació automàtica al PPLS, encara que, a diferència del derogat règim estatal, l'automatisme s'haurà de matisar necessàriament en tant que, a més del factor de la classificació prèvia pel pla, s'hi afegeix la de destinació a una finalitat.

Això comporta que davant una mutació demanial d'un bé de domini públic o comunal a través del canvi de qualificació a patrimonial, se'n podria discutir l'afectació automàtica al PPLS si no és que en l'expedient administratiu tramitat per canviar-ne la qualificació jurídica s'al·ludeix específicament a l'afectació a la finalitat d'adscripció a aquell patrimoni separat. Igualment s'ha d'apuntar que aquesta primera modalitat d'integració lògicament només serà predicable dels béns immobles, perquè només el sòl pot ser objecte de les classificacions a què al·ludeix la norma.

14. Anul·lació que, en els termes de la STC 61/1997, es basava en el fet que la concreció amb caràcter bàsic de quins han de ser els béns que integren el PMS ja no respon de forma immediata i directa a la planificació general de l'activitat econòmica, sinó que constitueix, contràriament, una regulació detallada que ha de quedar a la lliure configuració de les comunitats autònomes.

2. Els béns obtinguts per cessions derivades de la participació de l'Administració en les plusvàlues generades

Es tracta, igualment, d'un sistema d'adscripció del qual s'ha de ressaltar l'automatisme. La norma no precisa si les cessions han de ser necessàriament en terrenys o es poden substituir per l'equivalent en metàl·lic, però es pot donar una resposta afirmativa que es dedueix, a més, sense altres dificultats de la lectura conjunta amb el que disposa la norma 1.2, que, com ja hem vist, al·ludeix, encara que en un altre context, a la substitució per compensació en metàl·lic procedent de l'aprofitament corresponent a l'Administració local. Com es pot suposar, el context de la norma 2 de les que conté la Llei 8/2004 que ara comentem comporta que les adscripcions necessàries a què fa referència el seu primer punt s'hagin de lligar inicialment a les plusvàlues que generi l'execució del pla urbanístic en el sòl urbà i urbanitzable.

Cal distingir, però, en l'aplicació de la norma una exclusió necessària del seu règim amb relació als terrenys cedits a l'Administració municipal per a la seva destinació *ex lege* al domini públic i que, per tant, no s'integraran en el patrimoni separat, sinó amb el caràcter de demaniales. Ens referim concretament als béns que comporten les cessions previstes, en el sòl urbà mancat d'urbanització consolidada, a l'article 14.2.a i b de la Llei 6/1998, sobre règim del sòl i valoracions¹⁵ (LRSV); i, pel que fa al sòl urbanitzable, les anàlogues que preveu l'article 18.1 i 2 de la mateixa norma estatal.¹⁶ Així, resultaran adscriïts al PMS els béns cedits en aplicació dels articles 14.2.c i 18.4 de la LRSV,¹⁷ és a dir, el per-

15. «2. Els propietaris de terrenys de sòl urbà que no tenen una urbanització consolidada han d'assumir els deures següents:

»a) Cedir obligatòriament i gratuïtament a l'Administració tot el sòl necessari per als vials, els espais lliures, les zones verdes i les dotacions públiques de caràcter local al servei de l'àmbit de desenvolupament en el qual els seus terrenys siguin inclosos.

»b) Cedir obligatòriament i gratuïtament el sòl necessari per a l'execució dels sistemes generals que el planejament general, si escau, inclogui en l'àmbit corresponent, a l'efecte de la seva gestió.»

16. «La transformació del sòl classificat com a urbanitzable comporta, per als seus propietaris, els deures següents:

»1. Cedir obligatòriament i gratuïtament a l'Administració tot el sòl necessari per als vials, els espais lliures, les zones verdes i les dotacions públiques de caràcter local al servei de l'àmbit de desenvolupament en què els seus terrenys siguin inclosos.

»2. Cedir obligatòriament i gratuïtament el sòl necessari per a l'execució dels sistemes generals que el planejament general, si escau, inclogui o adscrigui a l'àmbit corresponent.»

17. En concret, el sòl de cessió obligatòria i gratuïta a l'Administració actuant corresponent al 10% de l'aprofitament del sector o l'àmbit corresponent; que pot ser reduït per la legislació urbanística.

centatge de terrenys d'aprofitament lucratiu corresponent, i evidentment, encara que no ho hagi previst específicament la Llei estatal, les possibles cessions en metàl·lic substitutives del deure de cessió de sòl.

Ens diran Santos Díez i Castelao Rodríguez¹⁸ que és important adonar-se del fet que el sòl a què es refereixen els mecanismes d'intervenció previstos en els patrimonis públics no és el destinat a integrar-se en el domini públic a través de la seva adscripció en els denominats *sistemes generals i dotacions locals*, sinó justament el considerat com a sòl lucratiu o sòl susceptible d'un aprofitament urbanístic, que se suma a l'existent d'aquest caràcter en el mercat del sòl, a fi de regular-ne el nivell de preus.

S'haurà pogut deduir ja que, en aquests dos primers supòsits que hem assenyalat fins ara, les adscripcions possibles, en la pràctica, hauran d'anar gairebé únicament lligades amb els PPLS que constitueixen els municipis, ja que es trobaran en connexió directa amb la tècnica de la classificació de sòl realitzada pel pla municipal i amb la de participació en la plusvàlua de l'acció urbanística. L'instrument de planejament urbanístic municipal és així, de fet, l'únic habilitat per proposar les categories de sòl urbà i urbanitzable a les quals al·ludeix la norma.¹⁹

Però dins aquest context sorgeix una possibilitat interessant, com és la de plantejar l'interrogant relatiu a si aplicar aquesta concepció d'adscripció al

18. Santos Díez, R. i Castelao Rodríguez, J. (1994), *Derecho urbanístico*, Madrid, Abella.

19. Afirmació que, tanmateix, no es pot fer en termes categòrics des del moment en què els plans territorials insulars previstos a la legislació balear delimiten les figures d'àrees de reconversió territorial que preveu la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de directrius d'ordenació territorial, que han de desplegar els instruments de desenvolupament dels plans territorials que crea la mateixa Llei: els projectes de reconversió territorial i els projectes de millora territorial. Aquestes actuacions poden comportar, ni que sigui de forma indirecta, actuacions en sòls urbans i urbanitzables per assolir els objectius fixats als articles 28 i 30 de la norma legal –entre d'altres: la reutilització i l'esponjament de zones degradades dels nuclis urbans amb assenyalament dels àmbits d'aplicació dels plans i programes d'actuació; centres històrics degradats; zones turístiques on es puguin aplicar operacions previstes en el Pla director d'ordenació de l'oferta turística; altres zones que, per la tipologia i la qualitat constructiva dels seus edificis i infraestructures, facin necessària una rehabilitació i l'eliminació d'elements; o la reordenació d'espais destinats a diverses activitats industrials i de serveis per raons d'interès supramunicipal. En la mesura que es produeixi el desenvolupament reglamentari dels instruments de planificació i execució de les àrees de reconversió territorial, no cal descartar, doncs, que aquells tinguessin en compte igualment la possibilitat de destinació a PPLS per a determinats terrenys de l'àmbit d'intervenció corresponent.

PPLS municipal dels béns cedits en aplicació d'una generació d'una plusvàlua urbanística, amb caràcter necessari, ha comportat la concreció involuntària de la destinació que han de tenir els ingressos recaptats en aplicació d'una figura equivalent en el sòl rústic, com és la de l'aprofitament atípic prevista a l'article 17 de la LSR, ideat pel legislador com a mecanisme de compensació en favor de la col·lectivitat, que s'imposa al titular d'una activitat atípica que sigui declarada d'interès general en el sòl rústic.²⁰

Hem defensat altres vegades²¹ que la naturalesa d'aquesta institució, com d'altres de similars previstes a la resta d'ordenaments autonòmics, és en definitiva una manifestació del principi de participació social en les plusvàlues que genera una activitat urbanística, en aquest cas limitada i parcial en el sòl rústic, materialitzada a través d'una autorització assimilable a la tècnica de planificació especial. El fet és que la LSR determinava que les quantitats ingressades per l'Administració municipal en concepte de liquidació de l'aprofitament atípic s'haurien de destinar «en el percentatge que es determini, a fins conseqüents amb l'objecte d'aquesta llei». En conseqüència, el municipi disposava d'un gran marge de maniobra a l'hora de decidir a quins fins destinava les quantitats recaptades per aquell concepte.

En definitiva, i si bé com ja hem dit, el context de la norma 2.1 de les reguladores del PPLS fa pensar que el redactor de la Llei 8/2004 pensava en la necessària destinació a aquell patrimoni dels béns obtinguts com a conseqüència de cessions derivades de la participació de l'Administració en les plusvàlues que es generessin per l'execució del pla urbanístic en el sòl urbà i urbanitzable, el

20. El precepte esmentat de la LSR disposa el següent:

«1. Les activitats que resultin declarades d'interès general tindran la consideració d'activitats que comporten un aprofitament atípic del sòl rústic, llevat que es refereixin a activitats públiques o a equipaments que no tinguin finalitat lucrativa.

»2. Aquest aprofitament s'atorgarà en el moment de la concessió de la llicència municipal corresponent i només el 90% resultarà atribuïble al titular de la parcel·la. El percentatge restant correspondrà a l'Administració municipal i s'haurà d'adquirir necessàriament per la persona interessada una vegada concedida l'autorització i prèviament a l'inici de qualsevol actuació.

»3. La valoració del 10% de l'aprofitament atípic atribuïble a l'Administració municipal es quantificarà sobre la base de l'increment de valor que els terrenys experimentin com a conseqüència de la declaració d'interès general, en la forma que es disposi reglamentàriament; les quantitats ingressades per aquest concepte s'hauran de destinar, en el percentatge que es determini, a fins conseqüents amb l'objecte d'aquesta llei.»

21. Vegeu el nostre treball «El aprovechamiento atípico en la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares» (2002), *Revista Práctica Urbanística*, Madrid, La Ley.

cert és que la seva literalitat, a diferència del seu primer incís, no proscriu en cap cas –i fins i tot incentiva– que tota cessió o ingrés derivats de la participació administrativa en plusvàlues s’hagi d’adscriure al PPLS, també els generats per autoritzacions atípiques en sòl rústic.

Ni més ni menys que el que ja avançaren altres normes autonòmiques de referència, com la que preveu l’article 74 del Decret legislatiu de Canàries 1/2000, de 8 de maig, que aprova el Text refós de les lleis d’ordenació del territori i d’espais naturals, que amb relació al patrimoni públic de sòl hi adscriu obligatòriament els ingressos percebuts en concepte de l’aplicació de la figura del cànon per actuacions en sòl rústic, equivalent substancial a la figura que preveu l’article 17 de la nostra LSR.

3. Terrenys adquirits amb la finalitat d’incorporació al patrimoni

El tercer supòsit d’incorporació es preveu al número 2 de la mateixa norma per al cas dels terrenys classificats com a sòl urbanitzable no programat o sòl rústic que s’adquireixin amb la finalitat esmentada, i utilitza pràcticament idèntica terminologia, tret de la referència a la denominació autonòmica balear del sòl equivalent al no urbanitzable, que l’emprada en el seu moment per l’article 277.2 del TRLS/1992.

La característica més remarcable d’aquesta situació és justament la seva voluntarietat, atès que la incorporació al PPLS es lliga a una adquisició pública prèvia dels terrenys, per tal com, a diferència dels dos primers supòsits, no hi ha implícita una necessària adscripció derivada de les determinacions del pla urbanístic o del seu procés d’execució.

La nota de voluntarietat, però, va lligada a una actuació concreta de l’Administració actuant per l’adquisició d’un bé en concret, sense que requereixi prèviament un acte de classificació o qualificació efectuada per l’instrument de planificació; dit en altres paraules, no requereix que l’instrument de planificació n’hagi predeterminat prèviament l’adquisició. Aquest fet, a la vegada, serà el distintiu essencial de la figura de la reserva de terrenys, que analitzarem tot seguit.

4. Les reserves de terreny en sòl rústic. Especialitats derivades de la legislació balear

Abans que res, cal fer algunes precisions en relació amb aquesta figura, que no ha estat prevista expressament en la regulació introduïda per la Llei 8/2004, a diferència de la previsió que en feia el text estatal.²² Com diem, necessitem fer algunes consideracions prèvies perquè, encara que sigui formalment, la institució de la reserva de sòl es preveu en una norma autonòmica de rang legal, com és la ja indicada LSR, per bé que en alguns aspectes requereix una important matisació, per no considerar fins i tot la seva possible derogació o desplaçament tàcit efectuat per lleis posteriors en el temps en algun punt en concret.

Tradicionalment, la figura de la reserva es conceptua com un instrument que té com a finalitat l'establiment de superfícies de sòl de possible adquisició per tal de constituir o ampliar el patrimoni públic de sòl, i que permet exercir d'alguna manera una política de promoció de sòl de forma autònoma al planejament urbanístic. Prevista, com s'ha dit, en el TRLS/1992 per ser utilitzada en el sòl urbanitzable no programat i en el sòl no urbanitzable, i anul·lada pel TC a la vista de manca de títol habilitat en favor del legislador estatal,²³ la regulació supletòria que ens ofereix el TRLS/1976 no donava resposta a la seva explícita vigència a les Illes Balears, si tenim en compte que només regula el procediment simplificat de la seva delimitació, però sense precisar quins requisits substantius demana. Així, disposa el punt 2 de l'article 90 del TRLS/1976 que *«la adquisició de terrenos para formar reservas de suelo podrá efectuarse mediante expropiación, previa aprobación por la Comisión Provincial de Urbanismo de un proyecto integrado por Memoria justificativa y plano delimitador de la superficie correspondiente»*.

Com ja preveia el TRLS/1992 en els sòls urbanitzables no programats i en els sòls no urbanitzables, la LSR preveu que l'instrument de planejament general

22. La regulació de la figura s'efectua a l'article 278 de l'esmentat TRLS/1992.

23. Diu la Sentència 61/1997, de 20 de març, que *«el art. 278.1 TRLS regula las reservas de terrenos de posible adquisición para el Patrimonio Municipal del Suelo. Ciertamente, este precepto contiene una norma meramente permisiva o habilitante que faculta al planeamiento para prever reservas de terrenos que sirvan para la constitución o ampliación del Patrimonio citado, como alega la representación estatal, pero, como ha quedado dicho, el Estado carece de la cobertura competencial suficiente para dotar a la norma en cuestión de carácter básico, puesto que ni tiene cobijo en el art. 149.1.13.º CE, ni menos aún, en el art. 149.1.18.º de la Constitución Española»*.

pugui delimitar en sòl rústic reserves de terrenys destinats a la formació de patrimonis públics de sòl. Tanmateix, tant de la derogada –per inconstitucional– previsió del text de 1992 com ara de l'article 39 de la LSR, sorprèn la possibilitat d'establir unes reserves de terrenys a les quals el mateix instrument de planejament general atribueix la condició de sòl rústic i, al mateix temps, en delimita una reserva per a una hipotètica i futura urbanització.

En definitiva, la reserva operaria com una mena de qualificació o classificació diferida; previsió legal que, amb relació al TRLS/1992, ja fou objecte de crítiques per part de determinada doctrina, com la que proposa Fernández Rodríguez,²⁴ tot assenyalant que era més que evident que aquest recurs podia propiciar autèntics abusos. En el mateix sentit, Lliset Borrell, López Pellicer i Romero Hernández²⁵ palesen la problemàtica possibilitat legal de constitució de PMS en sòl inicialment no apte per a aquesta finalitat, simplement sobre la base d'un propòsit de constituir-lo, fet que comporta una alteració conceptual del sentit de les classificacions de sòl que s'haurien de fer en fase de planejament tot fent abstracció de qüestions demaniales. En definitiva, la figura de la reserva comportaria una alteració de les regles conceptuais a què obeeixen la classificació i la qualificació del sòl.

La institució de la reserva de terrenys trobaria en darrer terme justificació en els principis constitucionals de la funció social de la propietat i la seva subordinació a l'interès general, entenent que per si mateixa no implica el reconeixement de cap indemnització per la càrrega o limitació que pugui representar la reserva sobre la propietat. El factor que faria néixer una hipotètica indemnització seria, en qualsevol cas, la materialització efectiva de l'adquisició dels terrenys mitjançant l'expropiació forçosa per executar les seves previsions.

Sigui com sigui, s'ha de reiterar que aquesta institució s'ha vist de forma reticent, ja que mai no gaudirà de les mateixes garanties que ofereix l'aprovació i la modificació d'un instrument de planejament. Per això, la jurisprudència dels distints tribunals superiors de justícia fixa unes garanties mínimes en els procediments de delimitació que exigeixen que s'hi concreti la finalitat a què es destinaran els terrenys i que la superfície reservada sigui proporcionada a les

24. Fernández Rodríguez, T. R. (1993), *Manual de derecho urbanístico*, Madrid, Abella.

25. Lliset Borrell, F.; López Pellicer, J. A. i Romero Hernández, F. (1993), *Ley del suelo. Comentarios al Texto refundido de 1992*, Madrid, Abella.

necessitats del municipi i que siguin igualment justificats els mitjans de finançament.

El TRLS/92 fixava com a procediment adequat per a la seva delimitació el previst per a les unitats d'execució, solució acollida mimèticament en algunes comunitats autònomes. En canvi, d'altres difereixen la delimitació al corresponent expedient d'expropiació o regulen específicament un procediment²⁶ i, finalment, un altre grup, ha optat per eliminar la possibilitat de creació de reserves fora dels conductes exclusius de la planificació urbanística,²⁷ però a la vegada permetent que el planificador que les delimiti pugui ser igualment el d'ordenació territorial.

Atès que la Llei balear 8/2004 no ha establert un règim integral de regulació, s'ha de complementar en relació amb la figura de la reserva amb la previsió que, com hem avançat, efectua la LSR, que en el seu article 39 i amb l'equívoc títol de «Patrimonis públics» regula únicament la figura de la reserva en els termes següents:

«1. L'instrument de planejament general podrà delimitar, en sòl rústic, reserves de terrenys destinats a la formació de patrimonis públics de sòl, de titularitat autonòmica, insular o local, destinats a:

- »a) l'obtenció de terrenys per a un ús públic que no necessiti alterar-ne la classificació;
- »b) l'obtenció de terrenys per a la reclassificació a una classe de sòl en la qual sigui factible una actuació urbanística d'interès públic;
- »c) qualsevol altra finalitat d'interès públic.

»2. Quan, en la forma que s'estableixi reglamentàriament, s'acordi l'establiment d'una reserva per a patrimoni públic de sòl, la seva delimitació s'haurà d'incorporar

26. És el cas del País Basc, amb l'esmentada Llei 20/1998, de 29 de juny, que estableix en el seu article 14 que la delimitació dels terrenys de reserva s'ha de formalitzar mitjançant un plànol de superfície, amb identificació de les parcel·les cadastrals, incorporant-hi una relació de propietaris afectats i la destinació o els usos actuals del sòl. La delimitació ha de motivar i avaluar, entre altres aspectes, la preferència de l'opció adoptada amb relació a altres alternatives d'emplaçament. L'expedient ha de partir d'una aprovació inicial de la batllia, amb tràmit d'informació pública i notificació personal, i ha d'acabar amb l'aprovació definitiva del plenari.

27. El sistema del País Valencià opta per una delimitació en l'instrument de planejament general, però que permet també establir una opció diferida a la delimitació mitjançant planejament especial.

rar a la primera modificació o revisió de l'instrument de planejament general que es formulí.

»3. Excepte a les àrees d'assentament que regula l'article 5 de la Llei 1/1991, de 30 de gener, d'espais naturals i de règim urbanístic de les àrees d'especial protecció de les Illes Balears, les reserves destinades als fins a què es refereix l'anterior punt 1.b només es podran delimitar en sòl rústic comú.»

La primera nota que cal destacar és que la possibilitat de formació de reserves ho podrà ser també amb referència a l'Administració autonòmica, i no només a la insular, com ha optat la regulació dels PPLS en la Llei 8/2004, la qual cosa encara ofereix més assistemàticitat en els textos normatius. Sigui com sigui, i pel que fa al procediment, de la lectura del precepte de la LSR es dedueix que la determinació d'àrees de sòl rústic com a reserves de terreny, de possible adquisició per a la constitució de patrimoni públic de sòl, es podrà dur a terme de dues formes:

a) Directament per part del corresponent instrument de planejament general urbanístic municipal.

b) Com a conseqüència de l'acord d'establiment de la reserva corresponent, en els termes en què es fixi reglamentàriament. En aquest supòsit, si bé s'estableix un deure d'incorporació de l'àrea delimitada en el pla urbanístic, cal suposar que disposarà d'operativitat pròpia des del moment en què produeixi efectes l'esmentat acte administratiu que n'acordi l'establiment.

En aquest darrer supòsit, sorgeix l'interrogant quant a la seva operativitat: requerirà el desplegament reglamentari previ al qual fa al·lusió la LSR; o, d'altra banda, i mentre no sigui desplaçat expressament, podem considerar aplicable el procediment que preveu l'article 90.2 del TRLS/1976? Sigui quina sigui la resposta, es pot deduir fàcilment que l'aprovació definitiva de l'instrument de planejament general, o el de gestió que s'estableixi reglamentàriament amb la finalitat de constitució de patrimoni públic de sòl, durà implícita la declaració d'utilitat pública i la necessitat d'ocupació a efectes expropiadors.

En ambdós casos, el règim estableix un límit respecte de l'àmbit físic on se'n portin aquestes operacions, en concret al fet que les reserves que comportin una reclassificació de terrenys només es podran delimitar en sòl rústic comú, llevat de les àrees d'assentament regulades a la Llei 1/1991, d'espais naturals, norma sens dubte hereva del que ja preveia el TRLS/1992, que només per-

metia la creació de reserves en sòl no urbanitzable quan aquest no estigués sotmès a especial protecció.

Però assenyalàvem més amunt que la figura de la reserva de terrenys introduïda en el nostre ordenament per la LSR i no alterada, aparentment, per la Llei 8/2004, ha de ser matisada de manera important. Matisació que deriva del fet que, de les tres finalitats assignades a la reserva, n'hi ha una en què l'operativitat ha quedat fortament condicionada pels límits de l'increment de sòl de desenvolupament (urbà o urbanitzable) establerts per a usos residencials i turístics per mor de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de directrius d'ordenació territorial, i també pels límits a aquest creixement que hagin fixat els plans territorials insulars per a altres usos.²⁸ Així, les reserves amb la finalitat d'actuacions d'interès públic que comportessin reclassificació de sòl rústic a una altra categoria –art. 39.1.b LSR–, forçosament s'han d'entendre avui modalitzades per l'aplicació d'instruments legals i administratius d'ordenació territorial.

5. Altres supòsits d'incorporació de béns o drets

De manera dispersa, diferents preceptes i disposicions de la legislació urbanística estatal supletòria, de la legislació reguladora del règim jurídic de les entitats locals i dels consells insulars, de la contractació pública i, igualment, disposi-

28. En aquest sentit, l'article 33 de la Llei de directrius d'ordenació territorial disposa: «1. Els plans territorials parcials limitaran l'increment del sòl classificat com a urbanitzable o apte per a la urbanització, destinat a ús residencial, turístic o mixt, i no computaran les superfícies destinades a grans equipaments que formin part del nou polígon o sector, per cada municipi segons els percentatges màxims per illa que s'indiquen a continuació, els quals tendran un horitzó temporal de 10 anys: a) Illa de Mallorca: 10%; b) Illa de Menorca: 12%; c) Illes d'Eivissa i de Formentera: 10%. Per obtenir la població màxima de creixement s'utilitzarà una densitat mitjana de cent habitants per hectàrea. 2. Per calcular el percentatge màxim de creixement es considerarà el sòl urbà i el sòl urbanitzable o apte per a la urbanització amb pla parcial aprovat definitivament a l'entrada en vigor d'aquestes directrius, exceptuant-ne aquell que quedi reclassificat com a sòl rústic per disposició d'aquesta llei», precepte que es complementa amb un règim transitori encara més restrictiu previst a la seva disposició transitòria quarta: «1. Fins a l'entrada en vigor dels plans territorials parcials, els instruments de planejament general o parcial que impliquin creixement de sòl urbà, urbanitzable o apte per a la urbanització destinat a ús residencial, turístic o mixt, existent a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, només es podran tramitar quan aquest creixement, en cada municipi, no superi el menor dels valors següents: a) El que resulti d'aplicar un 3% del sòl urbà existent, en el terme municipal, en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta llei. b) El que resulti d'aplicar un 2% del sòl urbà, urbanitzable o apte per a la urbanització, en el terme municipal, existent a l'entrada en vigor d'aquesta llei. En qualsevol cas, aquest creixement serà a compte del que finalment autoritzi el pla territorial parcial quan s'aprovi.»

cions de caire urbanístic autonòmic, possibiliten a les Illes Balears altres mecanismes d'adquisició de béns per a la seva adscripció al PPLS.

Serveixi com a exemple l'adquisició dels béns inscrits en el registre municipal de solars. Aquesta modalitat d'incorporació, que preveu l'article 29 del Reglament d'edificació forçosa i registre municipal de solars –Decret 635/1964, de 5 de març, vigent a la nostra comunitat autònoma com a normativa estatal supletòria no desplaçada–, permet que s'hi adscriguin els solars no edificats en termini, per tal que s'hi pugui edificar o per iniciar-ne l'alienació per mitjà de subhasta, en connexió amb els preceptes també vigents sobre la matèria del TRLS/1976, reguladors dels terminis d'edificació i inscripció en el registre de solars.

Així mateix, per aplicació de la normativa reguladora del règim jurídic de la corresponent Administració pública, en connexió amb la legislació de contractes, es permetria en un principi l'adquisició de béns per a la incorporació al PPLS mitjançant qualsevol forma legítima conforme a l'ordenament jurídic. Es distingirien, així, les realitzades a títol oneros, en què seran exigibles els compliment dels requisits que demani la legislació de contractació de l'ens corresponent, i les formalitzades a títol gratuït, en principi no subjectes a cap restricció tret que impliquessin alguna condició onerosa. Aquesta darrera seria justament la problemàtica que ofereix la cada vegada més nombrosa utilització de la figura de l'adquisició mitjançant conveni urbanístic.

Finalment, i pel que fa al PMS, l'article 38 de la Llei balear 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística, disposa una possible destinació, juntament a qualsevol finalitat «urbanística o mediambiental», a la conservació i a l'ampliació d'aquest patrimoni municipal en el cas que estigués constituït, de l'import de les sancions pecuniàries imposades pel consell insular corresponent com a conseqüència d'expedients sancionadors instruïts pels ajuntaments i elevats a l'ens insular per raó de la quantia de la sanció proposada, que és percebut directament per l'ajuntament que hagi tramitat l'expedient. Com es pot deduir, aquesta norma de la Llei de disciplina és forçosament matisada, d'acord amb la Llei 8/2004, perquè tots els municipis de les Illes Balears estaran ara obligats a constituir el seu PPLS, on s'integra lògicament el PMS, i per tant els ingressos derivats de l'exercici de potestats punitives únicament es podran destinar a la seva conservació i ampliació, excloent-ne així implícitament la utilització dels recursos econòmics per a finalitats més aviat difuses que permetia l'esmentada clàusula de destinació urbanística o mediambiental.

IV. Destinació dels béns

El vigent article 280.1 del TRLS/1992 disposa, com a precepte de caràcter bàsic, que els béns del PMS, un cop incorporats al procés d'urbanització i edificació, han de ser destinats a la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública o a altres usos d'interès social, d'acord amb el planejament urbanístic. Sobre aquesta previsió, ens diu el TC que connecta amb l'article 276 i que, per tant, respon al concepte de norma bàsica directament vinculada a la planificació de l'activitat econòmica general *ex* article 149.1.13 de la CE amb relació a l'habitatge que preveu l'article 47 de la màxima norma, motiu pel qual en valida la plena adequació. Com veurem a continuació, la legislació balear s'hi adapta essencialment, ja que la norma 3 que analitzem disposa textualment:

«3. Destí

»Els béns del patrimoni públic local de sòl, una vegada incorporats al procés d'urbanització i edificació, han de ser destinats a actuacions adreçades a regular el mercat de sòl o a la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública o a altres usos d'interès general que serà apreciat per la mateixa corporació local, sempre d'acord amb el que disposi el planejament urbanístic.»

Com es pot apreciar, l'única diferència remarcable es troba en la menció a la regulació del «mercat de sòl», finalitat no prevista en el precepte bàsic estatal. Tanmateix, la formulació autonòmica pot ser considerada correcta si partim d'una interpretació extensiva que relacioni els fins genèrics que preveu l'article 276 del TRLS/1992, que fa referència igualment a la regulació del mercat dels terrenys, a l'obtenció de reserves per actuacions d'iniciativa pública i al fet de facilitar l'execució del planejament.²⁹ En conseqüència, podem sistematitzar les finalitats o destinacions dels béns integrants del PPLS d'acord amb els punts següents.

1. Actuacions de regulació del mercat de sòl

El concepte tal vegada s'ha d'entendre en un sentit ampli, però sempre en relació amb la intervenció en el mercat dels terrenys inclosos en sòls d'assentament

29. Idèntica situació es produeix contrastant els fins de la constitució dels PPLS que preveu la norma 1 de la regulació autonòmica balear, amb les destinacions dels béns que l'integren fixats a la norma 3, ara comentada.

urbà, atenent al fet que aquesta destinació parteix de la utilització de béns del PPLS que s'hagin incorporat al procés d'urbanització i edificació; processos legalment exclosos en el sòl classificat com a rústic, tant per la LRSV com per la LSR, com a norma de referència autonòmica.

2. Construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública

Hem assenyalat més amunt la dificultat de plantejar que els consells insulars utilitzin de manera prioritària els béns integrants directament per escometre aquests tipus d'actuacions, pensades originàriament en les normes bàsiques estatals només per aquells que s'integressin en els PMS, si no és que articulen cessions gratuïtes en favor dels municipis en ús de la potestat que preveu la norma 7, que comentarem més endavant.

3. Altres usos d'interès general

Estem, igual que amb el text de la Llei estatal, davant un concepte jurídic indeterminat que possibilita la utilització dels béns integrants del patrimoni públic, però que no pot donar lloc a entendre que ens situem davant l'articulació de potestats discrecionals estrictes, sinó que la decisió administrativa d'utilització a aquestes finalitats genèriques per part de la corporació (consell insular o ajuntament) ha d'estar en consonància amb les previsions del pla urbanístic municipal. Aquest instrument normatiu de planificació, doncs, ha de perfilar, encara que sigui genèricament, les situacions que regulen la presència d'un interès públic en un ús determinat.

Podem observar que aquesta opció de remissió al pla urbanístic és la mateixa que utilitza el TRLS/1992 pel que fa al PMS i que, en alguns casos, com ara els previstos a la legislació del País Basc,³⁰ s'ha positivat dins una norma de rang

30. Vegeu, en aquest sentit, l'article 7 de la Llei 20/1998, de patrimonis públics de sòl, que declara com a usos d'interès social el de promoció pública de sòl per activitats econòmiques, d'urbanització i execució de sistemes generals, construcció d'equipaments col·lectius que siguin promoguts per administracions públiques, rehabilitació d'habitatge o renovació urbana d'iniciativa pública, rehabilitació del patrimoni històric i cultural i conservació i protecció o recuperació del medi físic natural.

legal quins usos poden ser considerats a aquests efectes, tècnica que tal vegada el legislador balear hagués pogut acollir igualment.

S'evitaria així un excessiu marge d'apreciació que pot possibilitar el fet d'haver optat per una norma mimètica de l'estatal, en comptes de per una regulació plenament aplicable a tot l'àmbit territorial de les nostres illes i evitant, en conseqüència, el perill de l'aparició d'un excessiu nombre de diferents plantejaments en els instruments urbanístics generals dels municipis. Igualment, s'hagués evitat un perill més greu com pot ser, justament, que el planificador no arribi mai a perfilar els criteris que evitin una discrecionalitat absoluta de la incorporació a l'hora d'entendre que una destinació qualsevol pugui ser d'interès general.

La doctrina ha tractat tradicionalment la problemàtica que origina esbrinar quines actuacions es poden acollir a la idea d'interès general; així, Murado Codesal³¹ assenyala les dues posicions contraposades que hi ha sobre aquest particular, amb relació a la clàusula d'«interès social» anàloga que preveu l'article 280.1 del TRLS/1992. El posicionament flexible, defensat per Menéndez Rexach, acceptaria incloure dins l'accepció d'usos d'interès social qualsevol operació raonable encaminada a la satisfacció de necessitats col·lectives. D'altra banda, una posició més restrictiva, argumentada per Martín Valdívia, a la qual ens afegiríem, efectuada des d'una visió teleològica integrada en els fins del PMS, convindria que l'ús social que han de merèixer els terrenys que s'hi troben adscrits no ha de ser cap altre que l'acceptat com a tal en la regulació juridico-urbanística. En aquest sentit, aquella doctrina considerarà que els únics usos de possible inclusió dins del terme *interès social* (general) haurien de ser els que determina el Reglament de planejament en el seu annex, i s'integrarien, d'aquesta manera, en un dels fonaments dels patrimonis de sòl com és el de facilitar l'execució del planejament.

La reconducció cap a la clàusula dels usos d'interès general seria, igualment, el cas de la possible destinació dels PPLS que preveu l'article 15 de les normes generals d'uns emblemàtics plans directores sectorials, com són els de l'ordenació de l'oferta turística de l'illa de Mallorca i de les illes d'Eivissa i

31. Murado Codesal, A. D. (2004), «El patrimonio municipal de suelo (PMS): especial análisis de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia y otra legislación urbanística autonómica», *El Consultor*, núm. 24, Madrid, La Ley.

Formentera, aprovats respectivament pels decrets autonòmics 54/1995, de 6 d'abril, i 42/1997, de 14 de març.³²

Aquests instruments d'ordenació territorial preveuen que, en el corresponent procediment d'adaptació, els instruments de planejament urbanístic definiran una superfície de sòl com a «zona de reserva i dotacional», on seran possibles qualificacions d'usos d'equipaments o turístics, però vinculats exclusivament a dues finalitats:

a) En el primer supòsit (qualificació d'equipaments), corregir els dèficits dotacionals de la zona turística i aportar sòl per a la implantació d'elements d'embelliment i d'enllaç de la trama urbana.

b) En el segon supòsit (qualificació per usos turístics), aportar-hi sòl per a les operacions d'intercanvi d'aprofitament i reconversió d'establiments, previstes en un conjunt d'actuacions amb la finalitat d'eliminar o substituir els d'allotjament obsolets i millorar el nivell de dotacions d'espais lliures públics i d'equipament de cada zona.

Pel que fa al punt que ara ens ocupa, les determinacions dels vigents plans directors sectorials, estableixen que aquella «zona de reserva i dotacional»

32. «Article 15. Zona de reserva i dotacional.

»1. Les adaptacions al POOT dels instruments de planejament generals qualificaran com a zona de reserva i dotacional la superfície de sòl que, de manera justificada, estableixin en cada cas.

»Els terrenys qualificats d'aquesta manera únicament podran qualificar-se com a zona d'equipaments o d'ús turístics i s'hauran de destinar, exclusivament, als fins següents:

»a) En el primer supòsit, corregir els dèficits dotacionals de la zona i aportar sòl per a la implantació d'elements d'embelliment i d'enllaç de la trama urbana.

»b) En el segon supòsit, aportar-hi sòl per a les operacions d'intercanvi d'aprofitament que es preveuen en els articles 20 i 21 d'aquestes Normes.

»2. La zona de reserva i dotacional s'haurà de situar preferentment en el sòl ja classificat d'urbà o urbanitzable, excepte en el cas d'impossibilitat material, justificat adequadament, en el qual podrà situar-se de manera contigua a aquest mitjançant la reclassificació adient. Aquesta darrera opció serà, així mateix, factible, quan es pretenguin qualificar com a tal zona, terrenys que pertanyen a un patrimoni públic del sòl.

»3. Amb independència de les zones de reserva i dotacionals establertes per l'adaptació al POOT dels instruments de planejament generals, es podrà, en qualsevol moment, i mitjançant la modificació adient del planejament, incorporar a aquesta zona els terrenys que, procedents d'un patrimoni públic del sòl, siguin destinats per l'òrgan gestor del POOT a una operació puntual d'intercanvi o redotació de les que es preveuen en l'apartat 1.

»4. Quan les disposicions particulars assenyalen que la zona de reserva i dotacional han de situar-se en sòl ja classificat urbà o urbanitzable només podrà optar-se per la reclassificació de terrenys en els casos que no es preveuen en l'apartat anterior.»

s'haurà de situar preferentment en el sòl ja classificat d'urbà o urbanitzable, excepte en el cas d'impossibilitat material, justificat adequadament, en el qual podrà situar-se de manera contigua a aquest mitjançant la reclassificació adient. Aquesta darrera opció serà, així mateix, factible, quan es pretengui qualificar com a tal zona terrenys que pertanyen a un patrimoni públic del sòl.

Aquesta possibilitat fou analitzada per Socías Camacho³³ amb relació al règim estatal bàsic i supletori existent abans de la vigència de la Llei balear 8/2004, qui va fer unes interessants consideracions sobre l'encaix de les possibilitats que ofereixen els POOT que es qualifiquin terrenys pertanyents al PMS com a zona de reserva i dotacional.

En aquest sentit, aquesta doctrina considera que si la zona es qualifica per destinar-la a equipaments serà evident que no hi haurà cap problema per tal que els terrenys afectats es puguin destinar a la redotació. En aquest supòsit, els béns del PMS es destinarien a les reserves d'equipament o dotacions zonals dels POOT —espais lliures, zones esportives d'ús públic i equipament comunitari—, en quedar incloses dins una de les destinacions que fixa el TRLS/1992: altres usos d'interès social.

Si la zona de reserva i dotacional es qualifiqués com a zona apta per a ús turístic, assenyala, la situació no seria tan senzilla. Es tractaria de destinar béns integrants del PMS a usos turístics, però no a usos turístics en general, sinó només a aquells que provinguin d'una operació d'intercanvi. En conseqüència, encara que sigui cert que en aquest cas s'atorga una destinació turística als terrenys afectats —destinació totalment prohibida d'acord amb l'article 280.1 del TRLS/1992—, s'hauria d'aclarir que en aquest cas no preval l'interès turístic, sinó que la prevalença finalment serà de l'interès dotacional.

En aquest sentit, l'esmentada doctrina té cura de precisar que del que es tracta és d'obtenir un terreny dotacional; terreny que s'adquireix mitjançant les operacions d'intercanvi previstes en els plans directores, de manera que els béns afectats només es podrien destinar a finalitats turístiques quan l'Administració hagués obtingut prèviament una parcel·la de la zona turística congestionada en què es pogués ubicar una dotació o equipament. I això és el que ha de prevaler

33. Socías Camacho, Joana M. (2001), *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Madrid, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado.

en aquest supòsit: l'obtenció de terrenys dotacionals, encara que sigui a canvi que el propietari que cedeix la parcel·la en què s'ubica un hotel obsolet (que es convertirà en espai lliure) pugui després edificar un allotjament turístic a la zona de reserva i dotacional.

Així doncs, conclou que sembla que en aquest segon cas els béns que integren el PMS també es podrien destinar a aquesta finalitat, en resultar inclosa, com succeeix amb el primer supòsit, dins una de les destinacions (altres usos d'interès social) que fixa l'article 280.1 del TRLS/1992.

4. Facilitar l'execució del planejament territorial i urbanístic

Hem assenyalat que la combinació dels articles 276.1 i 280.1 del TRLS/1992, així com la norma 1.1 i la norma 3 de la legislació autonòmica balear, comporta en la pràctica que les destinacions possibles del PPLS es prevegin en més d'un precepte.³⁴ La possible funció dels PPLS quant a facilitar l'execució de plans, al nostre parer s'ha de considerar situada més aviat en un nivell de subsidiarietat que no pas de prioritat d'aquest patrimoni separat. Dit en altres paraules, semblaria que aquesta possible destinació de determinats recursos del patrimoni específic només s'hauria de produir en situacions en què, excepcionalment, amb la utilització dels mecanismes que preveuen *ad hoc* la legislació autonòmica o l'estatal supletòria en vigor avui a la nostra comunitat autònoma per fer efectiva l'execució del pla corresponent –fos d'ordenació territorial o estrictament urbanístic–, aquells no fossin suficients per articular-la en una situació concreta.

V. Normes de gestió i alienació del patrimoni públic local de sòl

Com a nota preliminar, hauríem d'indicar que la regulació balear en aquest aspecte manté en bona part l'estructura de la secció segona del capítol I del títol VIII del TRLS/92, que fou anul·lada íntegrament pel TC. L'argumentació que va comportar la desaparició de l'ordenament d'aquelles previsions estatals es basava en el fet que l'establiment del règim jurídic de les cessions del PMS s'allunyava clarament de la finalitat immediata de l'article 149.1.13 de la CE, que empa-

34. La asistematicitat es veurà reconeguda explícitament per la norma 4.2, en fer al·lusió «als fins previstos en els punts 1.1 i 3 anteriors».

rava, en canvi, altres preceptes. No es podia compartir, així, que la regulació de les bases del règim jurídic de les cessions de béns pertanyents al PMS trobessin cobertura en les bases del règim local, perquè la regulació específica del règim de cessions que preveia la norma *urbanística* estatal no entroncava ni amb l'article 80.2 de la LRBRL i ni amb l'article 79.2 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril.

Per tant, la proposta que sobre aquest punt efectua la Llei balear 8/2004 evita haver de dur a terme una complicada tasca de combinació dels escassos preceptes del TRLS/1976 encara vigents, dels que preveu la legislació de règim local i la de contractes de les administracions públiques.

1. Principis generals

La norma 4 comença per establir un principi general, com feia l'anul·lat precepte equivalent de la legislació estatal –article 282–, relatiu a la gestió *directa* i a la cessió, que es concreta en els termes següents:

«4. Gestió directa o cessió

»1. Les administracions locals, fent servir la modalitat de gestió més adequada a cada cas, poden dur a terme la urbanització i l'edificació dels terrenys integrants del patrimoni públic local de sòl, una vegada que així ho permeti el grau de desenvolupament del planejament.

»2. Els terrenys integrants del patrimoni públic local de sòl poden ser cedits per al compliment dels fins previstos en els punts 1.1 i 3 anteriors.»

La literalitat de la norma posa de manifest que el seu títol indueix a un equívoc, ja que la modalitat de gestió administrativa «més adequada a cada cas» a què es fa al·lusió en el punt 1 en cap cas no ha de ser necessàriament la gestió directa, sinó que la fórmula justament obri la possibilitat de l'admissió, sense cap altra dificultat, de la gestió indirecta, ambdues previstes a l'article 85 de la LRBRL amb formes diverses,³⁵ així com les fórmules consorcials, gerencials o

35. «2. Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

societàries que es preveuen en el Reglament de gestió urbanística, aplicable gairebé íntegrament a les Illes Balears.

Respecte de la possibilitat genèrica de cessió que preveu el punt 2 d'aquesta norma, sembla que es vol referir al fet que les oneroses vinculades als fins que preveu la norma 1.1 s'haurien de dur a terme necessàriament per alienació mitjançant concurs; però en el cas de les finalitats que preveu la norma 3, en no trobar-se vinculades expressament a modalitat onerosa específica, podrien ser utilitzables altres fórmules, com ara les modalitats especials de contractació pública regulades en aquella legislació sectorial.

2. Intervenció i tutela autonòmica: possible duplicitat

Un altre cop, la transcripció mimètica del règim estatal fa que la norma 5, amb el títol d'intervenció i tutela autonòmica, provoqui una situació peculiar que s'hagués evitat amb una redacció que hagués tingut en compte el marc vigent de distribució competencial intracomunitària. Disposa en aquest sentit que:

«D'acord amb el que estableix l'article 109 del Reial decret 1372/1986, de 13 de juny, pel qual s'aprova el reglament de béns de les entitats locals, tota cessió de terrenys s'ha de comunicar i, si n'és el cas, autoritzar per l'òrgan competent de la comunitat autònoma.»

La redacció conferida no ha contribuït a eliminar una dificultat interpretativa que origina la Llei balear 8/1993, d'1 de desembre, d'atribució de competències als consells insulars en matèria de règim local, i que assigna les facultats a aquests ens de govern que fins aleshores havia exercit la comunitat

»A) *Gestión directa:*

a) *Gestión por la propia entidad local.*

b) *Organismo autónomo local.*

c) *Entidad pública empresarial local.*

d) *Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma.*

»B) *Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el artículo 156 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.*

»3. *En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.»*

autònoma; en el que ara interessa, en matèria de disposició de béns patrimonials dels municipis. Perquè, certament, l'article 1.3 d'aquella norma autonòmica al·ludeix a les autoritzacions i als coneixements de determinats expedients d'alienació, permuta, gravamen i venda directa, però en cap cas no al·ludeix a les cessions.

Deixant de banda el règim d'autoritzacions d'alienació, gravamen o permuta, l'article 109 del Reglament de béns de les corporacions locals (RBCL) disposa, en el seu punt 2, que els béns immobles patrimonials no es podran cedir gratuïtament sinó a entitats o institucions públiques per a fins que redundin en benefici dels habitants del terme municipal, així com a institucions privades d'interès públic sense ànim de lucre; i que d'aquestes cessions se'n donarà compte a l'autoritat competent de la comunitat autònoma.

Així doncs, la norma reguladora dels PPLS no aclareix, en el cas dels béns municipals, si la comunicació de les cessions s'ha d'efectuar a l'Administració de la comunitat autònoma o al consell insular corresponent. Certament es pot sostenir que la competència relativa a la recepció d'aquella comunicació s'ha de deduir que es podria trobar implícitament transferida en favor dels consells insulars, però, davant la manca de previsió expressa, la prudència obliga que els ajuntaments ho comuniquin a ambdues administracions, sobretot en el cas que la cessió s'efectuï a una altra administració o entitat que no sigui el mateix consell insular.

No obstant això, el mateix RBCL ens donaria tal vegada una pauta per aclarir que la comunicació de cessió s'hauria de dur a terme al consell insular, atès que en el seu article 110 s'assenyala, en relació amb la cessió gratuïta, que la relativa a la de solars a l'organisme competent de promoció de l'habitatge per construir-ne de protecció oficial revestirà normalment la forma de permuta de terrenys per nombre equivalent dels que s'haguessin d'edificar, factor que ens fa pensar que implícitament tota cessió s'haurà de comunicar (com es comuniquen o s'autoritzen prèviament les permutes) al consell insular corresponent.

3. Alienacions i cessions de terrenys

Respecte de la regulació d'aquestes qüestions per part del legislador estatal, ens digué el TC que aquesta possibilitat li resultava vedada i que s'inseria plena-

ment dins l'àmbit de competència autonòmic, atès que la regulació de les cessions dels terrenys que integraven el PMS no podia tenir empara en el títol habilitant que en favor de l'Estat preveu l'article 149.1.13 de la CE. Així doncs, i per derivació, la regulació autonòmica desplaça els preceptes del TRLS/1976 que es podien considerar d'aplicació supletòria en allò referent al patrimoni municipal.

El règim jurídic balear relatiu a la forma d'alienació i cessió de terrenys que integrin el PPLS es troba conformat a les normes 6 a 8, que transcrivim tot seguit:

«6. Cessions oneroses. Concurs

- »1. Els terrenys que pertanyin al patrimoni públic local de sòl amb qualificació adequada als fins establerts en el punt 1.1 anterior només poden ser alienats mitjançant el sistema de concurs. El preu no pot ser inferior al valor de repercussió corresponent a l'aprofitament urbanístic real que li correspongui.
- »2. El plec de condicions del concurs ha d'establir els terminis màxims per dur-hi a terme les obres d'urbanització, si escau, i les d'edificació, com també els preus màxims de venda o arrendament de les edificacions resultants de l'actuació.
- »3. Si el concurs és declarat desert, l'ens local corresponent pot alienar el bé directament dins el termini màxim d'un any d'acord amb el plec de condicions i amb una variació màxima del 10% referent a les condicions econòmiques establertes en aquest plec de condicions.

»7. Cessions entre administracions

- »Les administracions públiques i els ens instrumentals que en depenguin poden transmetre directament i gratuïtament els béns del patrimoni públic local de sòl, sempre que els béns esmentats es dediquin a les finalitats establertes en els punts 1.1 i 3 anteriors.

»8. Alienació d'altres béns patrimonials

- »L'alienació dels béns immobles de caràcter patrimonial que no formin part del patrimoni públic local del sòl s'ha de fer mitjançant subhasta o, en els casos en què el preu no sigui l'únic criteri determinant de l'alienació, mitjançant concurs.»

De la regulació anterior, en podem extreure una sèrie de trets estructurants que posarem de manifest tot seguit, des de la configuració del sistema a partir de distingir una qualificació del bé segons els fins que s'estableixen en les normes 1.1 i 3.

Així, si estem en presència de les finalitats *d'intervenció en el mercat, l'obtenció de reserves de sòl, o facilitar l'execució del planejament territorial i urbanístic* –fins que preveu la norma 1.1–, s'articula la cessió onerosa per concurs com a sistema prioritari, i de forma subsidiària, en cas que fos declarat desert, podrà operar el mecanisme d'alienació directa en els termes fixats a la norma 6.3.

En el mateix sentit que exposa Gosálbez Pequeño³⁶ amb referència al concurs previst a la normativa andalusa, segons el règim que preveu la Llei balear es tractarà d'un concurs amb singularitats que el diferencien inicialment del regulat a la legislació general de béns públics i de contractació administrativa, però en el qual aquesta existència de normes característiques derivades de l'ordenament urbanístic no impedeix l'aplicació de les regles generals d'aquest sistema d'adjudicació. Li caldrà, així, la concurrència d'una regla tan elemental com capital en els concursos: el plec de clàusules administratives particulars, que han d'incloure necessàriament els criteris objectius que regeixen l'adjudicació, i indicar-ne també la baremació respectiva.

Així doncs, les especialitats que fixa la legislació balear quant al fet que el plec corresponent establirà necessàriament els terminis màxims per dur a terme les obres d'urbanització, si escau, i les d'edificació, com també els preus màxims de venda o arrendament de les edificacions resultants de l'actuació, no proscriu la inclusió d'altres criteris d'adjudicació addicionals, ni tampoc la presència a les bases de totes les clàusules que es considerin necessàries per assegurar l'afectació del bé a la seva destinació, com puguin ser les que estableixin la constitució de fiançaments o condicions resolutòries de la transmissió davant hipotètics incompliments d'aquella destinació.

En canvi, si ens situem davant destinacions dels béns per actuacions adreçades a *regular el mercat de sòl o a la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública o a altres usos d'interès general apreciat per la mateixa corporació local, d'acord amb el que disposi el planejament urbanístic* –finalitats que preveu la norma 3–, *sensu contrario*, sembla que es podria acudir a l'alienació directa –norma 7–, sense descartar la possibilitat d'utilitzar subhasta, ja que la regulació no ho prohibeix directament.

36. Gosálbez Pequeño, H. (2004), «La enajenación de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo en el derecho urbanístico de Andalucía», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 214, Madrid, Montecorvo.

Tanmateix, aquesta interpretació toparà amb la dificultat, gairebé irresoluble, de determinar si els conceptes d'*intervenció en el mercat*, expressat a la norma 1.1, i *actuacions adreçades a regular el mercat de sol*, són en definitiva idèntics, amb la qual cosa aquesta segona modalitat requereix igualment la subjecció al règim de concurs que preveu la norma 6, en ser una especialitat del supòsit genèric d'intervenció en el mercat.

En qualsevol cas, cal dir que les possibilitats de l'alienació directa que preveu la norma 7 pel que fa als béns amb qualificació adequada als fins de la norma 1.1 mereix, emperò, una matisació que deriva de la interpretació sistemàtica, com és que en aquest cas, i en connexió amb la regla general de subjecció a concurs que estableix la norma 6, l'alienació directa serà operativa quan es donin les condicions que expressa el seu punt 3, és a dir, que prèviament s'haurà d'haver intentat una alienació per concurs. En cas de quedar desert es podrà procedir a l'alienació directa, però sempre amb el compliment estricte de dues condicions.

Una de caràcter temporal, com és que l'adjudicació—alienació— i no simplement l'inici del segon procediment licitador subsidiari es dugui a terme en el termini d'un any des de la resolució del procediment de concurs. La segona condició és la subjecció d'aquest nou procediment d'acord amb el plec de condicions que va regir en el concurs, impeding expressament cap altra modificació de les seves clàusules que no sigui exclusivament la disminució del preu de licitació.

Del contingut de la norma 7 cal dir que, així mateix, no obeeix als termes del seu enunciat, perquè no regula només les cessions gratuïtes, sinó també les directes (que poden ser a títol oneros). Però, a més, i pel que fa a les de caire gratuït, no les cenyeix només a les de caire interadministratiu. Efectivament, la manca d'un pronom reflexiu en el verb utilitzat —«poden transmetre» en comptes de «es poden transmetre»— palesa la discordança que assenyalem. Sigui com sigui, el resultat final no es troba en cap cas impedit, ni tampoc representa una major innovació perquè, en definitiva, preveu possibilitats de cessions gratuïtes a altres entitats que no siguin Administració pública o els seus ens instrumentals que ja havia previst l'article 166 del TRLS/1976,³⁷ amb relació al PMS.

37. El punt 1 de l'esmentat article del TRLS/1976 disposa que «*toda cesión de terrenos a título gratuito o por precio inferior al de coste precisará que sean destinados para atender necesidades de viviendas de carácter social y se someterá a la autorización del Ministro de la Gobernación, previo informe del Ministro de la Vivienda en las condiciones y con la formalidades establecidas reglamentariamente.*»

Però paradoxalment, i *de facto*, resulta, doncs, que la legislació balear no haurà regulat les alienacions interadministratives encara que per això tampoc no pugui ser defensable que les administracions titulars de PPLS no puguin acordar entre si la transmissió directa a títol oneros o gratuït en compliment de les finalitats que s'assignen a aquells patrimonis, és a dir, als usos a què es refereixen les normes de referència. Si la literalitat del contingut de la norma 7 permet les alienacions directes en favor d'entitats distintes a les administracions o ens instrumentals, cal suposar que allò que persegueix el seu títol també ha de ser possible, ja sigui a través del contracte d'alienació interadministratiu, o amb la utilització de la figura del conveni que, tanmateix, es pot dur a terme sense que existeixi una habilitació *ad hoc* en la legislació urbanística autonòmica.

En definitiva, es fa difícil saber, a manca de cap exposició de motius en la Llei 8/2004 sobre aquesta qüestió, la intenció exacta del legislador, perquè, certament, articular la possibilitat expressa de cessió directa i gratuïta en favor d'entitats administratives no era especialment problemàtica, per no dir que fins i tot era recomanable. El resultat pràctic del contingut de la norma és un altre, com és que aquest tipus d'alienació és aplicable en favor de persones jurídiques privades, supòsit en el qual hagués estat més recomanable que el caràcter gratuït de la cessió s'hagués articulat mitjançant concurs per garantir la igualtat d'oportunitats per competir en la seva consecució.

La normativa estatal establia per a aquests tipus de cessions únicament la intervenció de l'òrgan de l'Administració de tutela, ara prevista a l'article 109.2 del RBCL, encara que hem d'entendre que aquests tipus de cessions mereixeran una explícita motivació, en comportar una excepció als principis generals que regeixen en matèria d'alienació de béns del PPLS. En definitiva, l'interès públic és el factor que justifica la cessió, de la qual es pot predicar un cert component de discrecionalitat lligada a una mínima justificació en la utilització d'aquest mecanisme.

Finalment, en matèria d'alienació de béns patrimonials que no es trobin adscrits al PPLS, la normativa balear determina un desplaçament de la previsió de l'article 168 del TRLS/1976, que exigia el sistema de subhasta per a l'alienació de qualsevol tipus de béns patrimonials sense distinció. La legislació autonòmica ha optat, com es desprèn dels termes de la norma 8, per exigir inicialment en aquests béns no demaniais ni afectats al PPLS el sistema d'alienació per subhasta, encara que introdueix una clàusula que possibilita la utilització dels sistema de concurs quan el preu no sigui l'únic criteri determinant per a la seva alienació.

VI. Reversió de terrenys expropiats per incorporació al patrimoni públic local de sòl

L'article 40 de la LRSV, en la regulació dels supòsits de reversió, parteix de la clàusula genèrica d'acord amb la qual els terrenys de qualsevol mena –entenen que es vol referir a qualsevol classificació– que s'expropiïn per raons urbanístiques han de ser destinats al fi específic que estableixi el pla corresponent. En el punt 2 preveu expressament un supòsit atípic de reversió quan es tracti de terrenys destinats a PMS, establint literalment que és procedent «la reversió dels terrenys expropiats per a la formació o ampliació del patrimoni municipal de sòl si, com a conseqüència d'una modificació del planejament que no s'efectuï en el marc de la revisió del planejament, se'n pertorben els usos, les intensitats o els aprofitaments, i això implica un increment del valor dels terrenys».

Per tant, si l'anterior determinació és aplicable a les Illes Balears, cal posar de manifest alguns trets singulars de l'anterior modalitat de reversió expropiatòria pel que fa al patrimoni municipal (per tant, aplicable al patrimoni públic d'aquelles entitats) que descriu acuradament Otazu Amátrian,³⁸ començant per destacar que no és qualsevulla variació del pla urbanístic la que habilita a la reversió, ja que si la variació es produeix mitjançant la seva revisió no serà possible exigir-la. A la vegada, constata que l'alteració només es pot tenir en consideració si es produeix respecte d'unes determinacions concretes del pla com són els usos, les intensitats o els aprofitaments, i que a més tingui l'efecte d'incrementar el valor dels terrenys expropiats. Però la crítica a l'article 40.3 de la LRSV, no sense un bon raonament lògic, s'estén a dos punts més.

D'entrada, el cas regulat no és un supòsit de desaparició de la *causa expropriandi*, perquè no comporta que els terrenys deixin d'estar destinats a formar o ampliar el PMS, sinó que el precepte parteix de la idea que els esmentats terrenys continuen dins aquell patrimoni amb usos, intensitats o aprofitaments distints, només que ara aparentment amb més valor. Això fa que estiguem en presència d'un fenomen jurídic únic dins el nostre ordenament, en virtut del qual procedeix la reversió d'uns terrenys expropiats sense que desaparegui la causa que va donar lloc a la seva expropiació i amb el manteniment de la finalitat per a la qual foren expropiats. En definitiva, aquesta doctrina considera que

38. Otazu Amatriain, B. (2002), *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones*, Pamplona, Aranzadi.

hagués estat més lògic amb la finalitat pretesa i la tradició jurídica, que la LRSV hagués previst que el particular expropiat en el seu moment fos creditor de la facultat de retaxació dels béns expropiats i d'obtenir la diferència de valor atribuïble al planejament modificat.

D'altra banda, una altra mancança assenyalada afecta directament el nostre àmbit autonòmic perquè l'aplicació coherent de la literalitat de l'article 40.3 de la LRSV, en referir-se als PMS, no preveu una mesura equivalent per als patrimonis públics d'altres administracions que no siguin la municipal. Mancança que connecta aquesta doctrina, entre d'altres normes autonòmiques, amb la previsió de la nostra LSR, cosa que fa que s'arribi a la conclusió evident que en els supòsits de patrimonis autonòmics de sòl no cabria la reversió ja que no es tracta de patrimonis municipals, consideració que hauríem de fer extensiva igualment als patrimonis públics que hipotèticament puguin formar els consells insulars.³⁹

VII. Conclusions

A partir del que s'ha exposat, i a tall de conclusions, podem assenyalar que estem sens dubte en presència d'un intent de fer efectiu el manament ja existent de formació de patrimonis públics de sòl per aplicació supletòria de la normativa estatal, aprofitant per establir una ordenació que no deixa cap marge de dubte quant a la imposició d'aquesta obligació: s'hi trobaran subjectes tots els municipis, sense previsió de cap clàusula d'exoneració segons la seva població o el tipus d'instrument urbanístic de què disposin i, a més, com a novetat respecte de les regulacions preexistents, amb implicació directa dels consells insulars.

Si bé la introducció s'ha dut a terme, com hem exposat inicialment, mitjançant una llei de mesures administratives i tributàries, en definitiva una *lleí d'acompanyament*, amb les implicacions que d'això es pugui derivar, una altra lectura que se li pot donar al fet esmentat és que el legislador considera una prioritat l'establiment i l'exigència de la institució, que no pot esperar a la desitjada regulació integral del règim jurídic territorial i urbanístic a la nostra comunitat autònoma. Segurament hi ha contribuït l'alarmant procés d'augment del

39. En contra d'aquesta opinió, vegeu González Pérez, J. (1998), *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*, Madrid, Civitas. Aquest autor considera que s'ha d'entendre que serà procedent també la reversió en els casos d'altres patrimonis públics de sòl.

preu de l'habitatge a les nostres illes, tradicionalment per davall de la resta dels territoris de l'Estat, i que en els darrers anys s'ha situat al nivell del que existeix a les comunitats autònomes més inflacionistes.

Tanmateix, la necessitat de formar els patrimonis públics de sòl, per bé que no a tots els municipis, però sí en un gran percentatge, ja era exigible per aplicació de la normativa estatal supletòria vigent. Quin va ser, però, el resultat pràctic? Doncs que, al cap i a la fi, cap municipi d'aquesta comunitat no va arribar mai a formar el corresponent patrimoni finalista; per això és més que lògic que dins tota l'extensa jurisprudència generada per part del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en matèria d'ordenació territorial i d'urbanisme, no s'hagi dictat cap sentència en relació amb aquesta figura.

L'ímpetu demostrat pel legislador amb la recent aprovació de les mesures esmentades és, doncs, més que lloable, però tampoc no hi ha ressorts expressos coadjuvants a una formació efectiva, per tal que el seu objectiu no quedi un altre cop en un simple desideràtum. Les corporacions locals de les Illes Balears, tret d'algunes significades excepcions, es caracteritzen per unes greus mancances a l'hora de fer una mínima i genèrica gestió urbanística, i probablement el manament legal, sense cap mesura de coerció associada, esdevingui un altre cop paper mullat.

Hagués contribuït a l'operativitat real d'aquest nou intent exprés de formació de patrimonis públics l'establiment d'una mesura legal transitòria en la línia ja tradicional i que ha donat bons resultats a les nostres illes, com és l'impediment d'aprovació de modificacions de planejament municipal sense que simultàniament s'adaptin a les determinacions d'aplicació directa dels instruments d'ordenació territorial. Així, es podria haver fixat un termini raonable dins el qual aquests patrimonis s'haguessin de constituir, ultrapassat el qual s'apliquessin mesures de coerció indirecta, en línies similars a l'exposada, per complir el manament legal.

Igualment, el legislador hauria pogut donar el pas lògic que esdevenia necessari si realment volia assignar operativitat a un patrimoni públic per intervenir directament en el mercat de l'habitatge o en la regulació de sòl, com era remarcar la necessitat de consignació en els pressupostos ordinaris de determinades quantitats anuals destinades a la formació i ampliació d'aquest patrimoni. Malgrat tot, l'obligació existeix, encara que potser molts municipis interpre-

tin que les normes de la Llei balear 8/2004 tanquin *per se* tota la regulació del sistema.

Efectivament, declarat nul pel TC l'article 281 del TRLS/1992, esdevé aplicable la necessitat de consignació pressupostària ordinària per part dels ajuntaments de les quantitats fixades a l'article 194 del TRLS/1976, plenament vigent en no haver efectuat el legislador autonòmic una previsió expressa del seu desplaçament formal. En aquest sentit, la Sentència del TSJ de Madrid 914/2004, de 3 de juny de 2004, afirma *«de acuerdo con ello en todo caso el Ayuntamiento de Majadahonda debe tener constituido el PMS, ya, aun admitiendo que haya de atenerse al número de habitantes, se ha acreditado que en el año 2001 rebasaba los 50.000 habitantes. Y en cuanto a la obligación de destinar el 5% del importe del presupuesto a mantenimiento y ampliación de dicho patrimonio ello venía impuesto por el art. 194.1 de la Ley de 1976 al haber sido declarado inconstitucional el art. 281 de la Ley de 1992, cuya obligación han reiterado repetidas sentencias del Tribunal Supremo»*.

D'altra banda, els consells insulars queden alliberats d'un deure similar, que hauria d'haver estat introduït en aquest cas en ús de la competència legislativa autonòmica, si aquesta és justament la que ha fet néixer l'establiment necessari d'un patrimoni públic de sòl insular. Omissió que es pot explicar però atenent al fet que la intervenció dels ens insulars s'estructurarà ben segurament des de l'òptica d'un paper de coordinació i suport que no pas des de perspectives d'intervenció activa en polítiques de regulació del mercat d'habitatge, que es duria a terme segons les seves possibilitats pressupostàries.

En definitiva, la normativa balear pròpia dels patrimonis públics de sòl pretén que la institució d'intervenció pública sigui finalment una realitat, per bé que neix –com s'ha exposat– sense assolir una òptima tasca d'harmonització amb disposicions ja existents, disperses en la normativa urbanística autonòmica, i tampoc sense efectuar desplaçament exprés de normativa estatal supletòria que hagués facilitat dificultats interpretatives quant a la seva vigència. Haurà de tenir, doncs, un paper fonamental en aquest objectiu, a manca d'altres mecanismes, el control actiu que facin les administracions supramunicipals de la consignació efectiva de partida per al seu establiment en els pressupostos ordinaris municipals, almenys per a la formació d'un patrimoni públic inicial que es pugui anar incrementant.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

332.02(467.5)

Jaume Munar Fullana, professor associat de dret administratiu de la Universitat de les Illes Balears

ca Els patrimonis públics de sòl en la legislació balear

p. 333-374

El treball aborda l'estudi del règim jurídic aplicable a les Illes Balears amb relació a la figura del patrimoni públic local de sòl, tradicionalment prevista en la legislació urbanística, en ocasió de l'entrada en vigor de la Llei territorial 8/2004, de 23 de desembre, de mesures tributàries, administratives i de funció pública, que introdueix en aquesta comunitat autònoma les normes reguladores pròpies en l'esmentada matèria.

Es posa de manifest de forma recurrent en l'estudi la necessitat d'integrar aquesta nova regulació amb els preceptes de la legislació bàsica estatal i supletòria, que poden mantenir igualment la seva vigència, per manca de desplaçament exprés per part de la normativa autonòmica balear.

S'estructura partint d'un breu esbós dels trets característics dels patrimonis de sòl: la seva existència obligatòria, que s'ha generalitzat a tots els municipis de les Illes Balears i als tres consells insulars; les vies de la seva constitució i formació, i el seu caràcter de patrimoni separat i amb afectació a unes finalitats específicament taxades.

Igualment s'aborda una aproximació a la problemàtica de la figura de les reserves de terreny amb destinació a la seva incorpora-

ció al patrimoni separat, i es destaquen les peculiaritats de la legislació balear i la seva regulació assistemàtica, com també la peculiaritat que la institució pugui igualment constituir-se en element coadjuvant a l'execució dels instruments d'ordenació territorial supramunicipals. Igualment es fa esment de la innovació que ha comportat la imposició del deure de disposar d'aquest patrimoni als consells insulars.

En darrer terme, s'efectua l'anàlisi de les normes de gestió dels béns integrants dels patrimonis de sòl, i es destaquen les peculiaritats introduïdes amb relació als sistemes que cal aplicar en les cessions i alienacions, així com una proposta d'articulació de la intervenció i la tutela autonòmica en els procediments que amb aquell efecte instrueixin els municipis, destacant la possible dualitat de control per part del Govern de les Illes Balears i dels consells insulars.

En l'apartat de conclusions, s'assenyala una sèrie de consideracions amb relació a l'operativitat pràctica de la nova regulació efectuada pel legislador balear, i es fan una sèrie de propostes de *lege ferenda* que haguessin possibilitat una aplicació immediata de l'obligació d'establiment dels patrimonis públics de sòl.

Paraules clau: urbanisme; patrimoni públic de sòl; consells insulars; habitatge de protecció pública; usos d'interès general; reversió.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

332.02(467.5)

Jaume Munar Fullana, profesor asociado de derecho administrativo de la Universidad de las Islas Baleares

ca Els patrimonis públics de sòl en la legislació balear

es Los patrimonios públicos de suelo en la legislación balear

p. 333-374

Este trabajo aborda el estudio del régimen jurídico aplicable a las Islas Baleares con relación a la figura del patrimonio público local de suelo, tradicionalmente prevista en la legislación urbanística, con motivo de la entrada en vigor de la Ley territorial 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, que introduce en esta comunidad autónoma las normas reguladoras propias en la citada materia.

En este estudio se pone de manifiesto de forma recurrente la necesidad de integrar esta nueva regulación en los preceptos de la legislación básica estatal y supletoria, que pueden mantener igualmente su vigencia, por falta de desplazamiento expreso por parte de la normativa autonómica balear.

Se estructura partiendo de un breve esbozo de los rasgos característicos de los patrimonios de suelo: su existencia obligatoria, que se ha generalizado en todos los municipios de las Islas Baleares y en los tres consejos insulares; las vías de su constitución y formación, y su carácter de patrimonio separado y con afectación a unas finalidades específicamente tasadas.

Igualmente se aborda una aproximación a la problemática de la figura de las reservas de terreno con destino a su incorporación al patrimonio separado, destacándose las peculiaridades

de la legislación balear y su regulación asistemática, así como también la peculiaridad de que la institución pueda igualmente constituirse en elemento coadyuvante en la ejecución de los instrumentos de ordenación territorial supramunicipales. Asimismo se menciona la innovación que ha supuesto la imposición a los consejos insulares de disponer obligatoriamente de este patrimonio.

Por último, se efectúa el análisis de las normas de gestión de los bienes integrantes de los patrimonios de suelo, haciéndose hincapié en las peculiaridades introducidas en los sistemas que se deben aplicar en las cesiones y alienaciones, así como una propuesta de articulación de la intervención y la tutela autonómica en los procedimientos que a ese efecto instruyan los municipios, destacando la posible dualidad de control por parte del Gobierno de las Islas Baleares y de los consejos insulares.

En el apartado de conclusiones, se señalan una serie de consideraciones referidas a la operatividad práctica de la nueva regulación efectuada por el legislador balear, y se hacen una serie de propuestas de *lege ferenda* que habrían hecho posible una aplicación inmediata de la obligación de establecimiento de los patrimonios públicos de suelo.

Palabras clave: urbanismo; patrimonio público de suelo; consejos insulares; vivienda de protección pública; usos de interés general; reversión.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic, 31**, ISSN 1885-5709, 2005

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors.

332.02(467.5)

Jaume Munar Fullana, professor associate of administrative law at Universitat de les Illes Balears

ca Els patrimonis públics de sòl en la legislació balearen The treatment of public land-based assets in the legislation of the Balearic Island
p. 333-374

This paper undertakes the study of the legal regime applicable to the Balearic Islands with respect to the concept of public land-based assets, traditionally provided for in city planning legislation. The study coincides with the taking effect of the December 23rd Territorial Act 8/2004, which includes tax, administrative and civil service measures. It introduces regulatory standards for this autonomous community in this area.

The study recurrently highlights the need to integrate this new regulation with the precepts of the basic and supplementary state legislation. These older regulations are allowed to stay in effect, since Balearic Islands regulations on home rule do not expressly indicate that one set of norms is to displace the other.

The paper begins with a brief sketch of the characteristic traits of land-based assets: their obligatory nature, the fact that they have spread throughout all the municipalities of the Balearic Islands and the three island councils; the avenues by which they may be constituted and their status as a separate asset, earmarked for some specifically restricted purposes.

In addition, an attempt is made to approach the problem of the concept of land reserves set aside for future incorporation into the separate land-based asset. The peculiarities of

Balearic legislation and its asystematic regulation are highlighted, as is the particularity that the institution can also be a contributory element with respect to the execution of supra-municipal land use instruments. In addition, mention is made of the innovation entailed by the imposition of the duty to make use of these assets through the island councils.

Lastly, the rules governing management of the assets making up the land-based assets are analyzed, and the peculiarities that have been introduced with respect to the systems that must be applied in assignments and transfers are pointed out. Attention is called to a proposal to clearly delimit intervention and oversight by autonomous governments in the proceedings the municipalities may initiate to that end, it being emphasized that there is a real possibility of a two-pronged control being exercised by the Government of the Balearic Islands and the island councils.

In the conclusions section, a series of considerations regarding the practical operational nature of the new regulations passed by the Balearic legislature are pointed out. A series of proposals for future legislation that might have made it possible to immediately enforce the obligation to establish public land-based assets are put forward.

Key words: city planning; public land-based assets; island councils; state-subsidized housing; uses in the public interest; reversion.