

LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO EN LA LEGISLACIÓN BALEAR

Jaume Munar Fullana *

Sumario

- I. La nueva regulación balear de los patrimonios públicos de suelo.
 Algunas precisiones iniciales
- II. Constitución del patrimonio público local de suelo y su carácter de patrimonio separado
 - 1. Existencia obligatoria
 - 2. Patrimonio separado y finalista
- III. Los bienes integrantes
 - 1. Los bienes patrimoniales clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable y que los entes locales destinen a esta finalidad
 - 2. Los bienes obtenidos por cesiones derivadas de la participación de la Administración en las plusvalías generadas
 - 3. Terrenos adquiridos con la finalidad de incorporación al patrimonio
 - 4. Las reservas de terreno en suelo rústico. Especialidades derivadas de la legislación balear
 - 5. Otros supuestos de incorporación de bienes o derechos
- IV. Destino de los bienes
 - 1. Actuaciones de regulación del mercado de suelo

* Jaume Munar Fullana, profesor asociado de derecho administrativo de la Universidad de las Islas Baleares. Doctor en derecho público.
Artículo recibido el 14.9.2005.

2. Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública
 3. Otros usos de interés general
 4. Facilitar la ejecución del planeamiento territorial y urbanístico
- V. Normas de gestión y enajenación del patrimonio público local de suelo
1. Principios generales
 2. Intervención y tutela autonómica: posible duplicidad
 3. Enajenaciones y cesiones de terrenos
- VI. Reversión de terrenos expropiados para su incorporación al patrimonio público local de suelo
- VII. Conclusiones

I. La nueva regulación balear de los patrimonios públicos de suelo. Algunas precisiones iniciales

Mediante la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública,¹ se introducen en nuestro ordenamiento jurídico territorial las normas legales reguladoras en materia de patrimonio público local del suelo y de enajenación de bienes patrimoniales. El primer factor que se tiene que poner de manifiesto para acometer un breve análisis del régimen introducido es justamente su modo de aparición, como se puede ver a través de las conocidas como *leyes de acompañamiento*, y que está ubicado en el capítulo VI del título II, regulador de las normas de gestión y acción administrativa.

Ciertamente, la utilización de normas de esta naturaleza para introducir aspectos de regulación material ajenas a la materia a la que obedece la denominación de la Ley siempre ha sido objeto de crítica doctrinal. No es ésta la pretensión del presente trabajo, pero no obstante hay que poner de manifiesto que, de modo inevitable, la normativa introducida delata que más se trata de una manifestación del uso de la competencia legislativa exclusiva en materia de urbanismo y ordenación territorial atribuida por el Estatuto de autonomía que de la elaboración de normas de acción administrativa en sentido estricto.

En efecto, las normas sobre patrimonio público local de suelo (PPLS) implicarán una actividad de la Administración, pero derivada del ejercicio de las competencias reguladas tradicionalmente en los textos legislativos urbanísticos, y así justamente podremos comprobar que es en buena medida heredera de las propuestas efectuadas en el Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (TRLS/1992), declaradas inconstitucionales precisamente por la usurpación del

¹ BOIB núm. 186, de 30 de diciembre del 2004.

legislador estatal de la competencia exclusiva en materia urbanística atribuida a las comunidades.

Un exponente de este fenómeno es el hecho de que toda la normativa introducida por la Ley 8/2004 se incluye en un único artículo, el 37, que, con el título de «Normas en materia de patrimonio público local del suelo y en materia de enajenación de bienes patrimoniales», introduce en realidad un extenso texto dispositivo que coincide estructuralmente con las propuestas que realizaban las normas legales estatales “urbanísticas”. En definitiva, y sin pretender en ningún caso discutir la necesidad u oportunidad de la existencia de estas normas, comportan la enésima entrega sectorial de la más que esperada regulación integral del urbanismo en estas islas.²

En cambio, no se ha aprovechado la oportunidad para ofrecer una regulación plenamente sistemática de esta materia específica, que hubiese necesitado ser complementada desde dos vertientes. En primer lugar, hacía falta efectuar el desplazamiento expreso de la normativa estatal supletoria que sigue o seguía vigente del Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (TRLS/1976), como así hicieron específicamente otras normas autonómicas en relación con aquella legislación estatal.³ Por otra parte, las disposiciones introducidas por la Ley 8/2004 tampoco han integrado ningún precepto disperso en el resto del conjunto urbanístico propio, como es el caso del artículo 39 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares (LSR), regulador de la figura de las reservas de suelo, que tendrá que reinterpretarse sistemáticamente con la normativa sobrevenida desde entonces.

² Sobre la situación actual de acusada dispersión de la regulación urbanística autonómica, véase nuestro trabajo «La ordenación territorial y urbanística en las Islas Baleares. Contención y regulación del crecimiento en un marco de descentralización política y administrativa» (2003), en *Justicia Administrativa*, número extraordinario 2003, «El derecho urbanístico de las comunidades autónomas (I)», Valladolid, Editorial Lex Nova.

³ Este fue el caso del desplazamiento de los preceptos del Reglamento de disciplina urbanística, efectuado por parte de la disposición final primera de la Ley territorial 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística.

Partiendo de estas dificultades enunciadas, intentaremos ofrecer una aproximación integradora a la regulación de los patrimonios públicos locales que rigen actualmente en las Islas Baleares, desde las normas que introduce la Ley 8/2004, en relación con la legislación estatal básica y supletoria no desplazada de manera expresa, también aplicable en la materia.

II. Constitución del patrimonio público local de suelo y su carácter de patrimonio separado

1. Existencia obligatoria

Con el título de «Constitución y patrimonio separado», la norma 1 de la relación que introduce el artículo 37 de la Ley 8/2004 dispone que:

«1. Los consejos insulares y los ayuntamientos tienen que constituir su respectivo patrimonio público local de suelo con la finalidad de intervenir en el mercado, obtener reservas de suelo y facilitar la ejecución del planeamiento territorial o urbanístico.

»2. Los bienes del patrimonio público local del suelo constituyen un patrimonio separado del resto de bienes de los entes locales. Los ingresos obtenidos mediante la enajenación de terrenos, su permuta o su sustitución por compensación en metálico provenientes del aprovechamiento correspondiente a la Administración local, se tienen que destinar a conservarlos y ampliarlos.»

Como vemos, esta norma de cabecera determina los consejos insulares y los ayuntamientos como administraciones públicas sujetas a un deber de constitución del PPLS. Respecto a este punto, hay que decir que el artículo 276 del TRLS/1992, en tanto que normativa básica, no predetermina una fórmula de exclusividad en favor de los municipios a la hora de establecer este tipo de patrimonio finalista, es decir, en principio

no hay ningún obstáculo al hecho de que las comunidades autónomas puedan ampliar este deber a las otras entidades que conforman su entramado institucional propio.⁴

De este modo, el precepto básico estatal, en su literalidad, únicamente dispone la obligatoriedad de formación de un patrimonio municipal de suelo (PMS) en todos los municipios que dispongan de instrumentos de planeamiento general;⁵ en nuestra comunidad autónoma, por tanto, y dada la vigencia de las determinaciones del TRLS/1976, los que dispongan de plan general de ordenación o normas subsidiarias de planeamiento.

Pero hay que hacer notar que la norma territorial balear prescinde de la alusión a la vinculación del PPLS a la preexistencia de este instrumento de planificación urbanística, y opta, pues, por aplicar una cláusula general de constitución del patrimonio local, con lo que descarta opciones alternativas como las producidas en otras comunidades autónomas, que han previsto posibilidades de exoneración en favor de determinados

⁴ Véanse, en este sentido, las consideraciones de la Sentencia 1096/2001 del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 19 de noviembre, que valida la legalidad de las Normas subsidiarias y complementarias de planeamiento aprobadas por el Gobierno de las Islas Baleares previstas por el desarrollo de la Ley 2/1993, de 30 de marzo, de creación del Parque Balear de Innovación Tecnológica, y donde se rechaza el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad contra el artículo 5.2 de la mencionada Ley, que prevé el mecanismo de obtención de suelo que regule el instrumento de planificación; e introduce una declaración expresa previa del Gobierno de la Comunidad de calificación de la finca o fincas en cuestión como patrimonio público de suelo, entendiéndose que una determinación de este tipo entra en el ámbito de competencia autonómico y que, de modo inherente, se tiene que entender que la Administración demandada pueda efectuar aquella calificación de patrimonio público de suelo en atención a las finalidades perseguidas por la Ley.

⁵ «Artículo 276. (B) Constitución. Patrimonio separado.

»1. Los Ayuntamientos que dispongan de planeamiento general tendrán que constituir su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.

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

municipios, introducidas a partir del ejercicio de la competencia legislativa en materia urbanística.

Decimos lo anterior para ponerlo en relación con la doctrina que estableció el Tribunal Constitucional para avalar la constitucionalidad del artículo 276 del texto estatal, hecha en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, a partir de considerar que la introducción de la figura del PMS no es propiamente una determinación urbanística, sino que su amparo se tiene que buscar en el artículo 149.1.13 de la CE, es decir, en la cláusula de planificación general de la actividad económica.

Por lo que respecta a la innovación que implica incluir los consejos insulares como sujetos al deber de constitución, se tiene que considerar, como ya hemos apuntado, que la norma estatal no proscribía que se pueda imponer la formación de patrimonios similares en otras entidades, si bien ya no estaremos en presencia de un patrimonio *municipal* de suelo, sino, lógicamente, de un patrimonio *público*, como así ha optado en su denominación nuestro legislador. Si acudimos al derecho autonómico comparado, veremos que el balear no es un caso aislado ni mucho menos la primera manifestación de este fenómeno. Por citar dos ejemplos de referencia, por su similitud en la configuración institucional comunitaria, nos sirven los casos del País Vasco en favor de las diputaciones forales, aunque su constitución será en estos casos potestativa;⁶ o, más parecido, el caso de la legislación canaria en favor de los cabildos.⁷

⁶ Así, su Ley 20/1998, de 29 de junio, reguladora de los patrimonios públicos de suelo, dispone en su artículo 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.

»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 Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, dispone, en su artículo 74, que «la Administración de la Comunidad Autónoma, las Islas y los Municipios

En todo caso, con referencia a los consejos insulares, y a diferencia de la fórmula potestativa utilizada, por ejemplo, por la legislación vasca respecto a las diputaciones forales, sorprende un poco la introducción de este deber de necesaria constitución de un PPLS de carácter insular desde una doble vertiente. En primer lugar, por el propio procedimiento legislativo utilizado, como es el ya expuesto de una ley de medidas “administrativas y tributarias”, prescindiendo así de la tramitación que *prima facie* tendría que ser más adecuada para el procedimiento previsto en la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares⁸ (LCI), dado que, si bien formalmente no se está transfiriendo una competencia de la Administración de la comunidad autónoma, materialmente se está imponiendo el ejercicio de funciones con incidencia en la hacienda insular, porque comportará, aunque sea para la primera constitución de su PPLS, un determinado gasto para desarrollar, entre otras, políticas de vivienda que, en principio, no se han asignado aún en favor de los consejos insulares como propias por ley autonómica.

Justamente este último punto pone de manifiesto otro factor más sorprendente, como es que, si bien la comunidad autónoma es la titular de la competencia en materia de vivienda, será la única administración territorial en que se articula su organización en la que la normativa sobre patrimonio público de suelo no ha impuesto el deber de formación o constitución, a diferencia de los dos sistemas autonómicos de comparación que antes hemos indicado, en los que, en uno, tanto la Administración general de la comunidad autónoma vasca como los órganos forales de sus territorios históricos se hallan habilitados potestativamente para coadyuvar a los municipios, y, en el otro, la

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 Véanse, en este sentido, las determinaciones del capítulo IV del título IV, que desarrollan la previsión de la disposición transitoria quinta del Estatuto de autonomía, en lo tocante a la distribución en favor de los consejos insulares de las competencias que se prevén en el artículo 39.

Administración comunitaria canaria, las islas y los municipios los han de constituir obligatoriamente.

Pero la innovación de la regulación balear puede tener una explicación igualmente razonable desde una línea que ya indicaban García de Enterría y Parejo Alfonso⁹ cuando denunciaban la infrautilización tradicional de la escala provincial pese a sus enormes potencialidades en el ámbito urbanístico y en las políticas de suelo en manos públicas y expresaban que, tal vez, la institución hubiese podido tener más éxito en atención a la mayor capacidad financiera de diputaciones y cabildos —léase, igualmente, consejos insulares—¹⁰ si se hubiera otorgado a estas instituciones un cierto papel en la constitución de los patrimonios públicos de suelo.

Aquella doctrina ponía de manifiesto la base legal que ofrecía la anterior Ley de régimen local para fijar un ámbito de competencia, partiendo del desarrollo de la genérica de fomento de vivienda protegida fijada en su artículo 243. No hay una previsión parecida en la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), pero no obstante, partiendo del hecho de que su artículo 31 dispone, como fin propio y específico de la provincia, garantizar el principio de equilibrio intermunicipal y asegurar una prestación integral y adecuada de los servicios propios de aquellos entes, en relación, igualmente, con su artículo 25, que establece la competencia municipal, en los términos de la legislación estatal y autonómica, para la promoción y gestión de viviendas, que se convertiría en un mínimo título habilitando desde la legislación de régimen local, que se culminaría con el hecho de que la legislación autonómica recalca la competencia obligatoria del municipio

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

¹⁰ Así, el artículo 41.3 de la LRBRL dispone: «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.»

en materia de PPLS a la que podrá prestar apoyo el consejo insular correspondiente.

En la normativa balear habrá que distinguir los diferentes destinos del PPLS, según hablemos del ámbito municipal, que irían ligados más bien a los procesos de gestión urbanística, o del ámbito insular o comunitario, ya que los destinos de los bienes integrados en los de aquellas administraciones serán más amplios y estarán menos vinculados a la ejecución y gestión de un plan estrictamente urbanístico como sí lo están los incluidos en el PMS. En este sentido, destaca Menéndez Rexach,¹¹ que afirma que dentro del ámbito de los patrimonios públicos de suelo extramunicipales se plantean problemas importantes derivados del hecho de que el patrimonio inmobiliario de las entidades públicas a menudo se está utilizando con fines puramente lucrativos y que, así, se justifica la reconducción de los rendimientos que se obtienen por este conducto a la consecución de finalidades públicas de la entidad correspondiente.

Respecto a la terminología empleada, hay que entender una cierta incorrección jurídica en lo referente al carácter *local* de los patrimonios públicos que, según manda la norma, han de constituir los consejos, porque ni la legislación estatal básica remanente de lo que fue el TRLS/1992 ni la legislación de régimen local prevén que las islas, entendidas como entidades territoriales, puedan ser titulares de patrimonios públicos separados destinados a finalidades asimiladas al PMS. En consecuencia, si la imposición de formación de este patrimonio se hace desde la óptica de la competencia urbanística o de ordenación territorial autonómica, en el carácter de patrimonio público de suelo que constituyan los consejos no se puede predicar la condición de *local* sino, si procede, de *insular*.¹²

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

¹² Así, el artículo 5 del Estatuto de autonomía, que dispone que la comunidad autónoma estructura su organización territorial en islas y en municipios, lo que además pone de manifiesto la incorrección del legislador en la fórmula empleada para establecer el PPLS, ya que no es propiamente a los consejos insulares ni a los ayuntamientos a los que se

Sin embargo, la norma inicial relativa al deber de constitución del correspondiente PPLS habría podido aprovechar la oportunidad del establecimiento de una regulación autonómica para aclarar la duda que suscita una constante discusión doctrinal con referencia a la necesidad o no de adopción de acuerdo formal expreso de esta constitución, o si, por el contrario, se entenderá implícita en virtud del mandato legal y no de la aprobación del instrumento de planeamiento general o de ordenación territorial, ya que, como hemos visto, la norma balear prescinde de la alusión a estos instrumentos a la hora de establecer el deber de formación del patrimonio, a diferencia del régimen que para el PMS establece el artículo 276 del TRLS/1992.

En todo caso, y por lo que respecta al PPLS de carácter municipal, veremos que los términos literales de la norma 2 presumen una adscripción automática para los bienes patrimoniales que resulten clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable y que los entes locales destinen a tal finalidad.

2. Patrimonio separado y finalista

El apartado 2 de la norma 1 predica ahora de los bienes que integran el PPLS de las islas y de los municipios lo que para estos últimos ya dispone el artículo 276.2 del TRLS/1992: su carácter de patrimonio separado del resto de bienes, justamente por su afectación a determinadas finalidades urbanísticas o territoriales; en definitiva, por su destino a unos cometidos especiales.

Entre la consideración de patrimoniales o demaniales que pueden tener los bienes de las entidades locales, la tendencia doctrinal ha señalado casi unánimemente su carácter patrimonial. Esto, sobre la base de que la

impone el deber, sino a las islas y a los municipios, confundiendo así qué es la entidad territorial a la que se asigna la competencia con cuáles son sus instituciones de gobierno.

legislación reguladora no establecía en ningún caso de forma expresa la condición de dominio público para este conjunto de bienes, y también por su carácter enajenable que, de modo implícito, tienen asignado.

Aunque sea *sensu contrario*, una de las normas establecidas por el legislador balear ha contribuido a cerrar este debate en la línea indicada, dado que, con el título de «Enajenación de otros bienes patrimoniales», en la número 8 se disponen las reglas que en este sentido regirán las de los «bienes inmuebles de carácter patrimonial *que no formen parte del patrimonio público local del suelo*», lo que, como decimos, determina en una lectura *sensu contrario* una clara opción que parte implícitamente de su carácter patrimonial.

La normativa balear recoge, asimismo, la cláusula presente en la tradición jurídica según la cual los ingresos obtenidos mediante la enajenación de terrenos, su permuta o su sustitución por compensación en metálico procedente del aprovechamiento correspondiente a la Administración local, se tienen que destinar a conservar y ampliar los PPLS.

El Tribunal Supremo (TS), en la Sentencia de 2 de noviembre de 1995, resalta la explicación histórica de este principio recordando que el PMS ya fue regulado en la Ley del suelo de 1956 como un conjunto de bienes de los que las corporaciones se pueden servir para regular el precio en el mercado de solares, según palabras de su exposición de motivos, con la finalidad de «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones». Este conjunto de bienes dispondría de una característica especial como es que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o mengua del patrimonio propio, toda vez que el producto de las enajenaciones de sus bienes se tendrá que destinar a la conservación y ampliación del patrimonio propio.

Por eso el TS, en la mencionada Sentencia, recoge literalmente las palabras de García de Enterría y Parejo Alfonso¹³ al 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, se ha ido aceptando pacíficamente que el PMS constituye un patrimonio separado, como de forma expresa recoge el artículo 276.2 del TRLS/1992. La ley, pues, en palabras del TS, ha querido y quiere que el PMS funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un determinado fin, que no es cualquiera de los que las corporaciones tienen que perseguir según la legislación de régimen local, sino el específico y concreto de «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones», y por eso ha querido y quiere de forma expresa y «con una claridad elogiable, 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. Los bienes integrantes

La norma 2 dispone cuáles son los bienes integrantes del PPLS desde las distintas vías de adscripción admisibles, en los siguientes términos:

«1. Integran el patrimonio público local de suelo los bienes patrimoniales que resulten clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable y que los entes locales destinen a esta finalidad y, en todo caso, los obtenidos a consecuencia de cesiones derivadas de la participación de la Administración en las plusvalías generadas.

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

»2. Se incorporan al patrimonio público local de suelo los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o suelo rústico que se adquirieran con la mencionada finalidad.»

Atendiendo a la anulación por parte del TC del artículo 277 del TRLS/1992,¹⁴ la norma autonómica que contiene el artículo 37 de la Ley 8/2004 ha podido acotar qué bienes integrarán el patrimonio local de suelo, cuestión que con la aplicación supletoria de las disposiciones del TRLS/1976 no quedaba plenamente definida. Sea como sea, en esencia, la norma balear, como han hecho la mayoría de regulaciones autonómicas, ha asumido la fórmula del texto estatal de 1992 si bien renunciando a incluir en ella los bienes obtenidos en el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y los derivados de la expropiación urbanística.

Pasemos a sistematizar en cinco categorías los bienes que los constituirán: las tres primeras resultantes de las determinaciones de la Ley 8/2004 y, las restantes, de diversas disposiciones vigentes en el ámbito territorial de las Islas Baleares.

1. Los bienes patrimoniales clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable y que los entes locales destinen a esta finalidad

Se establece en esta categoría una adscripción o incorporación automática al PPLS, aunque, a diferencia del derogado régimen estatal, el automatismo necesariamente se tendrá que matizar en tanto que, además del factor de la clasificación previa por el plan, se añade a ella la de destino a una finalidad.

¹⁴ Anulación que, en los términos de la STC 61/1997, se basaba en el hecho de que la concreción con carácter básico de cuáles han de ser los bienes que integran el PMS ya no responde de modo inmediato y directo a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye, por el contrario, una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las comunidades autónomas.

Esto comporta que, ante una mutación demanial de un bien de dominio público o comunal a través del cambio de calificación a patrimonial, se podría discutir su afectación automática al PPLS si no es que en el expediente administrativo tramitado para cambiar su calificación jurídica se aludiese específicamente a la afectación a la finalidad de adscripción a aquel patrimonio separado. Asimismo hay que apuntar que esta primera modalidad de integración lógicamente sólo será predicable de los bienes inmuebles, porque únicamente el suelo puede ser objeto de las clasificaciones a que alude la norma.

2. Los bienes obtenidos por cesiones derivadas de la participación de la Administración en las plusvalías generadas

Se trata, asimismo, de un sistema de adscripción del que es preciso resaltar su automatismo. La norma no precisa si las cesiones han de ser necesariamente en terrenos o se pueden sustituir por el equivalente en metálico, pero se puede dar una respuesta afirmativa que se deduce, además, sin otras dificultades de la lectura conjunta con lo que dispone la norma 1.2, que, como ya hemos visto, alude, aunque en otro contexto, a la sustitución por compensación en metálico procedente del aprovechamiento correspondiente a la Administración local. Como es de suponer, el contexto de la norma 2 que contiene la Ley 8/2004 que ahora comentamos comporta que las adscripciones necesarias a las que hace referencia su primer punto se tengan que vincular inicialmente a las plusvalías que genere la ejecución del plan urbanístico en el suelo urbano y urbanizable.

Sin embargo, en la aplicación de la norma hay que distinguir una exclusión necesaria n de su régimen en relación con los terrenos cedidos a la Administración municipal para su destino *ex lege* al dominio público y que, por tanto, no se integrarán en el patrimonio separado, más que con el carácter de demaniales. Nos referimos concretamente a los bienes que comportan las cesiones previstas, en el suelo urbano falto de urbanización consolidada, en el artículo 14.2.a y b de la Ley 6/1998, sobre régimen del

suelo y valoraciones¹⁵ (LRSV); y, por lo que respecta al suelo urbanizable, las análogas que prevé el artículo 18.1 y 2 de la misma norma estatal.¹⁶ Así, resultarán adscritos al PMS los bienes cedidos en aplicación de los artículos 14.2.c y 18.4 de la LRSV,¹⁷ es decir, el porcentaje de terrenos de aprovechamiento lucrativo correspondiente, y evidentemente, aunque no lo haya previsto de modo específico la Ley estatal, las posibles cesiones en metálico sustitutivas del deber de cesión de suelo.

Santos Díez y Castela Rodríguez¹⁸ nos dirán que es importante darse cuenta de que el suelo al que se refieren los mecanismos de intervención previstos en los patrimonios públicos no es el destinado a integrarse en el dominio público a través de su adscripción a los denominados *sistemas generales y dotaciones locales*, sino justamente el considerado como suelo lucrativo o suelo susceptible de un aprovechamiento urbanístico, que se suma al existente de este carácter en el mercado del suelo, con el fin de regular su nivel de precios.

Ya se habrá podido deducir que, en estos dos primeros supuestos que hemos señalado hasta ahora, las adscripciones posibles, en la práctica,

¹⁵ «2. Los propietarios de terrenos de suelo urbano que no tienen una urbanización consolidada han de asumir los siguientes deberes:

»a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, los espacios libres, las zonas verdes y las dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos sean incluidos.

»b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, si procede, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.»

¹⁶ «La transformación del suelo clasificado como urbanizable comporta, para sus propietarios, los siguientes deberes:

»1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, los espacios libres, las zonas verdes y las dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en que sus terrenos sean incluidos.

»2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, si procede, incluya o adscriba al ámbito correspondiente.»

¹⁷ En concreto, el suelo de cesión obligatoria y gratuita a la Administración actuante correspondiente al 10% del aprovechamiento del sector o el ámbito correspondiente; que puede ser reducido por la legislación urbanística.

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

tendrán que ir casi únicamente ligadas a los PPLS que constituyan los municipios, ya que se hallarán en relación directa con la técnica de la clasificación de suelo realizada por el plan municipal y con la de participación en la plusvalía de la acción urbanística. Así, el instrumento de planeamiento urbanístico municipal es, de hecho, el único habilitado para proponer las categorías de suelo urbano y urbanizable a las que alude la norma.¹⁹

Pero dentro de este contexto surge una posibilidad interesante, como es la de plantear el interrogante relativo a si aplicar esta concepción de adscripción al PPLS municipal de los bienes cedidos en aplicación de una generación de plusvalía urbanística, con carácter necesario, ha comportado la concreción involuntaria del destino que han de tener los ingresos recaudados en aplicación de una figura equivalente en el suelo rústico, como es la del aprovechamiento atípico prevista en el artículo 17 de la LSR, ideado por el legislador como mecanismo de compensación en favor de la colectividad, que se impone al titular de una actividad atípica que sea declarada de interés general en el suelo rústico.²⁰

¹⁹ Afirmación que, sin embargo, no se puede realizar en términos categóricos desde el momento en que los planes territoriales insulares previstos en la legislación balear delimitan las figuras de áreas de reconversión territorial que prevé la Ley 6/1999, de 3 de abril, de directrices de ordenación territorial, que han de desplegar los instrumentos de desarrollo de los planes territoriales que crea la propia Ley: los proyectos de reconversión territorial y los proyectos de mejora territorial. Estas actuaciones pueden comportar, aunque sea de forma indirecta, actuaciones en suelos urbanos y urbanizables para alcanzar los objetivos fijados en los artículos 28 y 30 de la norma legal —entre otros: la reutilización y el esponjamiento de zonas degradadas de los núcleos urbanos con señalamiento de los ámbitos de aplicación de los planes y programas de actuación; centros históricos degradados; zonas turísticas donde se puedan aplicar operaciones previstas en el Plan director de ordenación de la oferta turística; otras zonas que, por la tipología y la calidad constructiva de sus edificios e infraestructuras, hagan necesaria una rehabilitación y la eliminación de elementos; o la reordenación de espacios destinados a diversas actividades industriales y de servicios por razones de interés supramunicipal. En la medida en que se produzca el desarrollo reglamentario de los instrumentos de planificación y ejecución de las áreas de reconversión territorial, no hay que descartar, pues, que aquellos tuviesen en cuenta igualmente la posibilidad de destino a PPLS para determinados terrenos del correspondiente ámbito de intervención.

²⁰ El mencionado precepto de la LSR dispone lo siguiente:

Hemos defendido en otras ocasiones²¹ que la naturaleza de esta institución, como la de otras similares previstas en el resto de ordenamientos autonómicos, es en definitiva una manifestación del principio de participación social en las plusvalías que genera una actividad urbanística, en este caso limitada y parcial en el suelo rústico, materializada a través de una autorización asimilable a la técnica de planificación especial. El hecho es que la LSR determinaba que las cantidades ingresadas por la Administración municipal en concepto de liquidación del aprovechamiento atípico se tendrían que destinar «en el porcentaje que se determine, a fines consecuentes con el objeto de esta ley». En consecuencia, el municipio disponía de un gran margen de maniobra a la hora de decidir a qué fines destinaba las cantidades recaudadas por aquel concepto.

En definitiva, y como ya hemos dicho, si bien el contexto de la norma 2.1 de las reguladoras del PPLS hace creer que el redactor de la Ley 8/2004 pensaba en el necesario destino a aquel patrimonio de los bienes obtenidos a consecuencia de cesiones derivadas de la participación de la Administración en las plusvalías que se generasen por la ejecución del plan urbanístico en el suelo urbano y urbanizable, lo cierto es que su literalidad, a diferencia de su primer inciso, no proscribía en ningún caso —incluso incentiva— que toda cesión o ingreso derivados de la

«1. Las actividades que resulten declaradas de interés general tendrán la consideración de actividades que comportan un aprovechamiento atípico del suelo rústico, a menos que se refieran a actividades públicas o a equipamientos que no tengan finalidad lucrativa.

»2. Este aprovechamiento se otorgará en el momento de concesión de la licencia municipal correspondiente y sólo el 90% resultará atribuible al titular de la parcela. El porcentaje restante corresponderá a la Administración municipal y se tendrá que adquirir necesariamente por la persona interesada una vez concedida la autorización y previamente al inicio de cualquier actuación.

»3. La valoración del 10% del aprovechamiento atípico atribuible a la Administración municipal, se cuantificará sobre la base del incremento de valor que los terrenos experimenten a consecuencia de la declaración de interés general, de la manera que se disponga reglamentariamente; las cantidades ingresadas por este concepto se tendrán que destinar, en el porcentaje que se determine, a fines consecuentes con el objeto de esta ley.»

²¹ Véase nuestro trabajo «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.

participación administrativa en plusvalías se tenga que adscribir al PPLS, también los generados por autorizaciones atípicas en suelo rústico.

Ni más ni menos que lo que ya avanzaron otras normas autonómicas de referencia, como la que prevé el artículo 74 del Decreto legislativo de Canarias 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto refundido de las leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales, que en relación con el patrimonio público de suelo adscribe a obligatoriamente a ellas los ingresos percibidos en concepto de aplicación de la figura del canon por actuaciones en suelo rústico, equivalente sustancial a la figura que prevé el artículo 17 de nuestra LSR.

3. Terrenos adquiridos con la finalidad de incorporación al patrimonio

El tercer supuesto de incorporación se prevé en el número 2 de la misma norma para el caso de los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o suelo rústico que se adquieran con la finalidad susodicha, y utiliza prácticamente idéntica terminología, excepto la referencia a la denominación autonómica balear del suelo equivalente al no urbanizable, que la empleada en su momento por el artículo 277.2 del TRLS/1992.

La característica más destacable de esta situación es justamente su voluntariedad, dado que la incorporación al PPLS se vincula a una adquisición pública previa de los terrenos, habida cuenta que, a diferencia de los dos primeros supuestos, no hay implícita una necesaria adscripción derivada de las determinaciones del plan urbanístico o de su proceso de ejecución.

Sin embargo, la nota de voluntariedad va ligada a una actuación concreta de la Administración actuante para la adquisición de un bien en concreto, sin que requiera previamente un acto de clasificación o calificación efectuado por el instrumento de planificación; en otras palabras, no requiere que el instrumento de planificación haya predeterminado previamente su adquisición. Este hecho, a la vez, será el distintivo

esencial de la figura de la reserva de terrenos, que seguidamente analizaremos.

4. Las reservas de terreno en suelo rústico. Especialidades derivadas de la legislación balear

Antes de nada, hay que hacer algunas precisiones con relación a esta figura, que no ha sido prevista de manera expresa en la regulación introducida por la Ley 8/2004, a diferencia de la previsión que hacía de ella el texto estatal.²² Como decimos, necesitamos efectuar algunas consideraciones previas porque, aunque sea formalmente, la institución de la reserva de suelo se prevé en una norma autonómica de rango legal, como es la ya indicada LSR, si bien en algunos aspectos requiere una importante matización, por no considerar incluso su posible derogación o desplazamiento tácito efectuado por leyes posteriores en el tiempo en algún punto en concreto.

Tradicionalmente, la figura de la reserva se conceptúa como un instrumento que tiene como finalidad el establecimiento de superficies de suelo de posible adquisición para constituir o ampliar el patrimonio público de suelo, y que permite ejercer de alguna manera una política de promoción de suelo de modo autónomo al planeamiento urbanístico. Prevista, como se ha dicho, en el TRLS/1992 para ser utilizada en el suelo urbanizable no programado y en el suelo no urbanizable, y anulada por el TC a la vista de la falta de título habilitado en favor del legislador estatal,²³ la regulación supletoria que nos ofrece el TRLS/1976 no daba respuesta a su explícita vigencia en las Islas Baleares, si tenemos en

²² La regulación de la figura se efectúa en el artículo 278 del mencionado TRLS/1992.

²³ Dice la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que «el artículo 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. 149.1.18º de la Constitución Española.»

cuenta que sólo regula el procedimiento simplificado de su delimitación, pero sin precisar qué requisitos sustantivos pide. Así, el punto 2 del artículo 90 del TRLS/1976 dispone que «*la adquisición 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*».

Como ya preveía el TRLS/1992 en los suelos urbanizables no programados y en los suelos no urbanizables, la LSR prevé que el instrumento de planeamiento general pueda delimitar en suelo rústico reservas de terrenos destinados a la formación de patrimonios públicos de suelo. Sin embargo, tanto de la derogada —por inconstitucional— previsión del texto de 1992 como ahora del artículo 39 de la LSR sorprende la posibilidad de establecer unas reservas de terrenos a las que el propio instrumento de planeamiento general atribuye la condición de suelo rústico y, al mismo tiempo, delimita una reserva de ellos para una hipotética y futura urbanización.

En definitiva, la reserva operaría como una especie de calificación o clasificación diferida; previsión legal que, en relación con el TRLS/1992, ya fue objeto de críticas por parte de determinada doctrina, como la que propone Fernández Rodríguez,²⁴ señalando que era más que evidente que este recurso podía propiciar auténticos abusos. En el mismo sentido, Lliset Borrell, López Pellicer y Romero Hernández²⁵ ponen de manifiesto la problemática posibilidad legal de constituir PMS en suelo inicialmente no apto para esta finalidad, simplemente sobre la base de un propósito de constituirlo, hecho que comporta una alteración conceptual del sentido de las clasificaciones de suelo que se tendrían que hacer en fase de planeamiento y haciendo abstracción de cuestiones demaniales. En definitiva, la figura de la reserva comportaría una alteración de las reglas

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

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

conceptuales a las que obedecen la clasificación y la calificación del suelo.

La institución de la reserva de terrenos hallaría justificación en último término en los principios constitucionales de la función social de la propiedad y su subordinación al interés general, entendiendo que por sí misma no implica el reconocimiento de ninguna indemnización por la carga o limitación que pueda representar la reserva sobre la propiedad. El factor que haría nacer una hipotética indemnización sería, en todo caso, la materialización efectiva de la adquisición de los terrenos mediante la expropiación forzosa para ejecutar sus previsiones.

Sea como sea, hay que reiterar que esta institución se ha visto de forma reticente, ya que nunca gozará de las mismas garantías que ofrece la aprobación y la modificación de un instrumento de planeamiento. Por eso, la jurisprudencia de los distintos tribunales superiores de justicia fija unas garantías mínimas en los procedimientos de delimitación que exigen que se concrete en ellos la finalidad a la que se destinarán los terrenos y que la superficie reservada sea proporcionada a las necesidades del municipio y que sean asimismo justificados los medios de financiación.

El TRLS/92 fijaba como procedimiento adecuado para su delimitación el previsto para las unidades de ejecución, solución acogida miméticamente en algunas comunidades autónomas. En cambio, otras difieren la delimitación al correspondiente expediente de expropiación o regulan específicamente un procedimiento²⁶ y, finalmente, otro grupo ha optado por eliminar la posibilidad de creación de reservas fuera de los conductos

²⁶ Es el caso del País Vasco, con la mencionada Ley 20/1998, de 29 de junio, que establece en su artículo 14 que la delimitación de los terrenos de reserva se tiene que formalizar mediante un plano de superficie, con identificación de las parcelas catastrales, incorporando en él una relación de propietarios afectados y el destino o los usos actuales del suelo. La delimitación ha de motivar y evaluar, entre otros aspectos, la preferencia de la opción adoptada en relación con otras alternativas de emplazamiento. El expediente tiene que partir de una aprobación inicial de la alcaldía, con trámite de información pública y notificación personal, y ha de acabar con la aprobación definitiva del plenario.

exclusivos de la planificación urbanística,²⁷ pero a la vez permitiendo que el planificador que las delimite pueda ser igualmente el de ordenación territorial.

Dado que la Ley balear 8/2004 no ha establecido un régimen integral de regulación, se tiene que complementar con relación a la figura de la reserva con la previsión que, como hemos avanzado, efectúa la LSR, que en su artículo 39 y con el equívoco título de «Patrimonios públicos» regula únicamente la figura de la reserva en los siguientes términos:

«1. El instrumento de planeamiento general podrá delimitar, en suelo rústico, reservas de terrenos destinados a la formación de patrimonios públicos de suelo, de titularidad autonómica, insular o local, destinados a:

»a) la obtención de terrenos para un uso público que no necesite alterar la clasificación de éstos;

»b) la obtención de terrenos para la reclasificación a una clase de suelo en la que sea factible una actuación urbanística de interés público;

»c) cualquier otra finalidad de interés público.

»2. Cuando, en la forma que se estipule reglamentariamente, se acuerde el establecimiento de una reserva para patrimonio público de suelo, su delimitación se tendrá que incorporar a la primera modificación o revisión del instrumento de planeamiento general que se formule.

»3. Excepto en las áreas de asentamiento que regula el artículo 5 de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen

²⁷ El sistema del País Valenciano opta por una delimitación en el instrumento de planeamiento general, pero que permite también establecer una opción diferida a la delimitación mediante planeamiento especial.

urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares, las reservas destinadas a los fines a los que se refiere el anterior punto 1.b sólo se podrán delimitar en suelo rústico común.»

La primera nota que hay que destacar es que la posibilidad de formación de reservas lo podrá ser también con referencia a la Administración autonómica, y no sólo a la insular, como ha optado la regulación de los PPLS en la Ley 8/2004, lo que aún ofrece más asistematicidad en los textos normativos. Sea como sea, y por lo que respecta al procedimiento, de la lectura del precepto de la LSR se deduce que la determinación de áreas de suelo rústico como reservas de terreno, de posible adquisición para la constitución de patrimonio público de suelo, se podrá llevar a cabo de dos maneras:

- a) Directamente por parte del correspondiente instrumento de planeamiento general urbanístico municipal.
- b) Como resultado del acuerdo de establecimiento de la reserva correspondiente, en los términos en que se fija reglamentariamente. En este supuesto, si bien se establece un deber de incorporación del área delimitada en el plan urbanístico, es de suponer que dispondrá de operatividad propia desde el momento en que produzca efectos el mencionado acto administrativo que acuerde su establecimiento.

En este último supuesto, surge un interrogante en cuanto a su operatividad: ¿requerirá el desarrollo reglamentario previo al que hace alusión la LSR; o, por otra parte, y mientras no sea desplazado de manera expresa, podemos considerar aplicable el procedimiento que prevé el artículo 90.2 del TRLS/1976? Sea cual sea la respuesta, se puede deducir fácilmente que la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento general, o el de gestión que se establece reglamentariamente con la finalidad de constitución de patrimonio público de suelo, llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios.

En ambos casos, el régimen establece un límite respecto al ámbito físico donde serán posibles estas operaciones, en concreto al hecho de que las reservas que comporten una reclasificación de terrenos sólo se podrán delimitar en suelo rústico común, excepto en las áreas de asentamiento reguladas en la Ley 1/1991, de espacios naturales, norma sin duda heredera de lo que ya preveía el TRLS/1992, que sólo permitía la creación de reservas en suelo no urbanizable cuando éste no estuviese sometido a protección especial.

Pero señalábamos más arriba que la figura de la reserva de terrenos introducida en nuestro ordenamiento por la LSR y no alterada, aparentemente, por la Ley 8/2004, ha de ser matizada de manera importante. Matización que deriva del hecho de que, de las tres finalidades asignadas a la reserva, hay una en la que la operatividad ha quedado fuertemente condicionada por los límites del incremento de suelo de desarrollo (urbano o urbanizable) establecidos para usos residenciales y turísticos por mor de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de directrices de ordenación territorial, y también por los límites a este crecimiento que hayan fijado los planes territoriales insulares para otros usos.²⁸ Así, las

²⁸ En este sentido, el artículo 33 de la Ley de directrices de ordenación territorial dispone: «1. Los planes territoriales parciales limitarán el incremento del suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto, y no computarán las superficies destinadas a grandes equipamientos que formen parte del nuevo polígono o sector, para cada municipio según los porcentajes máximos por manzana que se indican a continuación, que tendrán un horizonte temporal de 10 años: a) Isla de Mallorca: 10%; b) Isla de Menorca: 12%; c) Islas de Ibiza y de Formentera: 10%. Para obtener la población máxima de crecimiento se utilizará una densidad media de cien habitantes por hectárea. 2. Para calcular el porcentaje máximo de crecimiento se considerará el suelo urbano y el suelo urbanizable o apto para su urbanización con plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de estas directrices, exceptuando aquel que quede reclasificado como suelo rústico por disposición de esta Ley», precepto que se complementa con un régimen transitorio todavía más restrictivo previsto en su disposición transitoria cuarta: «1. Hasta la entrada en vigor de los planes territoriales parciales, los instrumentos de planeamiento general o parcial que impliquen crecimiento de suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización destinado a uso residencial, turístico o mixto, existente a la entrada en vigor de esta Ley, sólo se podrán tramitar cuando este crecimiento, en cada municipio, no supere el menor de los siguientes valores: a) El que resulte de aplicar un 3% del suelo urbano existente, en el término municipal, en el momento de entrada en vigor de esta Ley. b) El que resulte de aplicar un 2% del suelo

reservas con la finalidad de actuaciones de interés público que comportasen reclasificación de suelo rústico a otra categoría —art. 39.1.b LSR— forzosamente se tienen que entender hoy modalizadas por la aplicación de instrumentos legales y administrativos de ordenación territorial.

5. Otros supuestos de incorporación de bienes o derechos

De forma dispersa, diferentes preceptos y disposiciones de la legislación urbanística estatal supletoria, de la legislación reguladora del régimen jurídico de las entidades locales y de los consejos insulares, de la contratación pública y, asimismo, disposiciones de tipo urbanístico autonómico, posibilitan a las Islas Baleares otros mecanismos de adquisición de bienes para su adscripción al PPLS.

Sirva de ejemplo la adquisición de los bienes inscritos en el registro municipal de solares. Esta modalidad de incorporación, que prevé el artículo 29 del Reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares —Decreto 635/1964, de 5 de marzo, vigente en nuestra comunidad autónoma como normativa estatal supletoria no desplazada—, permite que se adscriban a él los solares no edificados en plazo, para que se pueda edificar en ellos o para iniciar su enajenación mediante subasta, en relación con los preceptos también vigentes sobre la materia del TRLS/1976, reguladores de los plazos de edificación e inscripción en el registro de solares.

Asimismo, por aplicación de la normativa reguladora del régimen jurídico de la correspondiente Administración pública, en relación con la legislación de contratos, se permitiría en un principio la adquisición de bienes para su incorporación al PPLS mediante cualquier forma legítima conforme al ordenamiento jurídico. Así, se distinguirían las realizadas a

urbano, urbanizable o apto para la urbanización, en el término municipal, existente a la entrada en vigor de esta ley. En todo caso, este crecimiento será a cuenta del que finalmente autorice el plan territorial parcial cuando se apruebe.»

título oneroso, en que será exigible el cumplimiento de los requisitos que pida la legislación de contratación del ente correspondiente, y las formalizadas a título gratuito, en principio no sujetas a ninguna restricción a menos que implicasen alguna condición onerosa. Esta última sería justamente la problemática que ofrece la cada vez más numerosa utilización de la figura de la adquisición mediante convenio urbanístico.

Finalmente, y por lo que respecta al PMS, el artículo 38 de la Ley balear 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística, dispone un posible destino, junto a cualquier finalidad «urbanística o medioambiental», a la conservación y a la ampliación de este patrimonio municipal en caso de que estuviese constituido, del importe de las sanciones pecuniarias impuestas por el consejo insular correspondiente a consecuencia de expedientes sancionadores instruidos por los ayuntamientos y elevados al ente insular a causa de la cuantía de la sanción propuesta, que es percibida directamente por el ayuntamiento que haya tramitado el expediente. Como se puede deducir, esta norma de la Ley de disciplina es forzosamente matizada, de conformidad con la Ley 8/2004, porque todos los municipios de las Islas Baleares estarán ahora obligados a constituir su PPLS, donde se integra lógicamente el PMS, y por tanto los ingresos derivados del ejercicio de potestades punitivas únicamente se podrán destinar a su conservación y ampliación, con lo que se excluye implícitamente la utilización de los recursos económicos para finalidades más bien difusas que permitía la mencionada cláusula de destino urbanístico o medioambiental.

IV. Destino de los bienes

El vigente artículo 280.1 del TRLS/1992 dispone, como precepto de carácter básico, que los bienes del PMS, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, tienen que ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social, de conformidad con el planeamiento urbanístico. Sobre esta previsión, el TC nos dice que enlaza con el artículo 276 y que, por tanto,

responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general *ex* artículo 149.1.13 de la CE con relación a la vivienda que prevé el artículo 47 de la norma máxima, motivo por el que valida su plena adecuación. Como veremos a continuación, la legislación balear se adapta esencialmente a ella, ya que textualmente la norma 3 que analizamos dispone:

«3. Destino

»Los bienes del patrimonio público local de suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, han de ser destinados a actuaciones dirigidas a regular el mercado de suelo o a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés general que será apreciado por la propia corporación local, siempre de conformidad con lo que disponga el planeamiento urbanístico.»

Como se puede apreciar, la única diferencia destacable se halla en la mención a la regulación del «mercado de suelo», finalidad no prevista en el precepto básico estatal. Sin embargo, la formulación autonómica puede ser considerada correcta si partimos de una interpretación extensiva que relacione los fines genéricos que prevé el artículo 276 del TRLS/1992, que hace referencia igualmente a la regulación del mercado de los terrenos, a la obtención de reservas para actuaciones de iniciativa pública y al hecho de facilitar la ejecución del planeamiento.²⁹ En consecuencia, podemos sistematizar las finalidades o destinos de los bienes integrantes del PPLS de acuerdo con los siguientes puntos.

²⁹ Idéntica situación se produce contrastando los fines de la constitución de los PPLS que prevé la norma 1 de la regulación autonómica balear, con los destinos de los bienes que la integran fijados en la norma 3, ahora comentada.

1. Actuaciones de regulación del mercado de suelo

El concepto tal vez se tiene que entender en un sentido amplio, pero siempre con relación a la intervención en el mercado de los terrenos incluidos en suelos de asentamiento urbano, atendiendo al hecho de que este destino parte de la utilización de bienes del PPLS que se hayan incorporado al proceso de urbanización y edificación; procesos legalmente excluidos en el suelo clasificado como rústico, tanto por la LRSV como por la LSR, como norma de referencia autonómica.

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

Hemos indicado más arriba la dificultad de plantear que los consejos insulares utilicen de modo prioritario los bienes integrantes directamente para acometer estos tipos de actuaciones, pensadas originalmente en las normas básicas estatales sólo para aquellos que se integrasen en los PMS, si no es que articulan cesiones gratuitas en favor de los municipios en uso de la potestad que prevé la norma 7, que más adelante comentaremos.

3. Otros usos de interés general

Al igual que con el texto de la Ley estatal, estamos ante un concepto jurídico indeterminado que posibilita la utilización de los bienes integrantes del patrimonio público, pero que no puede dar lugar a entender que nos situamos ante la articulación de potestades discrecionales estrictas, sino que la decisión administrativa de utilización para estas finalidades genéricas por parte de la corporación (consejo insular o ayuntamiento) ha de estar en consonancia con las previsiones del plan urbanístico municipal. Así pues, este instrumento normativo de planificación ha de perfilar, aunque sea genéricamente, las situaciones que regulan la presencia de un interés público en un uso determinado.

Podemos observar que esta opción de remisión al plan urbanístico es la misma que utiliza el TRLS/1992 en lo que respecta al PMS y que, en algunos casos, como ahora los previstos en la legislación del País Vasco,³⁰ se ha positivado dentro de una norma de rango legal cuyos usos pueden ser considerados a estos efectos, técnica que tal vez el legislador balear igualmente hubiese podido acoger.

Así se evitaría un excesivo margen de apreciación que puede posibilitar el haber optado por una norma mimética a la estatal, en vez de hacerlo por una regulación plenamente aplicable a todo el ámbito territorial de nuestras islas y evitando, en consecuencia, el peligro de aparición de un excesivo número de planeamientos distintos en los instrumentos urbanísticos generales de los municipios. Asimismo, se hubiese evitado un peligro más grave como puede ser, justamente, que el planificador no llegue nunca a perfilar los criterios que eviten una discrecionalidad absoluta de la corporación a la hora de entender que un destino cualquiera pueda ser de interés general.

La doctrina ha tratado tradicionalmente la problemática que origina determinar qué actuaciones se pueden acoger a la idea de interés general; así, Murado Codesal³¹ señala las dos posiciones contrapuestas que existen sobre este particular, en relación con la cláusula de «interés social» análoga que prevé el artículo 280.1 del TRLS/1992. El posicionamiento flexible, defendido por Menéndez Rexach, aceptaría incluir dentro de la acepción de usos de interés social cualquier operación razonable encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas. Por otra parte, una posición más restrictiva, argumentada por Martín Valdívía, a la que nos

³⁰ Véase, en este sentido, el artículo 7 de la Ley 20/1998, de patrimonios públicos de suelo, que declara como usos de interés social el de promoción pública de suelo para actividades económicas, de urbanización y ejecución de sistemas generales, construcción de equipamientos colectivos que sean promovidos por administraciones públicas, rehabilitación de viviendas o renovación urbana de iniciativa pública, rehabilitación del patrimonio histórico y cultural, y conservación, y protección o recuperación del medio físico natural.

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.

sumaríamos, efectuada desde una visión teleológica integrada en los fines del PMS, convendría que el uso social que han de merecer los terrenos que se hallasen adscritos a ella no ha de ser ninguno que el aceptado como tal en la regulación jurídico-urbanística. En este sentido, aquella doctrina considerará que los únicos usos de posible inclusión en el término *interés social* (general) tendrían que ser los que determina el Reglamento de planeamiento en su anexo, y de este modo se integrarían en uno de los fundamentos de los patrimonios de suelo como es el de facilitar la ejecución del planeamiento.

La reconducción hacia la cláusula de los usos de interés general sería, asimismo, el caso del posible destino de los PPLS que prevé el artículo 15 de las normas generales de unos emblemáticos planes directores sectoriales, como son los de ordenación de la oferta turística de la isla de Mallorca y de las islas de Ibiza y Formentera, aprobados respectivamente por los decretos autonómicos 54/1995, de 6 de abril, y 42/1997, de 14 de marzo.³²

³² «Artículo 15. Zona de reserva y dotacional.

»1. Las adaptaciones al POOT de los instrumentos de planeamiento generales calificarán como zona de reserva y dotacional la superficie de suelo que, de manera justificada, establezcan en cada caso.

»Los terrenos calificados de este modo únicamente podrán calificarse como zona de equipamientos o de usos turísticos y se tendrán que destinar, exclusivamente, a los siguientes fines:

»a) En el primer supuesto, corregir los déficit dotacionales de la zona y aportar suelo para la implantación de elementos de embellecimiento y de enlace de la trama urbana.

»b) En el segundo supuesto, aportar suelo para las operaciones de intercambio de aprovechamiento que se prevén en los artículos 20 y 21 de estas Normas.

»2. La zona de reserva y dotacional se tendrá que situar preferentemente en el suelo ya clasificado de urbano o urbanizable, excepto en el caso de imposibilidad material, justificado adecuadamente, en el que podrá situarse de manera contigua a éste mediante la reclasificación adecuada. Esta última opción será, asimismo, factible cuando se pretendan calificar como tal zona terrenos que pertenecen a un patrimonio público del suelo.

»3. Con independencia de las zonas de reserva y dotacionales establecidas por la adaptación al POOT de los instrumentos de planeamiento generales, se podrá, en todo momento, y mediante la adecuada modificación del planeamiento, incorporar a esta zona los terrenos que, procedentes de un patrimonio público del suelo, sean destinados por el órgano gestor del POOT a una operación puntual de intercambio o redotación de las que se prevén en el apartado 1.

Estos instrumentos de ordenación territorial prevén que, en el correspondiente procedimiento de adaptación, los instrumentos de planeamiento urbanístico definirán una superficie de suelo como «zona de reserva y dotacional», donde serán posibles calificaciones de usos de equipamientos o turísticos, pero exclusivamente vinculados a dos finalidades:

a) En el primer supuesto (calificación de equipamientos), corregir los déficit dotacionales de la zona turística y aportar suelo para la implantación de elementos de embellecimiento y de enlace de la trama urbana.

b) En el segundo supuesto (calificación para usos turísticos), aportar suelo para las operaciones de intercambio de aprovechamiento y reconversión de establecimientos, previstas en un conjunto de actuaciones con la finalidad de eliminar o sustituir los alojamientos obsoletos y mejorar el nivel de dotaciones de espacios libres públicos y de equipamiento de cada zona.

Por lo que respecta al punto que ahora nos ocupa, las determinaciones de los vigentes planes directores sectoriales establecen que aquella «zona de reserva y dotacional» se tendrá que situar preferentemente en el suelo ya clasificado de urbano o urbanizable, excepto en el caso de imposibilidad material, adecuadamente justificado, en el que podrá situarse de manera contigua a éste mediante la reclasificación adecuada. Esta última opción será, asimismo, factible cuando se pretenda calificar como tal terrenos que pertenecen a un patrimonio público del suelo.

Esta posibilidad fue analizada por Socías Camacho³³ en relación con el régimen estatal básico y supletorio existente antes de la vigencia de la Ley

»4. Cuando las disposiciones particulares indican que la zona de reserva y dotacional ha de situarse en suelo ya clasificado urbano o urbanizable, sólo podrá optarse por la reclasificación de terrenos en los casos que no se prevén en el anterior apartado.»

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

balear 8/2004, e hizo unas interesantes consideraciones sobre el encaje de las posibilidades que ofrecen los POOT que califiquen terrenos pertenecientes al PMS como zona de reserva y dotacional.

En este sentido, esta doctrina considera que si la zona se califica para destinarla a equipamientos será evidente que no habrá ningún problema para que los terrenos afectados se puedan destinar a redotación. En este supuesto, los bienes del PMS se destinarían a las reservas de equipamiento o dotaciones zonales de los POOT —espacios libres, zonas deportivas de uso público y equipamiento comunitario—, al quedar incluidas dentro de uno de los destinos que fija el TRLS/1992: otros usos de interés social.

Si la zona de reserva y dotacional se calificase como zona apta para uso turístico, señala, la situación no sería tan sencilla. Se trataría de destinar bienes integrantes del PMS a usos turísticos, pero no a usos turísticos en general, sino sólo a aquellos que provengan de una operación de intercambio. En consecuencia, aunque sea cierto que en este caso se otorga un destino turístico a los terrenos afectados —destino totalmente prohibido de conformidad con el artículo 280.1 del TRLS/1992—, se tendría que aclarar que en este caso no prevalece el interés turístico, sino que la prevalencia finalmente será del interés dotacional.

En este sentido, la mencionada doctrina tiene cuidado de precisar que de lo que se trata es de obtener un terreno dotacional; terreno que se adquiere mediante las operaciones de intercambio previstas en los planes directores, de modo que los bienes afectados sólo se podrían destinar a finalidades turísticas cuando la Administración hubiese obtenido previamente una parcela de la zona turística congestionada en la que se pudiese ubicar una dotación o equipamiento. Y esto es lo que ha de prevalecer en este supuesto: la obtención de terrenos dotacionales, aunque sea a cambio de que el propietario que cede la parcela en la que se ubica un hotel obsoleto (que se convertirá en espacio libre) pueda después edificar un alojamiento turístico en la zona de reserva y dotacional.

Así pues, concluye que parece que en este segundo caso los bienes que integran el PMS también se podrían destinar a esta finalidad, al resultar incluida, como sucede con el primer supuesto, dentro de uno de los destinos (otros usos de interés social) que fija el artículo 280.1 del TRLS/1992.

4. Facilitar la ejecución del planeamiento territorial y urbanístico

Hemos indicado que la combinación de los artículos 276.1 y 280.1 del TRLS/1992, así como la norma 1.1 y la norma 3 de la legislación autonómica balear, comporta en la práctica que los destinos posibles del PPLS se prevean en más de un precepto.³⁴ La posible función de los PPLS en cuanto a facilitar la ejecución de planes, a nuestro entender se ha de considerar situada más bien en un nivel de subsidiariedad que de prioridad de este patrimonio separado. En otras palabras, parecería que este posible destino de determinados recursos del patrimonio específico sólo se tendría que producir en situaciones en que, excepcionalmente, con la utilización de los mecanismos que prevén *ad hoc* la legislación autonómica o la estatal supletoria en vigor hoy en nuestra comunidad autónoma para hacer efectiva la ejecución del plan correspondiente —fuese de ordenación territorial o estrictamente urbanístico—, aquellos no resultasen suficientes para articularla en una situación concreta.

V. Normas de gestión y enajenación del patrimonio público local de suelo

A modo de nota preliminar, tendríamos que indicar que la regulación balear en este aspecto mantiene en buena parte la estructura de la sección segunda del capítulo I del título VIII del TRLS/92, que fue anulada íntegramente por el TC. La argumentación que comportó la desaparición

³⁴ La asistematicidad se verá reconocida explícitamente por la norma 4.2, al hacer alusión «a los fines previstos en los puntos 1.1 y 3 anteriores».

del ordenamiento de aquellas previsiones estatales se basaba en el hecho de que el establecimiento del régimen jurídico de las cesiones del PMS claramente se alejaba de la finalidad inmediata del artículo 149.1.13 de la CE, que amparaba, en cambio, otros preceptos. Así, no se podía compartir que la regulación de las bases del régimen jurídico de las cesiones de bienes pertenecientes al PMS hallase cobertura en las bases del régimen local, porque la regulación específica del régimen de cesiones que preveía la norma *urbanística* estatal no entroncaba ni con el artículo 80.2 de la LRRL ni con el artículo 79.2 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Por tanto, la propuesta que sobre este punto efectúa la Ley balear 8/2004 evita tener que llevar a cabo una complicada tarea de combinación de los escasos preceptos del TRLS/1976 aún vigentes, de los que prevé la legislación de régimen local y en la de contratos de las administraciones públicas.

1. Principios generales

La norma 4 empieza por establecer un principio general, como lo hacía el anulado precepto equivalente de la legislación estatal —artículo 282—, relativo a la gestión *directa* y a la cesión, que se concreta en los siguientes términos:

«4. Gestión directa o cesión

»1. Las administraciones locales, haciendo uso de la modalidad de gestión más adecuada a cada caso, pueden llevar a cabo la urbanización y la edificación de los terrenos integrantes del patrimonio público local de suelo, una vez lo permita el grado de desarrollo del planeamiento.

»2. Los terrenos integrantes del patrimonio público local de suelo pueden ser cedidos para el cumplimiento de los fines previstos en los puntos 1.1 y 3 anteriores.»

La literalidad de la norma pone de manifiesto que su título induce a un equívoco, ya que la modalidad de gestión administrativa «más adecuada a cada caso» a la que se hace alusión en el punto 1 en ningún caso ha de ser necesariamente la gestión directa, sino que la fórmula justamente abra la posibilidad de la admisión, sin ninguna otra dificultad, de la gestión indirecta, ambas previstas en el artículo 85 de la LRRL mediante distintas formas,³⁵ así como las fórmulas consorciales, gerenciales o societarias que se prevén en el Reglamento de gestión urbanística, aplicable casi íntegramente a las Islas Baleares.

Respecto a la posibilidad genérica de cesión que prevé el punto 2 de esta norma, parece que se quiere referir al hecho de que las onerosas vinculadas a los fines que prevé la norma 1.1 se tendrían que llevar a cabo necesariamente por enajenación mediante concurso; pero en el caso de las finalidades que prevé la norma 3, al no hallarse vinculadas expresamente a modalidad onerosa específica, podrían ser utilizables otras fórmulas, como las modalidades especiales de contratación pública reguladas en aquella legislación sectorial.

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

»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.»

2. Intervención y tutela autonómica: posible duplicidad

Una vez más, la transcripción mimética del régimen estatal hace que la norma 5, con el título de intervención y tutela autonómica, provoque una situación peculiar que se habría evitado con una redacción que hubiese tenido en cuenta el marco vigente de distribución competencial intracomunitaria. En este sentido, dispone que:

«De conformidad con lo que establece el artículo 109 del Real decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el reglamento de bienes de las entidades locales, toda cesión de terrenos se tiene que comunicar y, si procede, autorizar por el órgano competente de la comunidad autónoma.»

La redacción conferida no ha contribuido a eliminar una dificultad interpretativa que origina la Ley balear 8/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de régimen local, y que asigna las facultades a estos entes de gobierno que hasta entonces había ejercido la comunidad autónoma; en lo que ahora nos atañe, en materia de disposición de bienes patrimoniales de los municipios. Porque, ciertamente, el artículo 1.3 de aquella norma autonómica alude a las autorizaciones y a los conocimientos de determinados expedientes de enajenación, permuta, gravamen y venta directa, pero en ningún caso alude a las cesiones.

Dejando a un lado el régimen de autorizaciones de enajenación, gravamen o permuta, el artículo 109 del Reglamento de bienes de las corporaciones locales (RBCL) dispone, en su punto 2, que los bienes inmuebles patrimoniales no se podrán ceder gratuitamente sino a entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro; y que de estas cesiones se dará cuenta a la autoridad competente de la comunidad autónoma.

Así pues, la norma reguladora de los PPLS no aclara, en el caso de los bienes municipales, si la comunicación de las cesiones se tiene que efectuar en la Administración de la comunidad autónoma o en el consejo insular correspondiente. Ciertamente, se puede sostener que la competencia relativa a la recepción de aquella comunicación se tiene que deducir que se podría hallar implícitamente transferida en favor de los consejos insulares, pero, ante la falta de previsión expresa, la prudencia obliga a que los ayuntamientos lo comuniquen a ambas administraciones, sobre todo en caso de que la cesión se efectúe a otra administración o entidad que no sea el mismo consejo insular.

No obstante, el propio RBCL tal vez nos daría una pauta para aclarar que la comunicación de cesión se tendría que llevar a cabo en el consejo insular, dado que en su artículo 110 se indica, en relación con la cesión gratuita, que la relativa a la de solares al organismo competente de promoción de la vivienda para construir las de protección oficial normalmente revestirá la forma de permuta de terrenos por número equivalente de los que se tuviesen que edificar, factor que nos hace pensar que implícitamente toda cesión se deberá comunicar (como se comunican o se autorizan previamente las permutas) al consejo insular correspondiente.

3. Enajenaciones y cesiones de terrenos

Respecto a la regulación de estas cuestiones por parte del legislador estatal, el TC nos dijo que esta posibilidad le quedaba vedada y que se insertaría plenamente en el ámbito de competencia autonómico, dado que la regulación de las cesiones de los terrenos que integraban el PMS no podía tener amparo en el título habilitante que en favor del Estado prevé el artículo 149.1.13 de la CE. Así pues, y por derivación, la regulación autonómica desplaza los preceptos del TRLS/1976 que se podían considerar de aplicación supletoria en lo referente a patrimonio municipal.

El régimen jurídico balear relativo a la forma de enajenación y cesión de terrenos que integren el PPLS se halla conformado en las normas 6 a 8, que seguidamente transcribimos:

«6. Cesiones onerosas. Concurso

»1. Los terrenos que pertenezcan al patrimonio público local de suelo con calificación adecuada a los fines establecidos en el punto 1.1 anterior sólo pueden ser enajenados mediante el sistema de concurso. El precio no puede ser inferior al valor de repercusión correspondiente al aprovechamiento urbanístico real que le corresponda.

»2. El pliego de condiciones del concurso tiene que establecer los plazos máximos para llevar a cabo las obras de urbanización, si procede, y las de edificación, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes de la actuación.

»3. Si el concurso se declara desierto, el ente local correspondiente puede enajenar el bien directamente dentro del plazo máximo de un año, de conformidad con el pliego de condiciones, y con una variación máxima del 10% referente a las condiciones económicas establecidas en dicho pliego de condiciones.

»7. Cesiones entre administraciones

»Las administraciones públicas y los entes instrumentales que dependan de ellas pueden transmitir directa y gratuitamente los bienes del patrimonio público local de suelo, siempre que los mencionados bienes se dediquen a las finalidades establecidas en los anteriores puntos 1.1 y 3.

»8. Enajenación de otros bienes patrimoniales

»La enajenación de los bienes inmuebles de carácter patrimonial que no formen parte del patrimonio público local del suelo se tiene que

efectuar mediante subasta o, en los casos en que el precio no sea el único criterio determinante de la enajenación, mediante concurso.»

De la regulación anterior podemos extraer una serie de rasgos estructurantes que seguidamente pondremos de manifiesto, desde la configuración del sistema a partir de distinguir una calificación del bien según los fines que se establecen en las normas 1.1 y 3.

Así, si estamos en presencia de las finalidades *de intervención en el mercado, la obtención de reservas de suelo, o facilitar la ejecución del planeamiento territorial y urbanístico* —fines que prevé la norma 1.1—, se articula la cesión onerosa por concurso como sistema prioritario, y de forma subsidiaria, en caso de que fuese declarado desierto, podrá operar el mecanismo de enajenación directa en los términos fijados en la norma 6.3.

En el mismo sentido que expone Gosálbez Pequeño³⁶ con referencia al concurso previsto en la normativa andaluza, según el régimen que prevé la Ley balear se tratará de un concurso con singularidades que inicialmente lo diferencian del regulado en la legislación general de bienes públicos y de contratación administrativa, pero en el que esta existencia de normas características derivadas del ordenamiento urbanístico no impide la aplicación de las reglas generales de este sistema de adjudicación. Así, precisará la concurrencia de una regla tan elemental como capital en los concursos: el pliego de cláusulas administrativas particulares, que necesariamente tienen que incluir los criterios objetivos que rigen la adjudicación, e indicar también la baremación respectiva.

Así pues, las especialidades que fija la legislación balear en cuanto a que el pliego correspondiente establecerá necesariamente los plazos máximos para llevar a cabo las obras de urbanización, si procede, y las de edificación, al igual que los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes de la actuación, no proscriben la inclusión de

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.

otros criterios de adjudicación adicionales, ni tampoco la presencia en las bases de todas las cláusulas que se consideren necesarias para asegurar la afectación del bien a la su destino, como pueden ser las que establecen la constitución de fianzas o condiciones resolutorias de la transmisión ante hipotéticos incumplimientos de aquel destino.

En cambio, si nos situamos ante destinos de los bienes para actuaciones dirigidas a *regular el mercado de suelo o a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés general apreciado por la propia corporación local, de conformidad con lo que disponga el planeamiento urbanístico* —finalidades que prevé la norma 3—, *sensu contrario*, parece que se podría recurrir a la enajenación directa —norma 7—, sin descartar la posibilidad de utilizar la subasta, ya que la regulación no lo prohíbe de manera directa.

Sin embargo, esta interpretación topará con la dificultad, casi irresoluble, de determinar si los conceptos de *intervención en el mercado*, expresado en la norma 1.1, y *actuaciones dirigidas a regular el mercado de suelo*, son en definitiva idénticos, con lo que esta segunda modalidad requiere igualmente la sujeción al régimen de concurso que prevé la norma 6, al ser una especialidad del supuesto genérico de intervención en el mercado.

En todo caso, hay que decir que las posibilidades de enajenación directa que prevé la norma 7 por lo que respecta a los bienes con calificación adecuada a los fines de la norma 1.1 merece, no obstante, una matización que deriva de la interpretación sistemática, como es que en este caso, y en relación con la regla general de sujeción a concurso que establece la norma 6, la enajenación directa será operativa cuando se den las condiciones que expresa su punto 3, es decir, que previamente se tendrá que haber intentado una enajenación por concurso. En caso de quedar desierto, se podrá proceder a la enajenación directa, pero siempre con el estricto cumplimiento de dos condiciones.

Una de carácter temporal, como es que la adjudicación —enajenación— y no simplemente el inicio del segundo procedimiento licitador subsidiario se lleve a cabo en el plazo de un año desde la resolución del procedimiento de concurso. La segunda condición es la sujeción de este

nuevo procedimiento al pliego de condiciones que rigió en el concurso, impidiendo de forma expresa ninguna otra modificación de sus cláusulas que no sea exclusivamente la disminución del precio de licitación.

Del contenido de la norma 7 hay que decir que, asimismo, no obedece a los términos de su enunciado porque no regula sólo las cesiones gratuitas, sino también las directas (que pueden ser a título oneroso). Pero, además, y por lo que respecta a las de carácter gratuito, no las ciñe sólo a las de tipo interadministrativo. En efecto, la falta de un pronombre reflexivo en el verbo utilizado —«pueden transmitir» en vez de «se pueden transmitir»— pone de manifiesto la discordancia que indicamos. Sea como sea, el resultado final no se halla en ningún caso impedido, ni tampoco representa una mayor innovación porque, en definitiva, prevé posibilidades de cesiones gratuitas a otras entidades que no sean Administración pública o sus entes instrumentales que ya había previsto el artículo 166 del TRLS/1976,³⁷ con relación al PMS.

Pero paradójicamente, y *de facto*, resulta que la legislación balear no habrá regulado las enajenaciones interadministrativas aunque por ello tampoco pueda ser defendible que las administraciones titulares de PPLS no puedan acordar entre sí la transmisión directa a título oneroso o gratuito en cumplimiento de las finalidades que se asignan a aquellos patrimonios, es decir, a los usos a que se refieren las normas de referencia. Si la literalidad del contenido de la norma 7 permite las enajenaciones directas en favor de entidades distintas de las administraciones o entes instrumentales, hay que suponer que lo que persigue su título también ha de ser posible, ya sea a través del contrato de enajenación interadministrativo, o de la utilización de la figura del convenio que, no obstante, se puede llevar a cabo sin que exista una habilitación *ad hoc* en la legislación urbanística autonómica.

³⁷ El punto 1 del mencionado artículo del TRLS/1976 dispone 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 las formalidades establecidas reglamentariamente».

En definitiva, se hace difícil saber, a falta de alguna exposición de motivos en la Ley 8/2004 sobre esta cuestión, la intención exacta del legislador, porque, ciertamente, articular la posibilidad expresa de cesión directa y gratuita en favor de entidades administrativas no era especialmente problemático, por no decir que incluso era recomendable. El resultado práctico del contenido de la norma es otro, como el que este tipo de enajenación es aplicable en favor de personas jurídicas privadas, supuesto en el que habría sido más recomendable que el carácter gratuito de la cesión se hubiese articulado mediante concurso para garantizar así la igualdad de oportunidades para competir en su consecución.

La normativa estatal establecía únicamente para estos tipos de cesiones la intervención del órgano de la Administración de tutela, ahora prevista en el artículo 109.2 del RBCL, aunque hemos de entender que estos tipos de cesiones merecerán una motivación explícita, al comportar una excepción a los principios generales que rigen en materia de enajenación de bienes del PPLS. En definitiva, el interés público es el factor que justifica la cesión, de la que se puede predicar un cierto componente de discrecionalidad ligado a una mínima justificación en la utilización de este mecanismo.

Finalmente, en materia de enajenación de bienes patrimoniales que no se hallen adscritos al PPLS, la normativa balear determina un desplazamiento de la previsión del artículo 168 del TRLS/1976, que exigía el sistema de subasta para la enajenación de cualquier tipo de bienes patrimoniales sin distinción. La legislación autonómica ha optado, como se desprende de los términos de la norma 8, por exigir inicialmente en estos bienes no demaniales ni afectados al PPLS el sistema de enajenación por subasta, aunque introduce una cláusula que posibilita la utilización de los sistemas de concurso cuando el precio no sea el único criterio determinante para su enajenación.

VI. Reversión de terrenos expropiados para su incorporación al patrimonio público local de suelo

El artículo 40 de la LRSV, en la regulación de los supuestos de reversión, parte de la cláusula genérica en cuya virtud los terrenos de cualquier tipo —entendiendo que se quiere referir a cualquier clasificación— que se expropian por razones urbanísticas han de ser destinados al fin específico que establezca el plan correspondiente. En el punto 2 prevé de manera expresa un supuesto atípico de reversión cuando se trate de terrenos destinados a PMS, estableciendo literalmente que es procedente «la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del patrimonio municipal de suelo si, a consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de dicho planeamiento, se perturban sus usos, sus intensidades o sus aprovechamientos, y ello implica un incremento del valor de los terrenos».

Por tanto, si la anterior determinación es aplicable a las Islas Baleares, es preciso poner de manifiesto algunos rasgos singulares de la anterior modalidad de reversión expropiatoria en lo concerniente a patrimonio municipal (por tanto, aplicable al patrimonio público de aquellas entidades) que describe con precisión Otazu Amátriain,³⁸ comenzando por destacar que no es cualquier variación del plan urbanístico la que habilita para la reversión, ya que si la variación se produce mediante su revisión no será posible exigirla. A la vez, constata que la alteración sólo se puede tener en consideración si se produce respecto a unas determinaciones concretas del plan como son los usos, las intensidades o los aprovechamientos, y que además tenga el efecto de incrementar el valor de los terrenos expropiados. Pero la crítica al artículo 40.3 de la LRSV, no sin un buen razonamiento lógico, se extiende a dos puntos más.

De entrada, el caso regulado no es un supuesto de desaparición de la *causa expropiandi* porque no comporta que los terrenos dejen de estar

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

destinados a formar o ampliar el PMS, sino que el precepto parte de la idea de que los mencionados terrenos continúan dentro de aquel patrimonio con usos, intensidades o aprovechamientos distintos, sólo que ahora aparentemente con más valor. Esto hace que estemos en presencia de un fenómeno jurídico único dentro de nuestro ordenamiento, en cuya virtud procede la reversión de unos terrenos expropiados sin que desaparezca la causa que dio lugar a su expropiación y con el mantenimiento de la finalidad para la que fueron expropiados. En definitiva, esta doctrina considera que habría sido más lógico con la finalidad pretendida y la tradición jurídica, que la LRSV hubiese previsto que el particular expropiado fuera en su momento acreedor de la facultad de retasación de los bienes expropiados y de obtener la diferencia de valor atribuible al planeamiento modificado.

Por otra parte, otra carencia señalada afecta directamente a nuestro ámbito autonómico porque la aplicación coherente de la literalidad del artículo 40.3 de la LRSV, al referirse a los PMS, no prevé una medida equivalente para los patrimonios públicos de otras administraciones que no sean la municipal. Carencia que conecta esta doctrina, entre otras normas autonómicas, con la previsión de nuestra LSR, lo que hace que se llegue a la conclusión evidente de que en los supuestos de patrimonios autonómicos de suelo no cabría la reversión ya que no se trata de patrimonios municipales, consideración que igualmente tendríamos que hacer extensiva a los patrimonios públicos que hipotéticamente puedan formar los consejos insulares.³⁹

VII. Conclusiones

A partir de lo que se ha expuesto, y a guisa de conclusiones, podemos indicar que sin duda estamos en presencia de un intento de hacer efectivo

³⁹ En contra de esta opinión, véase González Pérez, J. (1998), *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*, Madrid, Civitas. Este autor considera que hay que entender que la reversión también será procedente en los casos de otros patrimonios públicos de suelo.

el mandamiento ya existente de formación de patrimonios públicos de suelo por aplicación supletoria de la normativa estatal, aprovechando para establecer una ordenación que no deja margen de duda alguno en cuanto a la imposición de esta obligación: se hallarán sujetos a ella todos los municipios, sin previsión de ninguna cláusula de exoneración según su población o el tipo de instrumento urbanístico de que dispongan y, además, como novedad respecto a las regulaciones preexistentes, con implicación directa de los consejos insulares.

Si bien la introducción se ha llevado a cabo, como hemos expuesto inicialmente, mediante una ley de medidas administrativas y tributarias, en definitiva, una *ley de acompañamiento*, con las implicaciones que de ello se pueda derivar, otra lectura que se puede dar al mencionado hecho es que el legislador considera una prioridad el establecimiento y la exigencia de la institución, que no puede esperar a la deseada regulación integral del régimen jurídico territorial y urbanístico en nuestra comunidad autónoma. Seguramente ha contribuido a ello el alarmante proceso de aumento del precio de la vivienda en nuestras islas, tradicionalmente por debajo del que hay en el resto de los territorios del Estado, y que en los últimos años se ha situado al nivel del que existe en las comunidades autónomas más inflacionistas.

Sin embargo, la necesidad de formar los patrimonios públicos de suelo, si bien no en todos los municipios sí en un gran porcentaje de ellos, ya era exigible por aplicación de la normativa estatal supletoria vigente. Pero, ¿cuál fue el resultado práctico? Pues que, en última instancia, ningún municipio de esta comunidad llegó nunca a formar el correspondiente patrimonio finalista; por ello es más que lógico que en toda la extensa jurisprudencia generada por parte del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares en materia de ordenación territorial y de urbanismo no se haya dictado ninguna sentencia en relación con esta figura.

El ímpetu demostrado por el legislador con la reciente aprobación de las mencionadas medidas es, pues, más que loable, pero tampoco existen resortes expresos coadyuvantes a una formación efectiva, para que su

objetivo no quede otra vez en un simple desiderátum. Las corporaciones locales de las Islas Baleares, aparte de algunas significadas excepciones, se caracterizan por unas graves carencias a la hora de hacer una mínima y genérica gestión urbanística, y probablemente el mandamiento legal, sin ninguna medida de coerción asociada, quede otra vez en papel mojado.

Hubiese contribuido a la operatividad real de este nuevo intento expreso de formación de patrimonios públicos el establecimiento de una medida legal transitoria en la línea ya tradicional y que ha dado buenos resultados en nuestras islas, como es el impedimento de aprobación de modificaciones del planeamiento municipal sin que simultáneamente se adapten a las determinaciones de aplicación directa de los instrumentos de ordenación territorial. Así, se podría haber fijado un plazo razonable dentro del cual estos patrimonios se tuviesen que constituir y, una vez rebasado, se aplicasen medidas de coerción indirecta, en líneas similares a la expuesta, para cumplir el mandamiento legal.

Asimismo, el legislador hubiera podido dar el paso lógico que se hacía necesario si realmente quería asignar operatividad a un patrimonio público para intervenir directamente en el mercado de la vivienda o en la regulación de suelo, como era recalcar la necesidad de consignación en los presupuestos ordinarios de determinadas cantidades anuales destinadas a la formación y ampliación de este patrimonio. Pese a todo, existe esta obligación, aunque quizá muchos municipios interpreten que las normas de la Ley balear 8/2004 cierran *per se* toda la regulación del sistema.

En efecto, declarado nulo por el TC el artículo 281 del TRLS/1992, deviene aplicable la necesidad de consignación presupuestaria ordinaria por parte de los ayuntamientos de las cantidades fijadas en el artículo 194 del TRLS/1976, plenamente vigente al no haber efectuado el legislador autonómico una previsión expresa de su desplazamiento formal. En este sentido, la Sentencia del TSJ de Madrid 914/2004, de 3 de junio 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».

Por otra parte, los consejos insulares quedan liberados de un deber similar, que tendría que haber sido introducido en este caso en uso de la competencia legislativa autonómica, si esta es justamente la que ha hecho nacer el establecimiento necesario de un patrimonio público de suelo insular. Omisión que se puede explicar, pero atendiendo al hecho de que la intervención de los entes insulares seguramente se estructurará desde la óptica de un papel de coordinación y apoyo más que desde perspectivas de intervención activa en políticas de regulación del mercado de la vivienda, que se llevaría a cabo según sus posibilidades presupuestarias.

En definitiva, la normativa balear propia de los patrimonios públicos de suelo pretende que la institución de intervención pública sea finalmente una realidad, si bien nace —como se ha expuesto— sin alcanzar una óptima tarea de armonización con disposiciones ya existentes, dispersas en la normativa urbanística autonómica, y también sin efectuar desplazamiento expreso de normativa estatal supletoria que hubiese facilitado dificultades interpretativas en lo que respecta a su vigencia. Deberá tener, pues, un papel fundamental en este objetivo, a falta de otros mecanismos, el control activo que hagan las administraciones supramunicipales de la efectiva consignación de partida para su establecimiento en los presupuestos ordinarios municipales, al menos para la formación de un patrimonio público inicial que se pueda ir incrementando.