

# Gestión económica del Patrimonio municipal del suelo

por

**LEOCADIO MANUEL MORENO PAEZ**

Doctor en Derecho por la Universidad Central  
Interventor del Ayuntamiento de Vitoria

SUMARIO: I. *El Patrimonio municipal del suelo*: a) Encuadramiento en el régimen urbanístico del suelo. b) Su constitución. c) Formas de su adquisición. d) Demarcación. e) Enajenaciones.—II. *Gestión del Patrimonio*: a) Servicio de la competencia local. b) Su ejercicio. c) Formas de actuación.—III. *La gestión económica*: a) Encuadramiento. b) Régimen legal de los recursos. c) Sujetos. d) Presupuestos especiales. e) Recursos constitutivos. f) Beneficios fiscales.—IV. *Posibilidades*.

## I. EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Como una creación derivada de un nuevo concepto social de la propiedad, como una consecuencia de la necesidad de un planteamiento general de la ordenación de la ciudad, cuando se trata de coordinar factores de urgencia en la habilitación de nuevos núcleos urbanos de vida, al intentar remediar el caos urbano y la especulación sobre el suelo, es cuando por vez primera aparece el término de *patrimonio municipal del suelo*, en la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo de 1956 (1).

---

(1) Artículos 72 a 76, ambos inclusive, tit. II, cap. II. Con anterioridad, si seguimos un orden cronológico, el término había sido consignado en el artículo 13 del Reglamento de Bienes, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, pero cuando el mismo fué discutido, redactado y aprobado, llevaba mu-

¿ Por qué hasta entonces no hace su aparición? Porque el problema al que pretende darse solución no se plantea hasta tiempos relativamente recientes, y porque era preciso para el nacimiento de la adecuada norma jurídica que lo regulase un proceso de evolución social que la hiciese necesaria, ya que el Derecho por sí solo no aspira a dirigir la evolución social, sino a encauzarla, a imprimirle una mayor rapidez, a dotarla de facilidades, como muy acertadamente se afirmó en el discurso de presentación del Proyecto de Ley ante las Cortes Españolas (2).

Así es que el nacimiento de este nuevo término es de época relativamente reciente. Nace precisamente cuando se produce, como consecuencia de los principios innovadores de la Revolución francesa, la consolidación del dominio útil y el directo, y, al propio tiempo, cuando la desamortización, casi como un denominador común a la Europa continental, priva a las Corporaciones y a los Príncipes de sus patrimonios territoriales, convirtiendo el suelo en materia negociable, y dando lugar a una situación de casi imposible remedio, por el ingente volumen de intereses creados al amparo de tales medidas.

Cabría estudiar la posibilidad de que los Municipios fuesen propietarios del suelo urbano, de su término municipal, pero ello es casi imposible, por la falta de medios económicos. Ahora bien, lo que sí es factible es que los Ayuntamientos vayan adquiriendo terrenos que sirvan a modo de *reguladores del mercado de solares* (3), para aplicarlos a remediar las necesidades más urgentes, como las de construcción de viviendas y formación de espacios libres, mediante la constitución de las *reservas urbanas* (4).

---

cho tiempo y había sido redactado el Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aunque su sanción por las Cortes Españolas sea posterior en un año.

(2) PÉREZ GONZÁLEZ, Blas: Discurso pronunciado ante el Pleno de las Cortes Españolas el día 12 de mayo de 1956, reproducido por la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, julio-agosto, 1956, núm. 88, págs. 461 a 483.

(3) Discurso citado, en el epígrafe *Patrimonios públicos del suelo*, loc. citada, página 478.

(4) Artículos 62 y 64 de la Ley. Dice el artículo 64: «Constituirán el suelo de reserva urbana los terrenos comprendidos en un Plan general de ordenación

El problema de la recuperación para el Municipio de bienes que pertenecieron a su Patrimonio ha sido estudiado con todo detenimiento, hasta el punto de que el importante Premio Nacional «Calvo Sotelo», para 1953, fué convocado sobre el tema de las medidas que cabría adoptar para dotar a los Municipios de medios para la defensa de su Patrimonio, e incluso en estudios doctrinales (5) se ha abordado el tema.

Nace en nuestro Derecho el Patrimonio municipal del suelo, como un remedio para poner fin, o cuando menos paliar, una situación que no había sido prevista y que indudablemente ha originado una serie de graves males a la ciudad. Este nacimiento, de un indudable alcance social, o no ha sido bien comprendido hasta ahora, o cuando menos, cuenta con la enemiga de todos aquellos para quienes hasta el momento habían especulado con el suelo urbano, beneficiándose de unas plusvalías que no eran debidas a su esfuerzo como propietarios, y de las que debía beneficiarse la comunidad.

a) *Encuadramiento en el régimen urbanístico del suelo.*— La política del suelo plantea problemas en cantidad y en calidad abrumadores. No ya la demanda de solares en desproporcionada concurrencia, y la imposibilidad de edificar ante los altos precios establecidos por los especuladores, sino la extensión en la adquisición de terrenos en zonas de superficie dilatada alrededor de la ciudades, que sobrepasan las necesidades previsibles para muchos años, y dan lugar a que resulte casi imposible la adecuada instalación técnica de los posibles núcleos urbanos que en ellas se habrían de ubicar.

---

para ser urbanizados y no calificables de suelo urbano, según el párrafo primero anterior (art. 63,1).

(5) Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, en su trabajo *La enajenación de los bienes inmuebles de las entidades locales en la nueva reglamentación de contratación y bienes*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 85, sept-oct. 1955, páginas 712 a 738, no aborda directamente el tema, pero hace acertadas consideraciones sobre aspectos que interesan directamente al objeto de nuestro estudio.

Nuestro trabajo *Reivindicación del Patrimonio municipal*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 95, sept-oct. 1957, págs. 677 a 716.

A ello también dedicamos nuestra tesis doctoral, aún inédita.

Señalaba Pérez González (6) las posibles soluciones para estos problemas, que concretaba así:

a) Llegar a que la mayor cantidad posible de suelo urbano sea propiedad de los Ayuntamientos, adquiriéndolos por procedimientos normales, es decir, compatibles con los intereses legítimos de la propiedad particular.

b) Cesión o transferencia del suelo adquirido a favor de la iniciativa particular, bien en dominio pleno, o simplemente en derecho de superficie.

c) Establecer un sistema de valoraciones, que por ser justo haga prohibitivo el agio urbano.

La necesidad de llegar a que la mayor cantidad posible del suelo urbano sea propiedad de los Municipios, constituye la base de creación de los Patrimonios municipales del suelo, y su encuadramiento en una acertada política del suelo.

En la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se indica en su preámbulo cuál ha sido la postura del legislador respecto este problema. En efecto, se dice:

«Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves trastornos a la propiedad y a la iniciativa privadas».

«No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas escapa a los medios económicos del Estado, de los Municipios y de las Provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Conside-

---

(6) Loc. citada, págs. 477 y 478.

rándolo así, la Ley prevé la constitución de «patrimonios municipales del suelo», con carácter obligatorio para los Municipios de población superior a los cincuenta mil habitantes».

Así se regula en el capítulo segundo, del título segundo, artículos 72 a 76, ambos inclusive, bajo la rúbrica *Patrimonio municipal del suelo*. Como en los sucesivos apartados de esta parte del trabajo hemos de hacer mención de cada uno de ellos, estudiándolos con un mayor detenimiento, dejamos para allí el hacer relación de los mismos (7).

b) *Su constitución*.—Para dar cumplimiento a lo expuesto en el preámbulo de la Ley, se determina en los artículos inmediatamente antes citados la forma, aptitud y competencia para la formación o constitución de los *patrimonios municipales del suelo*.

Pueden constituir su Patrimonio municipal del suelo, los siguientes Municipios:

- a') Los que sean capitales de provincia.
- b') Los de población superior a cincuenta mil habitantes, aunque no reúnan la anterior condición.
- c') Los que voluntariamente lo acuerden.
- d') Los demás que señalare la Comisión Central de Urbanismo.

Deducimos esta enumeración del contenido del párrafo 1, del artículo 72, si bien haciendo una necesaria distinción.

No es muy afortunada la redacción del referido párrafo. Tras de señalar los susceptibles de hacerlo, añade el texto, «*constituirán* su respectivo Patrimonio municipal del suelo», y entendemos que el empleo del término *constituirán*, entraña más un mandato que una facultad. Si consideramos esta idea del mandato, de obligación de constituir, resulta contradictorio con uno de los grupos señalados, el de quienes *pueden constituir* su Patrimonio municipal del suelo, precisamente por su acuerdo, adoptado con carácter estrictamente voluntario. Ello nos lleva a establecer dos grupos:

---

(7) PÉREZ GONZÁLEZ, Blas, en el discurso citado, pág. 478.

1.º Patrimonios municipales del suelo de carácter obligatorio.

2.º Patrimonios municipales del suelo de carácter voluntario.

Comprendemos en el primer grupo a los señalados en los apartados *a'*), *b'*) y *d'*) de la clasificación que hemos expuesto, y en el segundo a los del apartado *c'*), y por ello, que tanto el carácter, como la forma de constitución, sea distinta para cada uno de ellos.

La constitución de los de carácter obligatorio es de necesaria observancia. Los Municipios incluidos en este grupo deben proceder a la formación de sus Patrimonios municipales del suelo con carácter obligatorio, en la misma forma que deben proceder al cumplimiento de cualesquiera otras obligaciones impuestas por la Ley. Los Municipios que deseen constituirlo voluntariamente, tendrán necesidad de adoptar acuerdo en este sentido, con idénticas formalidades que las exigidas en la Ley para adopción de acuerdos en relación con su Patrimonio ordinario (8).

Los medios económicos para constituir el Patrimonio municipal del suelo son idénticos para los que hayan de constituirlo con carácter obligatorio, como para los que lo hagan voluntariamente. Se determina en el artículo 178 de la Ley, la obligación de contribuir a la formación del Patrimonio municipal del suelo, con una cantidad equivalente al cinco por ciento del total importe de su Presupuesto ordinario, cantidad que se consignará en el mismo durante el número de anualidades que exija el desarrollo del Plan. Esta aportación, fraccionada durante el número de anualidades que entrañe el Plan, puede ser considerada como aportación inicial, si bien posteriormente, la totalidad de los ingresos obtenidos por la gestión urbanística median-

---

(8) Artículo 121, c), Ley de Régimen local, en relación con el 122, quinto, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico. Ver también artículo 182 y siguientes de la Ley de Régimen local.

te la enajenación de terrenos del Patrimonio del suelo se destinarán a la conservación y ampliación del mismo (9).

La forma de llevar a cabo la consignación indicada se establece en la Circular del Servicio Nacional de Inspección y Aseoramiento de 30 de julio de 1956, dando normas para la confección de Presupuestos a las Corporaciones locales (10).

Un problema se nos plantea al estudiar la constitución de los Patrimonios municipales del suelo, y es el referente al momento de adquisición de los terrenos que han de constituirlos. El preámbulo de la Ley, y los discursos de presentación del Proyecto a las Cortes, nos dicen bien claramente que el problema de la adquisición de la totalidad del suelo urbano para los respectivos Municipios, no se afronta, en primer lugar, por falta de medios económicos, y por imposibilidad de inmovilizar para este fin cantidades que son precisas para otros de tanta o mayor importancia. Ahora bien, la adquisición de terrenos puede hacerse de dos formas en cuanto al pago, es decir, pagando anualmente la cantidad que resulte del montante del cinco por ciento del Presupuesto ordinario, con la consiguiente adquisición de los que correspondan a ese precio, o por el contrario pagando en el momento de la adquisición la totalidad de los terrenos que se deseen adquirir, mediante el concierto de alguna de las operaciones establecidas en el artículo 179 de la Ley, y dedicando el importe de la cantidad inmediatamente antes citada como anualidad de amortización para cancelación de la operación de crédito a que puede acudirse (11).

Este problema ha sido planteado y resuelto por algunas Corporaciones. Si la Corporación tiene un Plan general o parcial aprobado, si dentro del mismo existe una zona que se desea

---

(9) Artículo 76, Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

(10) «Boletín Oficial del Estado», día 31 del mismo mes y año.

(11) Dice así: «Para los fines de esta Ley, las Corporaciones locales podrán emitir obligaciones y concertar préstamos con el Banco de Crédito Local de España, Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, Banco Hipotecario de España, Cajas de Ahorro sometidas al protectorado del Estado, Bancos y demás entidades de Crédito, y constituir garantía hipotecaria sobre los terrenos adquiridos e inmuebles edificados».

adquirir, procede su inmediata adquisición por alguno de los procedimientos que más adelante se dirán, y su inmediato pago, haciendo uso de cualquiera de los procedimientos de crédito señalados en el artículo 179, amortizando la operación crediticia con la anualidad resultante del cinco por ciento del montante del Presupuesto ordinario, durante el número de años que sea necesario (12).

Las ventajas son indiscutibles. Los beneficios que va a percibir el particular por el transcurso del tiempo, la plusvalía que experimentan los terrenos por el natural incremento de las ciudades lo recibe el Municipio, y el particular que no tiene inmovilizado su capital resulta también beneficiado, pero sin desproporcionadas ganancias que no le son, ni legal, ni moralmente, imputables.

Hagamos mención a que otra de las formas de constituir los Patrimonios municipales del suelo, es por la adscripción a los mismos de bienes de propios municipales, incluidos en el Plan general o parcial de que se trate. Para ello será preciso adoptar acuerdo haciendo constar el hecho de quedar los bienes de propios sujetos a lo dispuesto en el número 3 del artículo 73 de la Ley, lo que dará lugar al cambio de afectación a tenor de lo dispuesto en el artículo 8, párrafo tercero, del Reglamento de Bienes de las Entidades locales (13).

c) *Formas de su adquisición.*—No existe obstáculo alguno para aplicar a los Patrimonios municipales del suelo, las disposiciones establecidas en el Reglamento de Bienes con carácter general (14), como titulares de plena capacidad jurídica para adquirir y poseer bienes de todas clases.

---

(12) El Ayuntamiento de Vitoria, durante los ejercicios 1957 y 58, ha consignado en el Presupuesto especial de Urbanismo, cantidad para hacer frente al servicio de amortización de intereses de un préstamo concertado con la Caja Municipal de Ahorros, para constitución del Patrimonio municipal del suelo de la ciudad de Vitoria.

(13) Art. 15 del Reglamento de Bienes.

(14) Arts. 9 a 12 del Reglamento de Bienes, en relación con el art. 6.º de la Ley de Régimen local y 122, quinto, del Reglamento de Ordenación. Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales.

Se nos plantea el problema respecto a cuál ha de ser la forma de adquisición de los terrenos llamados a formar el Patrimonio municipal del suelo. En términos generales, para la adquisición de inmuebles se hace preciso el previo informe pericial y subsiguiente acuerdo de la Corporación (15), pero tratándose de los Patrimonios municipales del suelo, entendemos que la sola inclusión en los planes generales o parciales de ordenación sustituye al acuerdo de la Corporación, si bien no puede prescindirse de la valoración pericial previa (16).

Incluida en un plan general o parcial de ordenación urbana, una determinada zona, puede llegarse a su adquisición mediante los siguientes procedimientos:

1.º Por contratación directa con los propietarios de los terrenos.

2.º Llevando a cabo la expropiación forzosa de aquéllos.

Para el primer procedimiento, una vez hecha la valoración pericial oportuna, se tratará de llegar a un acuerdo con los propietarios, y conseguido éste, suscribir la oportuna titulación.

El procedimiento de adquisición mediante expropiación forzosa, deberá reunir los requisitos exigidos en la Ley de Régimen local que, para los proyectos de reforma interior, ensanche, o extensión, establecen los artículos 128 y siguientes de dicho texto. Al formularse los proyectos generales o parciales podrán las Corporaciones locales acogerse a los beneficios otorgados por la Ley de 16 de diciembre de 1954 (17), y la aprobación de los planes y proyectos implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios que en aquéllos se determinen, a los efectos de expropiación forzosa (18).

---

(15) Art. 11, a) Reglamento de Bienes.

(16) Según el art. 73, tercero, en relación con el 15 del Reglamento de Bienes.

(17) Sobre expropiación forzosa, complementada por su Reglamento de 26 de abril de 1957.

(18) Art. 10 de la Ley de expropiación forzosa.

Señala García Hernández (19), entre las notas más importantes del régimen especial para el suelo urbano:

«e) Extensión del concepto de expropiación a amplias zonas de influencia, rompiendo las barreras de aquel sistema arcaico de fajas de terreno de dimensión constante que sirvieron para invalidar la racionalidad de las reformas urbanas indispensables, haciéndolas económicamente imposibles (Muguruza), admitiéndose, entre los modos de indemnización, las permutas de terrenos».

Es en estas zonas de influencia, precisamente, donde mayores posibilidades existen para constitución de los Patrimonios municipales del suelo, ya que lo que se pretende es delimitar perímetros para absorber el posible crecimiento de las ciudades.

Para Carro Martínez (20), al lado de la expropiación en general, aparece la destinada a formar los Patrimonios municipales del suelo. Mediante lo que denomina como *actuación sostenida de la expropiación forzosa*, cree que lo que se ha calificado como solución ideal de los urbanistas de que los Ayuntamientos lleguen a poseer la totalidad del suelo urbano, y cuya solución se estimó como de casi imposible materialización, puede llegar a conseguirse por este procedimiento. La solución es bien sencilla; basta con obligar a los grandes Municipios a adquirir periódicamente terrenos para constituir los Patrimonios municipales del suelo, por el procedimiento de expropiación forzosa, para que llegue un momento que, no sólo por el incremento de las aportaciones anuales, sino por las ganancias en las ventas, ya que estima que los planes se seguirán unos a otros sin solución de continuidad, y que la consignación presupuestaria (21)

---

(19) Discurso de presentación de la Ley ante las Cortes, en 12 de mayo de 1956, reproducido por la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 88, págs. 484 a 498.

(20) CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *Los principios de la nueva Ley del Suelo*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 88, pág. 540.

(21) CARRO MARTÍNEZ, Antonio: Loc. citada, estima que la aportación es limitada por sucesión de diferentes planes. Ahora bien, llegará un momento en que constituido un Patrimonio suficiente en relación con las necesidades urbanísticas de la correspondiente ciudad, habrá de prescindirse de la consignación a tal efecto.

es permanente, se llegará con el tiempo a un inmenso Patrimonio y a la socialización del suelo.

Para llegar a esta conclusión razona de la siguiente forma: Se obliga a los Ayuntamientos a invertir, precisamente en mejorar el Patrimonio del suelo, todos los ingresos del uso y enajenación, aparte del incremento natural por la aportación de las cuotas periódicas del cinco por ciento del montante de su Presupuesto ordinario que considera constantes, luego tiene que llegar un momento que el Patrimonio municipal del suelo sea prácticamente la mayoría de la superficie del término municipal (22).

Es más, se pregunta, con acierto en nuestro entender, ¿por qué no pensar también de la especulación?, refiriéndose a los posibles ingresos por diferencias de valor entre el de adquisición y el de venta de los terrenos, porque indiscutiblemente este valor tiene que llegar a producirse. El agio en los solares se ha producido de una manera por demás sencilla, se han adquirido terrenos en zonas de posibles edificaciones, se ha aguardado tranquilamente a que llegue hasta ella la acción urbanística municipal, o se aproxime, y entonces, con la sola inmovilización del capital que se entregó como pago de los terrenos, se multiplica éste por cantidades variables, pero siempre importantes. ¿Va a dejar de producirse este fenómeno una vez que la propiedad de estas zonas sea del Municipio? Creemos que no. El valor de especulación, mejor dicho, la plusvalía experimentada por la instalación de los servicios municipales obligatorios, va a ser muy superior al que resulte de sumar el de adquisición, la pérdida de las porciones destinadas a vías públicas y el coste de las obras de urbanización. Entonces se plantea el problema que

---

(22) Hay argumentos que deberán ser tenidos en cuenta cuando se llegue a la redacción del Reglamento de la Ley del Suelo. Si es cierto que el art. 78 de la Ley señala que los ingresos obtenidos por la gestión urbanística mediante enajenación de terrenos del Patrimonio se destinarán a la conservación y ampliación del mismo, entendemos que aplicando analógicamente el art. 81 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones, en su apartado b), puede destinarse parte del sobrante de los beneficios de la gestión de servicios a las atenciones generales de la Corporación.

Carro Martínez (23) inicia. Si se venden los solares por el valor real que tienen en el momento de su enajenación, y el Municipio no puede quedar al margen de una valoración real, se produce una ganancia, plusvalía o valor de especulación que va a ser necesariamente destinado a la conservación y ampliación del respectivo Patrimonio municipal del suelo; si por el contrario, se enajenan al precio real resultante del de adquisición, pérdidas por vías públicas, y coste de urbanización, se da a la persona o entidad que adquiera el solar una ganancia a la que no tiene derecho y que, en parte, se ha conseguido con la expropiación que se hizo al propietario expropiado de su terreno. Como este segundo supuesto no va a producirse, hay que pensar con Carro Martínez (24), que debe hablarse también de un valor de especulación, de plusvalía o de cualquier otra denominación.

Ahora bien, si el Patrimonio del suelo va enajenándose a medida que en las zonas adquiridas se realizan planes de urbanización, los solares enajenados dejan de pertenecer al mismo, y, aunque puedan adquirirse nuevos terrenos, éstos lo serán a su vez, cuando idéntico proceso se produzca. Lo que sí es cierto, es que llegará un momento en que, por acumulación de las cantidades procedentes de los distintos ingresos, el Patrimonio del suelo tenga un capital inmenso, no sólo en terrenos, sino en disponibilidades de otro orden, y entonces tendríamos que acudir al terreno económico para ver si este inmenso Patrimonio (25) tiene o no razón de existir.

Hemos dicho (26), y las corrientes doctrinales y de las legislaciones positivas se pronuncian cada día con mayor fuerza en fa-

---

(23) Loc. citada, pág 540.

(24) Loc. y página citada en el precedente.

(25) Aun siguiendo el camino más largo de calcular el 5 por 100 sobre el Presupuesto de gastos del año anterior, y teniendo en cuenta el incremento continuo del gasto público, cada veinte años se dispone de una cantidad igual al Presupuesto medio de uno de esos años. Dado el carácter de permanencia de las Corporaciones, no es nada aventurado asegurar que los Patrimonios municipales del suelo, de llevarse a la práctica, pueden alcanzar un valor inmenso.

(26) Nuestra tesis para diplomado en Administración local, *El Servicio municipalizado de Crédito y Ahorro*, aún inédita.

vor de ello (27), que una de las mayores posibilidades para nutrir los mal alimentados presupuestos municipales, es la de llegar a poseer rentas procedentes de los bienes patrimoniales; pues bien, este procedimiento de incremento constante del Patrimonio del suelo puede llegar a ser, con el tiempo, una magnífica fuente de ingresos, que reduzca la imposición municipal o, y esta afirmación tiene un carácter hipotético, la suprima. En España, los únicos Municipios que tienen una vida económica holgada son aquellos que supieron conservar su Patrimonio, especialmente los Patrimonios forestales.

Por otra parte, podemos también pensar en que la actividad urbanística de los Municipios tenga el carácter de una actividad de industrialismo municipal, y las ganancias, incluso las que hemos llamado de especulación, adquieran carácter de productos de un servicio municipalizado que ha sustituido, en todo o en parte, la actividad privada, con la asunción por el Municipio de un servicio de los enmarcados dentro de su competencia (28).

Pero no queremos extendernos en mayores consideraciones, que nos llevarían a apartarnos del propósito que nos ha guiado al redactar este trabajo.

d) *Demarcación*.—En la elaboración de los planes generales o parciales de urbanización habrá de señalarse lo que la Ley denomina como «*perímetro de influencia*», que puede extenderse a uno o varios términos municipales, ya que el artículo 9 de la Ley, al referirse a los planes generales, señala que pueden ser municipales o comarcales, y el artículo 25 establece la posibilidad de que «si las necesidades urbanísticas de un Municipio lo aconsejaren», podrá acordarse la extensión de su zona de influencia a otro u otros, bien por acuerdo entre las Corporaciones interesadas, bien mediante acuerdo de la Comisión Central de Urbanismo, o la respectiva provincial, según se trate de

---

(27) SAURA PACHECO, Antonio: *Fuentes de ingresos de los Municipios*, Ponencia III, de las presentadas al I Congreso Iberoamericano de Municipios en 1955. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1955, págs. 16 y 17.

(28) Por así determinarlo el art. 101, b) de la Ley de Régimen local.

Municipios pertenecientes a distintas provincias o a una misma, las que podrán disponer de un plan conjunto (29).

En este caso se nos plantean los dos supuestos sobre demarcación. Cuando se trate de planes generales, parciales o especiales de ordenación urbana, correspondientes a un sólo Municipio, la demarcación será la correspondiente al mismo. Si se trata de varios, en los que uno de ellos tenga reconocido *perímetro de influencia*, se extenderá a los términos municipales que comprenda dentro de las zonas señaladas en cada uno de ellos, que previamente habrán sido determinadas por las Comisiones central o provincial, según los casos (30).

La única diferencia entre uno y otro caso está en el procedimiento para la expropiación. Cuando se trate de llevarla a cabo dentro del propio término municipal, habrá que atenerse a cuanto antes hemos expuesto; cuando se trate de realizarla fuera del término municipal, en la zona o perímetro de influencia, habrá de solicitarse autorización del Ministerio de la Gobernación, quien la otorgará o denegará, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo (31).

e) *Enajenaciones*.—Prescindiendo de las cesiones gratuitas o por precio inferior al costo para las que habrá de recabarse autorización del Ministerio de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo (32), la norma general es la de

---

(29) Artículos 25 y 74, 1, de la Ley sobre Régimen del Suelo.

(30) PÉREZ BOTIJA, Eugenio, establece en su artículo *Síntesis normativa de la Ley del Suelo*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 88, págs. 499 a 512, el siguiente cuadro:

Clases de planes....	}	Planes territoriales..	}	Plan nacional.
				Planes provinciales.
				Planes comarcales y municipales.
				Planes parciales.
		Planes especiales...	}	Patrimonio histórico artístico.
				Protección del paisaje.
				Protección de vías de comunicación.
				Mejora de suburbios.
				Proyectos de saneamiento.

(31) Artículo 74, párrafo segundo, de la Ley del Suelo.

(32) Artículo 153, 1, de la Ley del Suelo.

que, las enajenaciones de terrenos del Patrimonio municipal del suelo a título oneroso, no necesita la autorización ministerial exigida por la Ley de Régimen local y Reglamento de Bienes para los demás bienes pertenecientes a las Corporaciones locales (33).

Para las enajenaciones de terrenos pertenecientes a las Entidades locales, deberá tenerse en cuenta que :

a') No es necesaria autorización ministerial.

b') Se requiere subasta pública.

c') El tipo de subasta será el del valor urbanístico, o si excediere de éste, el que resulte de sumar el importe de adquisición, la parte proporcional de las obras y servicios establecidos, gastos complementarios de gestión o preparación, alojamiento para familias o empresas radicadas, e indemnizaciones satisfechas.

d') Si la subasta resultare desierta, podrá hacerse la enajenación directamente mediante determinadas condiciones (34).

e') Puede llevarse a cabo la enajenación directa para determinados fines (35).

f') También puede serlo a determinadas personas (36).

---

(33) Artículo 153, 2, de la Ley del Suelo.

(34) Artículo 154, 2, de la Ley del Suelo.

(35) El art. 155 de la Ley, dice así: «No obstante, la enajenación de terrenos del Patrimonio municipal del suelo podrá efectuarse directamente para los siguientes fines:

a) Edificios públicos destinados a organismos oficiales;

b) Edificios de servicio público de propiedad pública o particular, que requieran emplazamiento singular sin propósito especulativo, como centros parroquiales, culturales, sanitarios o instalaciones deportivas, y

c) Construcción de viviendas por organismos oficiales.

(36) El art. 156, 1, de la Ley, determina que con idénticos requisitos a los determinados en el artículo anterior y los que en el mismo se indican, podrán enajenarse directamente terrenos para edificar viviendas, cuando se trate de: a) entidades de carácter benéfico y social dedicadas a la construcción de viviendas económicas o de renta limitada; b) a personas económicamente débiles para su acceso a la propiedad, en planes de conjunto aprobados por la Comisión Central de Urbanismo, por iniciativa propia de las Corporaciones locales o del Instituto Nacional de la Vivienda.

g') En los dos casos precedentes el precio será el de subasta.

h') Cuando se trate de operaciones de conjunto destinadas a dar acceso a la propiedad a personas económicamente débiles, los planes, con fijación del precio, se expondrán por dos meses en las Casas Consistoriales, y durante el mismo los interesados podrán dirigir las solicitudes, que serán acompañadas de los documentos acreditativos de su situación familiar y económica (37).

No podemos dar por finalizada la redacción de este epígrafe, sin hacer constar que las enajenaciones referentes al Patrimonio municipal del suelo, objetivo principal de este trabajo, habrán de supeditarse a las conveniencias de edificarlos o al cumplimiento del Plan general, dentro de los plazos que, en uno u otro caso, se señalarán (38).

## II. GESTIÓN DEL PATRIMONIO

Si, como posteriormente veremos, la gestión económica del Patrimonio municipal del suelo, corresponde íntegramente al Ayuntamiento respectivo, no podemos afirmar lo mismo, en términos generales, al referirnos a la gestión orgánica, ya que si bien es cierto *«que en el orden urbanístico los complejos intereses de la ciudad han de corresponder a su Ayuntamiento»* (39), no lo es menos, que la cuantía de los mismos, la continuidad y coordinación con los Ayuntamientos limítrofes y éstos a su vez con los del resto del territorio nacional, suponen la existencia

---

(37) El art. 156, 2, determina: «En el supuesto del apartado b) que antecede, los planes y pliegos de condiciones, con fijación del precio, se expondrán al público en la Casa Consistorial durante dos meses».

(38) La Ley establece unos plazos señalados en el art. 142; sobre ello CARRO MARTÍNEZ, loc. citada, pág. 541, dice así:

«...la Ley establece unos plazos máximos para que se edifique, y si transcurren éstos sin que la edificación se haya llevado a efecto, se somete el solar en cuestión a expropiación, a petición de cualquier solicitante que quiera ser beneficiario de la expropiación si se compromete a construir, y, en su defecto, en oferta pública a través de subasta».

(39) PÉREZ GONZÁLEZ, Blas: loc. citada, pág. 482.

de organismos de la Administración central, que están implicados en estas competencias, sin que por ello se moleste la autonomía municipal, y por lo que ya desde el Estatuto municipal hasta nuestros días, los proyectos de este orden habían de merecer la aprobación de la Comisión central de Sanidad local o de las provinciales correspondientes para tener ejecutividad (40)

Aunque no están referidos específicamente al Patrimonio municipal del suelo, no podemos dejar de señalar aquí los órganos que la Ley señala. Son los siguientes:

a) *Organos centrales.* — Consejo Nacional de Urbanismo, Comisión Central de Urbanismo y la Dirección General de Urbanismo (41).

b) *Organos locales.*—Comisiones provinciales de urbanismo, Ayuntamientos en régimen normal, mancomunados o bajo la modalidad de Gerencia urbanística, y las Diputaciones, especialmente en funciones de ayuda y cooperación (42).

Refiriéndonos concretamente a la gestión del Patrimonio, diremos que se trata de unos de los fines de la competencia municipal, y que podrá adoptar cualquiera de las formas señaladas en la Ley de Régimen local (43), y Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

a) *Servicio de la competencia local.*—Señala el artículo 101, apartado b), de la Ley de Régimen local al marcar los fines de la competencia municipal, que la actividad se dirigirá principalmente a:

«b) *La administración, conservación y rescate de su patrimonio...*», y como quiera que el Patrimonio municipal del suelo, a pesar de ser un patrimonio con un fin especial, no deja de tener este carácter, la gestión del mismo, salvo las limitaciones derivadas de su adscripción a la gestión urbanística *para la pre-*

---

(40) Loc. citada en el precedente.

(41) Artículo 195, 1. de la Ley. Dirección de Urbanismo luego de la reorganización ministerial.

(42) Art. 195, 2.

(43) Art. 156 de la Ley de Régimen local y 67 del Reglamento de Servicios.

*paración y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización* (44), es de la principal competencia municipal.

Señala Carro Martínez (45), hablando en términos generales de los fines de la Ley de 12 de mayo de 1956, que así como la Ley descansa principalmente sobre los servicios de urbanización, que son unos clásicos servicios municipales, las más amplias competencias de la Ley del Suelo son las municipales, en cuanto a través de los Ayuntamientos persigue como fin primordial el que se realicen las obras de urbanización, y como el Patrimonio municipal del suelo está directamente encaminado a este fin, según acabamos de indicar, las principales competencias para su gestión radican en los Municipios que los establezcan.

b) *Su ejercicio*.—Los Ayuntamientos, dentro de esta competencia general que acabamos de señalar, tienen establecida la forma de actuación orgánica respecto al Patrimonio del suelo que, siguiendo a Carro Martínez (46), se puede concretar, entre otras, en las siguientes atribuciones:

«9.—seguimos la numeración del trabajo citado—. Adquirir conforme al programa de actuación del Plan general de ordenación urbana, las reservas de suelo necesarias para constituir el Patrimonio municipal del suelo. Las adquisiciones por expropiación forzosa dentro del término municipal deben ser previamente aprobadas por la Comisión provincial de Urbanismo, y las que se realicen por aplicación de un plan conjunto en otros

---

(44) Art. 72, 2, de la Ley del Suelo.

(45) Loc. citada, pág. 522, dice: «De aquí cabe inferir que la Ley del Suelo es convergente con la Ley de Régimen local, y quizá no esté lejos el día en que ambas lleguen a fusionarse. Hay un dato característico que refuerza esta creencia; se trata de que hasta la fecha han sido publicados todos los Reglamentos de la Ley de Régimen local, a excepción del Reglamento de Obras para el desarrollo de los artículos 128 a 155 de la Ley, y es que se estaba esperando a que se promulgase la Ley del Suelo, a fin de que el Reglamento de Obras que se confecciona abarque todos los posibles nuevos supuestos que esta Ley crea».

(46) En el trabajo citado, pág. 522 y ss., señala 40 competencias atribuidas por la Ley a los Municipios, y dice que éstas son sin que tal enumeración pretenda tener un carácter exhaustivo.

términos municipales, precisarán de autorización del Ministro de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo (47).

10. Enajenar los terrenos del Patrimonio municipal del suelo cuando así lo exijan las conveniencias de edificación o el cumplimiento del Plan de ordenación (48).

26. Ceder terrenos del Patrimonio municipal del suelo para ser edificados o destinados a los fines previstos en el plan. Las cesiones a título gratuito requieren autorización ministerial, que sólo procederá si los terrenos cedidos se destinan a fines culturales, públicos, o a viviendas ultraeconómicas (49). Las cesiones a título oneroso deberá hacerlas el Ayuntamiento normalmente a través de subasta, y sólo procederá la enajenación directa si se da alguno de los fines o destinos enumerados en los artículos 155 y 156 de la Ley. El Ayuntamiento podrá conservar su derecho de propiedad y ceder el derecho de superficie por un plazo no superior a cincuenta años, con las formalidades y condiciones que se determinan en los artículos 147 y siguientes de la Ley».

c) *Formas de actuación.*—Las formas de actuación en la gestión del Patrimonio municipal del suelo, deben referirse, en primer lugar, a quien ha de ser la persona que se encargue de aquélla, bien el Ayuntamiento directamente, bien por el establecimiento de alguno de los procedimientos que, señalados en el Reglamento de Servicios, pudieran ser de aplicación aquí (50).

Pueden los Ayuntamientos por sí mismos, con el establecimiento de un servicio de carácter municipal, y si se quiere municipalizable, establecer, constituir y gestionar su Patrimonio municipal del suelo, si bien esta gestión directa puede presentar en la práctica una serie de dificultades, alguna de las cuales ya hemos tenido ocasión de comprobar personalmente en

---

(47) Arts. 72 a 74 Ley del Suelo.

(48) Art. 76 Ley del Suelo.

(49) Arts. 152 y 153.

(50) Cualquiera de los establecidos en la Ley de Régimen local o en el artículo 67 del Reglamento de Bienes.

recientísimas experiencias (51), y que nos han llevado a discutir sobre la aplicación de determinadas fórmulas legales en relación con las establecidas en el Reglamento de Servicios.

Hemos dicho en otro lugar (52) que, «Frente al concepto clasista de la gestión directa, contenido en la Ley de Régimen local, de con órgano especial de administración, y sin órgano especial de administración, los redactores del Reglamento de Servicios han caído en la cuenta de que existía una extensa gama de posibles instituciones y servicios sujetos a la vida municipal, que no habían sido objeto de regulación y que, tarde o temprano, iban a plantear una serie de problemas que el legislador de la Ley de Bases, o no había previsto, o había creído conveniente dejar para una posterior regulación en el desarrollo reglamentario», y fundados en esta opinión, cuando se trató de encontrar una fórmula distinta a la de la propia personalidad de la Administración municipal como gestora del servicio, pusimos los ojos en la *Fundación pública del servicio*, regulada en el Reglamento de Servicios (53), como medio de encontrar una fórmula ágil de gestión y liberar al Patrimonio municipal del suelo de una serie de trabas que, desde el primer momento, entendimos iban a dificultar su aplicación (54).

---

(51) Aunque oportunamente esperamos dar a conocer los trabajos llevados a cabo en el Ayuntamiento de Vitoria, para constitución del Patrimonio municipal del suelo, anticiparemos aquí que lleva funcionando dos años, y ha gestionado una extensa zona urbana destinada especialmente para emplazar un sector industrial de la mayor importancia. Para esta gestión, y las específicas de su competencia, se ha constituido una Fundación pública de Servicio a la que se ha dotado de una personalidad jurídica y pública independiente.

(52) En nuestro trabajo *Régimen económico de la Fundación pública de Servicios municipalizados*. «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local», núm. 142, pág. 515.

(53) Art. 67, 2.ª y 85 a 88 del Reglamento de Servicios.

(54) Las subastas de solares resultantes de parcelaciones como consecuencia de urbanizaciones practicadas por los Municipios, pueden prestarse a serias dificultades. Si lo que se pretende es, como enuncia la Ley del Suelo, emplazar convenientemente los centros de producción y vivienda de la población española, tratándose de los primeros ha de hacerse por sectores industriales y el emplazamiento ha de responder, más que a un mayor beneficio obtenido en la venta, a las necesidades de agrupar las distintas actividades en un plan racional de industrialización. Al constituirse la Fundación pública a que nos hemos referido en la

En el Reglamento de Servicios se señalan los casos en los que las Corporaciones pueden realizar los servicios de su competencia dotándolos de personalidad jurídica pública, concretándolos en los siguientes:

- a) Cuando lo exigiere una ley especial.
- b) Cuando por compra, donación o disposición fundacional, en este caso con arreglo a la voluntad del fundador, adquirieren de los particulares bienes adscritos a determinado fin, y
- c) Cuando el adecuado desarrollo de las funciones de beneficencia, de cultura, o de naturaleza económica lo aconsejaren.

Entendimos, que por la naturaleza económica del Patrimonio municipal del suelo, estaba incurso en el apartado c) antes reseñado, y existían especiales razones para aconsejar el empleo de esta fórmula, a fin de dotarlo de la agilidad precisa para desarrollar la actividad que toda la Ley del Suelo lleva en su articulado.

Al expresar el legislador sus propósitos y sus intenciones, manifiesta con gran claridad cuáles son sus deseos, así:

«Emplazar los centros de producción y residencia de modo conveniente para la mejor distribución de la población española».

Ahora bien, ello trata de evitar un crecimiento anárquico, la separación de las zonas residenciales de las que no lo sean y, en definitiva, encontrar los principios en los que Howard (55), creyó estar asentada la planificación territorial.

---

nota 51, consideramos que este era un medio para paliar las dificultades de esta forma de enajenación.

(55) PÉREZ GONZÁLEZ, Blas, loc. citada, pág. 463: «Las aglomeraciones en los grandes núcleos urbanos acucian el genio nacional en busca de soluciones y así surge, por ejemplo, la teoría de la *Garden City* en Inglaterra, formulada por Howard», y añade:

«Howard no fué un revolucionario, ni un capitalista, ni siquiera un arquitecto; fué simplemente un patriota calculador, que a fuerza de interesarse por este candente problema, llegó a establecer los tres principios básicos de la planificación territorial: primero, la quita de la especulación sobre los terrenos; segundo, la limitación del crecimiento de las poblaciones y su proporcionalidad con los espacios

El emplazamiento de los centros de producción y residencia, la separación de las zonas propiamente industriales de las de carácter residencial, ha de obedecer a una ordenación racional, incluso por sectores de distinta categoría industrial, ordenación que se ve un tanto dificultada por la obligatoriedad de la enajenación de las parcelas ubicadas en los planes parciales de ordenación, o en el general, mediante el procedimiento de subasta. Así, si el Ayuntamiento, dentro del plan parcial de que se trate, señala una zona para industria pesada, industria media, o industria ligera, pueden concurrir a la subasta de parcelas o solares en dicha zona personas que den un precio mejor por la parcela, al objeto de establecer en ella una industria que, sin ser de las características asignadas por el Ayuntamiento, tenga el de complementaria de las que han de radicarse allí, y pueda pagar por el terreno cantidad que a las otras industrias, a las señaladas para la zona, no les resulte económico abonar. Concretando: que la subasta de parcelas en las zonas adquiridas y urbanizadas por el Patrimonio municipal del suelo, entraña en principio una seria dificultad para el normal desarrollo de los planes de urbanización y para la planificación industrial de los centros de producción.

Para dejar a un lado el cumplimiento de este requisito de la subasta, en las ordenaciones que así se considere necesario, hemos encontrado la fórmula de la Fundación pública del servicio, que, aparte de ser una fórmula de gestión directa establecida en el Reglamento de Servicios (56), está implícitamente autorizada en el artículo 4.º de la Ley del Suelo (57).

Los estudios doctrinales sobre esta cuestión, algunos tan interesantes como los de Garrido Falla (58), y García-Trevija-

---

libres; tercero, equilibrio funcional entre la ciudad y el campo, el mercado y la producción, entre la vida material y la vida espiritual del hombre, que es destinatario de los beneficios de la vida en común.

(56) Art. 67, 2.ª, del Reglamento de Servicios.

(57) Al hablar el artículo 4 de «órganos de carácter público», entendemos comprende la «Fundación pública del servicio», como una más de las fórmulas de gestión directa municipal.

(58) GARRIDO FALLA, Fernando: *Administración indirecta del Estado y des-*

no (59), nos muestran cual es el fin para el que éstas, a las que llaman *fundaciones públicas directas*, han sido creadas. Así, en el trabajo de García-Trevijano, inmediatamente citado, se afirma: «La Administración puede utilizar esta forma cuando quiere dotar de autonomía particular a una determinada actividad frente a los demás órganos: crea una persona jurídica de manera directa, con caracteres de fundación, que tiene como fin el desarrollo de dicha actividad», y añade, «Esta forma pretende liberar a las empresas de las injerencias directas ministeriales y de los órganos desconcentrados, sin romper, por otro lado, totalmente el vínculo de dependencia que siempre debe existir» (60). Concretamente: «Es una personificación formal la de los entes públicos económicos, sin carácter liberal, sino solamente por razones técnicas y de comodidad» (61).

Esta opinión, en nuestro entender la más acertada de cuantas en nuestra patria han tratado el tema, es compartida, aunque con ligeras variantes, en los trabajos de Villar Palasí (62), García de Enterría (63), y Albi Cholvi (64), este último, en un completo trabajo desarrollado con bastante anterioridad a los restantes citados.

Para resumir, diremos que en nuestra opinión dos pueden ser los modos de actuación en la gestión orgánica del Patrimonio municipal del suelo: por gestión directa del Ayuntamiento, sin diferenciación, haciendo uso de su propia personalidad, y, do-

---

*centralización funcional*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1950.

(59) GARCÍA-TREVIJANO y FOS, J. A.: *Aspectos de la Administración económica* «Revista de Administración Pública», núm. 12, págs. 11 a 70. Madrid, 1953.

(60) Loc. citada, pág. 70.

(61) Loc. citada, pág. 71.

(62) VILLAR PALASÍ, José Luis: *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*. «Revista de Administración Pública». Madrid, septiembre-dic. 1950, núm. 3.

(63) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La actividad industrial y mercantil de los Municipios*, Ponencia presentada en el Primer Congreso Iberoamericano de Municipios. I. E. A. L. Madrid, 1955.

(64) ALBI CHOLVI, Fernando: *El Servicio público municipal y sus modos de gestión*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL. Madrid, 1947, núm. 35, páginas 645 a 657.

tándolo de personalidad jurídica independiente, mediante el sistema legal de Fundación pública del servicio, supuesto que encuadra por completo dentro de la regulación legal de tales fundaciones.

### III. LA GESTIÓN ECONÓMICA

En el título V de la Ley del Suelo, se regula la gestión económica para el desarrollo de la acción urbanística. En nuestro entender gestión económica es tanto *como el conjunto de medios, recursos y actividades para el desarrollo de los planes urbanísticos*. La Ley del Suelo, al establecer esta gestión económica no se refiere concretamente a la del Patrimonio del suelo, pero hemos de referirnos a ella necesariamente, ya que existen muchos puntos de contacto entre la gestión económica urbanística, propiamente dicha, y la del Patrimonio del suelo, al mismo tiempo que, por considerar que la gestión económico-urbanística, en general, constituye en parte un importante elemento en la formación del Patrimonio del suelo, influye en su gestión económica.

a) *Encuadramiento*.—Completamente estéril resultarían los deseos y los propósitos del legislador, si al concebir la ordenación de las ciudades y el régimen de su suelo, no hubiese previsto los medios necesarios de carácter económico para llevar a cabo sus propósitos. En principio, se faculta al Estado y a las Entidades locales para desarrollar su acción urbanística, mediante los medios autorizados y los que la Ley del Suelo establece (65). ¿Qué debe entenderse por medios autorizados? En el caso de las Entidades locales, los señalados con carácter general dentro de la Ley de Régimen local (66), ya que no existe inconveniente alguno en su aplicación a estos fines perfectamente encajados dentro de la competencia municipal, aunque poco alcance tendría la acción urbanística si hubiese de ser realizada con los medios ordinarios de carácter económico

---

(65) El art. 175, 1, de la Ley del Suelo, así lo autoriza.

(66) Los señalados en el art. 429 de la Ley de Régimen local.

de que las Entidades locales están dotadas. Acertada por tanto la medida, de prever otra clase de recursos que hagan viables los propósitos del legislador.

Para algunos (67), el legislador ha dedicado su preferente atención a que los planes urbanísticos vayan casi exclusivamente a cargo de los propietarios de terrenos, pero nosotros entendemos que tal afirmación es un tanto radical. Ciertamente que, como principio, los propietarios de fincas enclavadas dentro de sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, pero ello es mediante una justa compensación (68). Los Ayuntamientos, al establecer sus planes urbanísticos, dan lugar, en la mayoría de los casos, a una transformación del valor del suelo, que experimenta una radical elevación por la sola inclusión en uno de estos planes. ¿Qué ocurriría con anterioridad? Que como los servicios de urbanización eran *unos clásicos servicios municipales* (69), costeados casi en su totalidad por los Ayuntamientos, al ser llevados a la práctica producían unas ganancias a los propietarios por motivos totalmente ajenos a su voluntad, y debidos exclusivamente a la acción urbanística municipal. Señala acertadamente Carro Martínez (70), que el anterior procedimiento de contribuciones especiales, aparte de ser de muy indudable éxito su aplicación y efectividad, privaba a los Municipios de disponibilidades económicas en el momento de emprender las obras, mientras que en el sistema actual, sobre todo si se emplea el método de cooperación (71), el Ayunta-

---

(67) CARRO MARTÍNEZ, ANTONIO: loc. citada, pág. 529.

(68) «La revalorización del suelo excede con mucho al coste de urbanización. Lo que ocurre, es que los juristas enfocan los problemas sin tener en cuenta la realidad económica de la que no podemos olvidarnos. Todos los planteamientos ejecutados hasta la fecha han excedido con mucho a las previsiones calculadas en favor de la revalorización del terreno.

(69) CARRO MARTÍNEZ: loc. citada, pág. 521.

(70) Loc. citada, pág. 529.

(71) Loc. citada, pág. 529, dice así: «En el sistema de cooperación, urbaniza el Ayuntamiento, pero previamente los propietarios han tenido que ceder gratuitamente la superficie vial y la destinada a parques y jardines públicos y, además, deben pagar las obras de urbanización en proyecto en proporción al valor de los solares resultantes de la parcelación», según los artículos 115 a 120 de la Ley del Suelo.

miento puede urbanizar sin necesidad de invertir ni una sola peseta del erario municipal, y, en todo caso (72), la Ley cuyos preceptos comentamos, establece una modalidad, en todo favorable a los intereses municipales. Este sistema, aparte de otros antecedentes de menor importancia, tiene acreditada su bondad en la Ley *standard* de urbanismo de los Estados Unidos de América (73), que establece la obligatoriedad para los propietarios de pagar las obras de urbanización.

b) *Régimen legal de los recursos*.—La Ley establece en forma clara los medios de que puede valerse la gestión económico-urbanística al señalar (74) los medios de ingreso que han de nutrir el Presupuesto especial de urbanismo. Emplea la Ley un procedimiento limitativo al hacer uso de la frase (75) *podrán figurar únicamente los siguientes*, y ellos se concretan en la siguiente forma:

a) Subvenciones, auxilios y donativos concedidos para fines urbanísticos;

b) Asignaciones de igual índole en el Presupuesto ordinario de la Corporación;

c) Productos de las enajenaciones de terrenos afectos al Patrimonio municipal del suelo;

d) Exacciones autorizadas o que en lo sucesivo se autoricen;

e) Arbitrios no fiscales y multas, y

f) Rendimientos de empréstitos, préstamos u otras formas de anticipo.

No es muy afortunada la enunciación de extensión prohibitiva, y mucho menos en lo que se refiere, por su reiteración, a las bases impositivas que han de constituir la Hacienda de los Presupuestos especiales de urbanismo.

---

(72) Esta frase es empleada por CARRO MARTÍNEZ, al tratar del sistema de compensación.

(73) *Los principios de la nueva Ley del Suelo*, pág. 529.

(74) Art. 176, 2, de la Ley del Suelo.

(75) Se dice en el precepto citado en la nota precedente: «En el estado de ingresos *podrán figurar únicamente* los siguientes recursos:»

Sin hacer un estudio exhaustivo del tema, que no tendría ubicación dentro de este trabajo, sí hemos de señalar que la relación de medios de ingresos peca de inconcreta, porque no concuerda decir que únicamente podrán figurar unos ingresos cuando al enunciar éstos se habla de fórmulas tan vagas como *exacciones autorizadas o que en lo sucesivo se autoricen*, y al mismo tiempo se amplía el concepto legal de aquéllas. El artículo 434 de la Ley de Régimen local señala entre las exacciones municipales los arbitrios con fines no fiscales, y el precepto que comentamos le señala un apartado especial, excluyéndolo, al parecer, del carácter de exacción autorizada según la fórmula que emplea. Si a esto le unimos que el apartado e) establece en términos generales *arbitrios no fiscales*, y que la Ley sólo regula un arbitrio de tal carácter (76), tendremos que llegar a la conclusión de que, o se ha pensado en una aplicación subsidiaria de los preceptos de la Ley de Régimen local, en la regulación del régimen de recursos de los presupuestos de urbanismo, o por el contrario, que se ha hecho una enunciación prescindiendo del más elemental rigor técnico. En el primer caso sobraría la expresión *únicamente*, y en el segundo, podría haberse simplificado la enunciación haciendo constar que los ingresos serían los autorizados en la misma Ley y los que subsidiariamente fuesen de aplicación de la de Régimen local. De todas formas, opinamos, debía haberse empleado una fórmula menos rígida que la que resulta del texto legal.

c) *Sujetos*.—Para nosotros los sujetos de la gestión económica son los Municipios, porque precisamente a través de ellos es por donde la Ley del Suelo quiere canalizar la actividad urbanizadora. Dice Carro Martínez (77), «...casi todos los artículos de la Ley del Suelo están salpicados con competencias y atribuciones municipales. Según el texto legal, los Ayuntamientos tienen infinitamente más atribuciones que los demás orga-

---

(76) El «Arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente», establecido en el artículo 162, y desarrollado en los 163 y 164 de la Ley del Suelo.

(77) *Loc. citada*, pág. 522.

nismos, incluso que los específicamente urbanísticos que se crean».

Cierto que esta afirmación general tiene posibles limitaciones, cuando los Municipios no puedan, no sepan o no quieran llevar ordenadamente la gestión urbanística, y el interés general demande lo contrario. Tres casos pueden dar lugar a una gestión urbanística en la que no sea el propio Municipio el sujeto directo de la gestión:

a') Cuando los propios Ayuntamientos soliciten sea instituída una gerencia urbanística para estudiar, orientar, dirigir, ejecutar e inspeccionar el planteamiento urbanístico, mediante la designación de un Gerente nombrado por el Ministro de la Gobernación.

b') En este apartado consignamos una variación del sistema señalado en el anterior, y es la designación de un Gerente, pero no a petición del Ayuntamiento, sino a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, cuando el Ayuntamiento incumpliere gravemente las obligaciones de esta Ley o del Plan aprobado, o actuare con manifiesta negligencia.

c') Cuando se constituya una Mancomunidad voluntaria entre varios Municipios para el desarrollo de su competencia urbanística.

Una variante de la Mancomunidad es la agrupación forzosa de Municipios, con idénticos fines a los señalados para la Mancomunidad, pero en este caso se precisa propuesta de la Comisión provincial de Urbanismo, y que no exista acuerdo entre los Municipios llamados a integrarla.

d') Cuando las Diputaciones, aparte de la esfera de su competencia en la formación del Plan provincial, cooperen a la formación y ejecución de los municipales y comarcales. Como variedad, está la de la asunción por la Diputación de la competencia y obligaciones de los Ayuntamientos, cuando éstos actuaren con notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas derivadas de la Ley o del Plan.

d) *Presupuestos especiales.*—Graves dificultades tendría la gestión económica urbanística, si se pretendiese encauzarla dentro de los presupuestos ordinarios de las Corporaciones, aunque

en ellos apareciesen las obligaciones con una perfecta diferenciación y claridad. Engañarnos sería el suponer que la Hacienda municipal puede atender en forma ordinaria mayor número de atribuciones que las que su ya extensa competencia le tiene atribuidas. Por eso el legislador, con indiscutible acierto, ha considerado preciso el establecimiento de un Presupuesto especial, con gastos especiales y nutrido con ingresos especiales y para la dedicación absoluta a los fines de la Ley en la que aparecen creados: los Presupuestos especiales de Urbanismo (78).

Sólo un artículo dedica la Ley al establecimiento, posibilidades y estados de los Presupuestos especiales de Urbanismo, pero en él se concreta en debida forma cuales han de ser sus fundamentales características, teniendo, como parece tener puesta la vista, en la regulación de los presupuestos especiales establecidos en las disposiciones orgánicas y reglamentarias de la Administración local (79).

El Presupuesto especial de Urbanismo, como todo presupuesto preventivo, consta de dos partes, secciones o estados; ingresos y gastos, aunque dentro de ellos se establezca la necesaria separación entre los distintos motivos de cada una de sus secciones.

Los ingresos ya han quedado indicados en el apartado b) de este epígrafe, en el que hemos reproducido y comentado la disposición establecedora, sin embargo, es preciso señalar la fórmula administrativa para llevarlo a efecto. Si se trata de un Presupuesto especial dentro del ámbito municipal, ha de regirse por las prescripciones establecidas para ellos en las disposiciones locales (80), y como quiera que por tener un carácter de periodicidad, entran dentro de su especialidad, más en el carácter de ordinarios que de extraordinarios, llegamos a la conclusión que

---

(78) Art. 176, 1, de la Ley del Suelo.

(79) En cuanto al procedimiento administrativo para la confección, aprobación y ejecución de esta clase de Presupuestos, aparte de referirse expresamente la Ley del Suelo a que ha de hacerse por los trámites señalados en la de Régimen local, lo contrario sería establecer una derogación de aquellos preceptos que, por otra parte, no haría más que producir dificultades.

(80) Cap. IV, Tit. III, Libro IV de la Ley de Régimen local, art. 704.

las normas a aplicar han de ser idénticas a las señaladas en la Ley de Régimen local (81), y Reglamento de Haciendas locales (82), para los Presupuestos ordinarios.

Partiendo de esta base, el estado de ingresos deberá ajustarse en cuanto a enumeración de capítulos y artículos al modelo empleado en el Presupuesto municipal ordinario.

Los gastos, para los que habremos de adoptar idéntica fórmula en cuanto a ordenación enunciativa, deberán ajustarse a las prescripciones de la Ley del Suelo, sin que, y esto al parecer se ha omitido en ella, puedan dejarse de cumplir aquellos mandatos de tipo general o contenidos en disposición particular no derogada (83). La Ley, sin que creamos que con ello establezca una norma derogadora que tendría que ser expresa, señala los siguientes gastos:

- a') De estudios y proyectos;
- b') De obras de primera urbanización;
- c') De servicios de amortización e intereses para los empréstitos, préstamos u otras formas de anticipo concertadas;
- d') Imprevistos.

Deliberadamente hemos separado los conceptos de «Estudios y proyectos», y «Obras de primera urbanización», aunque el enunciado legal parece ser quiere comprenderlos en la misma rúbrica. Ciertamente que los estudios y proyectos parece deben referirse únicamente a las obras de primer establecimiento o, empleando el término legal, de primera urbanización, pero pueden llevarse a cabo estudios y proyectos que sea necesario incluir en este Presupuesto, aunque en realidad no sean de primera urbanización, y sí simplemente de urbanización. Decimos esto porque, al complementarse esta declaración con el número 4 del artículo 176 de la Ley, vemos que lo que el legislador ha

---

(81) Artículos 675 a 693 de la Ley de Régimen local.

(82) Artículos 178 a 197 del Reglamento de Haciendas locales.

(83) Nos referimos concretamente a la Orden de 31 de octubre de 1944, en cuanto establece un premio por el estudio, redacción, ejecución y desarrollo de los Presupuestos extraordinarios o especiales, para los funcionarios encargados de ello.

querido ha sido que los gastos de entretenimiento, conservación y modificación de la urbanización vayan a cargo del Presupuesto ordinario, reiterando el principio de la legislación de Hacienda ordinaria que prohíbe con cargo a los Presupuestos extraordinarios obras que no sean de primer establecimiento (84).

No es necesario aclarar a qué clase de estudios y proyectos se refiere el precepto; todos los estudios y proyectos que hayan de redactarse con la finalidad expresada serán necesariamente pagados con cargo a dicho Presupuesto, y tanto si son los estudios y proyectos de orden técnico-urbanístico, como los de orden técnico-económico, ya que el deseo del legislador ha sido que este Presupuesto tenga el fin previamente determinado, pero sin que se vea su intención de prohibir sean pagados con cargo al mismo los trabajos que con él tengan relación, aunque no sean de estricta índole técnico-urbanística (85).

Con la salvedad indicada, las restantes enunciaciones de gastos están bien claras. Ahora bien: creemos, y lo decimos por haberlo visto en algunos Presupuestos especiales de Urbanismo que hemos tenido en las manos (86), no se ha dado la recta interpretación en cuanto a los gastos consignados como de servicio de amortización e intereses para los empréstitos, préstamos u otras formas de anticipo concertadas, ya que en los documentos expresados se incluyen los que a tales fines tenía anteriormente contratados la Corporación de referencia, cuando nuestra opinión es que la Ley se refiere únicamente a los que se contraten o establezcan con posterioridad a la entrada en vigor del Presupuesto especial.

Nace nuestra postura de los mismos términos legales. Si el apartado f) del artículo 176, 2, señala como posibles ingresos los de esta clase, y el número 3 establece como gastos los destinados a satisfacer las obligaciones derivadas de tales medios de ingresos, es decir, su servicio de amortización e intereses,

---

(84) Artículo 176, 3, Ley del Suelo; 694 y 705, 2, a), de la Ley de Régimen local y 198 del Reglamento de Haciendas locales.

(85) El primer artículo citado en la nota precedente no hace distinción que pudiera conducirnos a una interpretación contraria.

(86) Así lo hemos visto en los de Barcelona y Bilbao.

entendemos se refiere a los que previamente hayan servido como medio de ingreso, no a los que con anterioridad hubiesen sido concertados. Dar otra interpretación es sentar el absurdo de llegar al caso de que los gastos principales, y en algún caso absolutos, del Presupuesto especial de Urbanismo fuesen los de amortización de empréstitos, préstamos u otras operaciones crediticias anteriormente concertadas, con lo que la finalidad de seguir con esos medios una política urbanista quedase desvirtuada, y de ahí que nuestra postura sea la de consignar únicamente aquellas partidas expresivas de gastos y servicio de amortización de operaciones que, previamente, hayan servido como medio de ingreso al mismo Presupuesto.

Los *imprevistos* están consignados para aquellos casos en que, por no haberse podido establecer de antemano la obligación, pueda ésta surgir en el desarrollo presupuestario, y siempre con normas parecidas a las señaladas para esta clase de gastos en la regulación económica local.

e) *Recursos constitutivos*.—Hemos enunciado ya los medios de ingreso de los Presupuestos en el apartado b) de este epígrafe, y ahora sólo queda hacer una exposición de los recursos allí señalados y autorizados en la Ley (87).

*Subvenciones y asignaciones*.—Las subvenciones podrán ser a cargo de la asignación de doscientos millones de pesetas establecida en principio (88) para las atenciones urbanísticas, coadyuvando a los fines de esta Ley, y de un modo especial a la adquisición de terrenos para formación de reservas urbanas, urbanizar el suelo destinado a la construcción de viviendas y conceder anticipos. También las subvenciones podrán otorgarse con cargo a los medios de que se disponga por emisión del llamado «Papel de urbanización», ya que el 70 por 100 del producto de las garantías constituídas en esta clase de papel po-

---

(87) Los señalados en este trabajo, bajo el epígrafe b) *Régimen legal de los recursos*.

(88) Artículo 177, 1, Ley del Suelo.

drá ser destinada para subvencionar a las Corporaciones locales y concederles anticipos reintegrables (89).

*Asignaciones en el Presupuesto ordinario.*—Las cantidades que los Ayuntamientos deben consignar para su Presupuesto especial de Urbanismo son el 5 por 100 del Presupuesto ordinario con destino a la formación del Patrimonio municipal del suelo, durante el número de anualidades que exija el desarrollo del plan, y otra cantidad igual para la ejecución de las urbanizaciones previstas en el plan de actuación.

La limitación del número de anualidades se refiere a cada plan que pueda confeccionarse, porque no quiere decir, ni mucho menos prohibir, que, ejecutado en su integridad un plan, no pueda darse lugar al desarrollo de otros posteriores.

*Productos de enajenaciones de bienes.*—Se consideran como medios de ingreso el producto de las enajenaciones de los bienes integrados en el Patrimonio municipal del suelo, siempre, claro está, que dicho Patrimonio no sea gestionado con independencia por un organismo especialmente encargado de ello, en cuyo caso tendrá que atender con ese producto a las obligaciones y fines que se le hayan asignado.

*Exacciones.*—Señala la Ley las siguientes exacciones:

- a) Derechos y tasas por aprovechamientos especiales y por la prestación de servicios públicos municipales.
- b) Contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios.
- c) Arbitrios sobre ordenación urbanística, aumento de volumen de edificación (90), contribución territorial sobre la riqueza urbana y recargos extraordinarios sobre la misma y sobre el arbitrio de incremento de valor de los terrenos.

Los derechos y tasas deben referirse a las prestaciones, aprovechamientos y servicios encuadrados dentro de los planes (91).

Las contribuciones especiales ampliando la participación de

---

(89) Artículo 180.

(90) Artículo 181, 1, c) y 187.

(91) Artículo 181, 1, a).

los interesados hasta el 90 por 100 del coste total de la obra, sin aplicación de las limitaciones establecidas en el artículo 470 de la Ley de Régimen local (92).

El arbitrio sobre ordenación urbanística será establecido sobre los terrenos sin edificar enclavados en los polígonos afectados por el planteamiento (93).

El arbitrio sobre volumen de edificación se arbitrará como consecuencia de modificaciones del plan implantando en una zona determinada un mayor volumen de edificación, estableciendo la diferencia entre el autorizado por la modificación acordada con los requisitos legales del artículo 46, y el que en realidad posea el inmueble.

La participación en la contribución territorial sobre la riqueza urbana será del 80 por 100 de las cuotas del Tesoro, de un polígono o manzana de nueva urbanización o de reforma, a partir de la terminación de estas obras, previa una deducción establecida (94), y durante treinta años.

Podrá establecerse un recargo de un 4 por 100 sobre el líquido imponible de la contribución territorial sobre la riqueza urbana correspondiente a los edificios de los polígonos de nueva edificación, con carácter extraordinario y por un plazo de veinticinco años (95).

Un recargo del 25 por 100 del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos situados en el término municipal y comprendidos en el Registro de los que estén en venta forzosa, salvo si la enajenación se produjese con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 148 de la Ley del Suelo (96).

El recargo extraordinario del 4 por 100, a que antes nos hemos referido, sobre la contribución territorial, será compatible con las contribuciones especiales por obras y servicios de

---

(92) Artículo 188.

(93) Artículo 184, 1.

(94) Artículo 188, 1, a).

(95) Artículo 188, 1, b).

(96) Artículo 188, 1, c).

primera instalación, e incompatible, por tanto, solamente con las de conservación, entretenimiento y modificación de las obras y servicios ya existentes y que se realizasen durante el período de exacción del recargo, cuya implantación requerirá acuerdo del Ayuntamiento en que, para cada polígono, opte por una u otra exacción.

*Arbitrios no fiscales y multas.*—Al referirse la Ley a los arbitrios no fiscales y multas, entendemos lo hace al de edificación deficiente, por el que los Ayuntamientos podrán imponer un arbitrio no fiscal sobre los solares situados en el casco de la población, las construcciones a que se refiere el artículo 144 y los edificios de altura insuficiente respecto a la permitida y que sea normal en el sector (97).

Este arbitrio tendrá una bonificación de un 50 por 100 cuando se trate de solares cuyos propietarios hayan cumplido lo previsto en el artículo 148 de la Ley (98).

A lo largo de distintos artículos de la Ley se determina la facultad de imponer sanciones pecuniarias por infracción o incumplimiento de lo dispuesto en los planes y determinado en las Ordenanzas; todas estas cantidades que se consideran como multas ingresarán por tal concepto en el Presupuesto especial de Urbanismo, con destino a nutrir los ingresos para atenciones del mismo (99).

---

(97) El aludido en la nota 76.

(98) Artículo 164.

(99) Determina el artículo 215 que las infracciones urbanísticas serán sancionadas gubernativamente:

- a) Por los Alcaldes, en cuantía que juega en función del número de habitantes.
- b) Por los Presidentes de las Comisiones provinciales de Urbanismo hasta el límite de 75.000 ptas.
- c) En casos graves y previo informe del Consejo Nacional de Urbanismo, el Ministro de la Vivienda podrá imponer multas hasta de 250.000 ptas.
- d) A propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, el Consejo de Ministros podrá imponer multas superiores a tal cuantía.

De la misma forma a la señalada en el apartado d), podrá acordarse la rectificación de la escala en función del número de habitantes, atendiendo al valor de la moneda.

La cuantía de la multa en las parcelaciones ilegales, alcanzará una cantidad

*Rendimientos de empréstitos, préstamos u otras formas de anticipo.*—Bajo la designación de «Subvenciones y asignaciones» se ocupa el capítulo II, del título V de la Ley del Suelo, de los posibles rendimientos por los conceptos a que se contrae el presente epígrafe.

Aparte de las subvenciones que pueden concederse con cargo al crédito global de doscientos millones de pesetas a que antes nos hemos referido, con cargo al mismo pueden concederse a los Ayuntamientos anticipos reintegrables (100).

Para los fines urbanísticos señalados en la Ley, las Corporaciones locales podrán emitir obligaciones y concertar préstamos con el Banco de Crédito Local de España, Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, Banco Hipotecario de España, Cajas de Ahorro sometidas al protectorado del Estado, Bancos y demás entidades de crédito, y constituir garantía hipotecaria sobre los terrenos adquiridos e inmuebles edificados (101).

Estas operaciones no aclara la Ley del Suelo si deben efectuarse con las mismas garantías y trámites que los que se refieren a idénticas operaciones en el campo del Derecho local propiamente dicho. Entendemos que, analógicamente, deben seguirse, para la tramitación de estas operaciones, idénticos procedimientos a los señalados en la Ley y sus Reglamentos. No obstante esta apreciación, la enumeración expresada es de por sí bastante elocuente para demostrar que el legislador ha querido dar una mayor amplitud a estas operaciones que a las que se destinan a nutrir los Presupuestos extraordinarios de las Corporaciones. En materia local propiamente dicha, las operaciones de préstamo están limitadas a las que se concierten con el Banco de Crédito Local de España, mientras que aquí las amplía a toda clase de entidades de crédito, haciendo mención

---

igual a todo el beneficio obtenido más los daños y perjuicios ocasionados, y lo recaudado por este concepto no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente.

(100) Artículo 177, 1.

(101) Artículo 179.

especial de las Cajas de Ahorro, la inmensa mayoría de las cuales, sin dejar de acomodarse a las prescripciones reguladoras de las Cajas generales de Ahorro, funcionan bajo el patronato y protectorado de las propias Corporaciones, pero con la diferencia paradójica de que, mientras las Corporaciones avalantes y patrocinadoras de estos entes paramunicipales o provinciales responden de sus operaciones prestándoles sus garantías, económicamente tienen éstas unas disponibilidades tan extraordinarias, que en muchas ocasiones hace que los avalados lleguen a concertar préstamos con sus avalantes (102).

El producto de todas estas operaciones será consignado en el Presupuesto de Urbanismo en el apartado a que nos venimos refiriendo, si bien con la contrapartida de consignar o prever en el mismo, y en la correspondiente partida de gastos, los precisos para atender el servicio de amortización e intereses, y hacemos esta aclaración porque para muchos esta atención debía de ir con cargo al Presupuesto ordinario de la Corporación respectiva. Esta apreciación viene de confundir el Presupuesto de Urbanismo, que tiene el carácter de Presupuesto especial, pero ordinario, por repetirse periódicamente y referirse a idéntico tiempo que el Presupuesto ordinario, con los Presupuestos extraordinarios que, para fines determinados, aprueban las Corporaciones. En estos últimos, bien que las consignaciones relativas al servicio de amortización e intereses de las operaciones de crédito, hayan de ser incluídas en el Presupuesto ordinario, porque, teniendo el extraordinario una vigencia limitada y ser sus posibilidades limitadas a las obras y servicios a que se contrae, tal consignación sería impropia, aparte de estar específicamente determinado que en este caso ha de hacerse con cargo al Presupuesto ordinario, mientras que la Ley del Suelo dispone lo contrario.

---

(102) En nuestro trabajo, *El Servicio municipalizado de Crédito y Ahorro*, redactado para obtener el Diploma en Administración local, abordamos el tema. No comprendemos cómo las secciones de iniciativas del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, no han dado instrucciones para que las Corporaciones hagan uso de una tan importante fuente de ingresos como es la que representa el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 81, 1, del Reglamento de Servicios.

f) *Beneficios fiscales.* — Las personas u organismos que ejecutaren a su costa o sufragaren íntegra y anticipadamente nueva urbanización, comprendida la cesión de terrenos viales y desmontes, pavimentos, desagüe y alumbrado, tendrán derecho al 80 por 100 de las cuotas del Tesoro de la contribución territorial urbana, con sus recargos, y al importe de los arbitrios locales ordinarios y extraordinarios, que recayeren sobre edificaciones en los terrenos sobre los cuales costearan las obras, teniendo esta reducción el carácter de proporcional, para el caso de que se anticiparen o pagaren los gastos parcialmente.

El plazo de vigor de este beneficio será de diez años, pero como mínimo, y a partir de la fecha en que se inicie la tributación de los edificios correspondientes, pudiendo ser ampliado a veinticinco años cuando así lo acuerde la Comisión Central de Urbanismo, bien a petición del Ayuntamiento, bien del interesado, siempre que se funde la petición en existir desproporción entre el coste de las obras y el valor de los tributos contenidos en el beneficio concedido. Si los inmuebles que se edificaren hubieren de gozar, durante plazo determinado, de exenciones o bonificaciones, otorgadas con carácter general a la construcción de viviendas, estos beneficios y los especiales concedidos respecto a la bonificación del 80 por 100 antes indicado de contribución territorial, riqueza urbana, y la proporcional en su caso, se harán efectivos sucesivamente, salvo en la medida en que fuese posible darles simultaneidad (103).

Esta medida es de la mayor trascendencia; las viviendas construidas bajo los regímenes de protegidas, bonificables y renta limitada, tienen ya de por sí concedidas una serie de beneficios para estimular su construcción. A estos beneficios protectores de tales viviendas se unen los concedidos a los que inciden en los supuestos inmediatamente antes expuestos. La compatibilidad y sucesivo goce de ambos beneficios, aparte de racional, es justo. Si un constructor, por hacerlo en

---

(103) Artículo 100.

cualquier punto urbanizado goza de un privilegio, debe gozar del mismo haciéndolo en un lugar que previamente ha sido urbanizado por él, bien directamente, bien contribuyendo a los gastos de urbanización, con total separación de los beneficios que le hayan sido otorgados por la tarea de urbanizar. Si de veras quiere hacerse una política de protección a la construcción de viviendas, el Estado ha de ser generoso con los que van a emplear su capital en tal fin; el capital no se siente atraído más que por las inversiones reproductivas, y éstas son interesantes no ya solamente para los inversores, sino para el fin social que se persigue al legislar estas medidas de carácter proteccionista (104).

De idéntica manera, las personas u organismos que ejecutaren a sus expensas o sufragaren anticipadamente los gastos de urbanización en sectores de reforma interior, tendrán derecho al importe de la diferencia entre la contribución territorial urbana, con sus recargos, impuesta a las nuevas construcciones y la que satisficieran las fincas que ocupaban el mismo suelo antes de la edificación, según el tipo de imposición que rija durante el período, y los arbitrios y tasas municipales que determina el artículo anterior, previa deducción de lo que por los mismos conceptos percibiera con anterioridad el Ayuntamiento.

El plazo de goce del beneficio será, como mínimo de diez años, y podrá ampliarse hasta un máximo de veinticinco, por acuerdo de la Comisión Central de Urbanismo, a favor de los propietarios que, además de cumplir lo previsto en el párrafo anterior, renunciaren a la indemnización del valor de los antiguos edificios que hubieran de demolerse, o de los urbanizadores que tomaren a su cargo la demolición y pago de los mismos. En este caso será de aplicación la proporción, según

---

(104) Está demostrado por diferentes estudios económicos que la ausencia del capital privado de las tareas de la edificación obedece a la escasa rentabilidad de tales inversiones. Sólo con una, si se quiere exagerada, política proteccionista, puede fomentarse la construcción y que el capital se sienta atraído por estas inversiones.

los gastos, y la simultaneidad a que nos referimos al tratar el primero de los beneficios considerados en este epígrafe (105). Tanto el beneficio a que acabamos de referirnos, como el anterior, pueden ser objeto de enajenación y gravamen por parte de sus titulares y podrán ser admitidos como garantía a los efectos de concesión de créditos destinados a realizar obras de urbanización y edificación (106).

Las medidas indicadas en los párrafos precedentes podrán ser objeto de una aplicación singular cuando, no procediendo en los términos en que aparecen concedidas en los artículos 189 y 190 de la Ley, para la construcción de determinados edificios considere el Ayuntamiento existen razones para solicitarlo así. Esta razonada petición del Ayuntamiento u organismo encargado de la urbanización deberá hacerse con informe de la Comisión provincial o central de Urbanismo y deberá ser aprobada en Consejo de Ministros a propuesta del de la Vivienda, en cuyo Decreto aprobatorio se delimitará la superficie del terreno afectado y se señalarán los plazos y condiciones de la edificación (107).

Sin restar importancia a estos beneficios, entendemos que los más importantes son los que se refieren a las exenciones de derechos reales y timbre, que comprende dos apartados (108):

1.º Exención total para los siguientes actos y contratos:

a) Parcelación y reparcelación declaradas obligatorias por los Ayuntamientos por razón de las agregaciones, segregaciones y enajenaciones a que dieren lugar para la regulación de las parcelas o distribución justa de los beneficios y cargas de la ordenación.

b) Enajenaciones de terrenos no urbanizados, a favor de los Ayuntamientos o particulares, cuando su propietario no se

---

(105) Artículo 190.

(106) Artículo 191.

(107) Artículo 192.

(108) Artículo 193.

comprometiere a urbanizarlos en régimen de cooperación y el adquirente asumiere los deberes inherentes al mismo; las de terrenos para ser urbanizados bajo los sistemas de expropiación o compensación; las de toda clase de terrenos para su incorporación al Patrimonio municipal del suelo, y las cesiones de las superficies viales y de parques y jardines que se efectuasen en virtud de esta Ley.

c) Enajenaciones de fincas a favor de los Ayuntamientos y particulares, reguladas en las secciones primera, segunda y tercera del capítulo primero del título cuarto.

d) Primera enajenación de los solares que resultaren de nueva urbanización, en sectores de extensión o de reforma interior.

e) Transmisiones de la propiedad de edificios que se construyan en polígonos de nueva urbanización o de reforma interior cuando no hubiere terminado la construcción o se efectuaré dentro de los seis primeros años desde la terminación del edificio.

f) Constitución, modificación y extinción de servidumbre u otras cargas sobre inmuebles, efectuadas con arreglo a la presente Ley, y

g) Adjudicaciones de terrenos en pago de indemnizaciones por expropiaciones o de la contribución de los propietarios a los gastos de urbanización.

2.º Exención parcial por bonificación del 90 por 100 de dichos impuestos en los siguientes contratos:

a) Enajenaciones y gravámenes a que se refiere el artículo 191 (109).

b) Constitución de préstamos, hipotecarios o no, y emisión de obligaciones cuyo total importe se invierta en la urbanización o construcción en polígonos o manzanas de nueva urbanización o reforma interior, así como los actos de cancelación de los mismos, y

---

(109) Se refiere a la enajenación y gravamen de los beneficios concedidos a los que sufragaren íntegra y anticipadamente nueva urbanización o en sectores de reforma interior.

c) Ejecución de obra que se concierte en relación con dichas urbanizaciones o fincas.

#### IV. POSIBILIDADES

La trascendental importancia de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana no ha calado aún en la corteza de la vida municipal por falta de estudio de la misma. Los Secretarios, los Interventores, los Técnicos urbanistas de las Corporaciones han acudido a la Ley únicamente para resolver un caso determinado y no han dedicado a ella un estudio serio, sereno y meditado, que tanto beneficio podría haber reportado a la vida económica de las Corporaciones, con una proyección en el más amplio desarrollo de la vida local.

Dos años llevamos viviendo bajo su régimen jurídico, y pocos, muy pocos, han sido los Municipios que han hecho aplicación de sus preceptos. A pesar de que las Circulares sobre Presupuestos dictadas por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento en 1956, para la confección de los de 1957, determinaron la obligatoriedad de la formación del Presupuesto especial de Urbanismo, de los que llegaron a nuestras manos, dos o tres solamente habían cumplido con la ineludible obligación, y solamente en un caso se había dado al Presupuesto la necesaria estructura de acuerdo con los mandatos de la Ley.

Si el Ministerio de la Gobernación consideró en su día la necesidad de esta norma orgánica para el suelo urbano, si un selecto grupo de técnicos se encargó de su redacción aportando lo mejor de sus conocimientos, si tras una penosa gestación se aprobó una Ley, sencillamente revolucionaria, el no hacer uso de sus beneficiosos mandatos constituye una inexcusable negligencia, no sólo para los rectores de la vida municipal, sino para los funcionarios que la sirven (110).

---

(110) Esta actitud es mucho más culposa si se tiene en cuenta el movimiento urbanista despertado con anterioridad en un selecto grupo de personalidades re-

Ocurre, sin embargo, que como afirma Carro Martínez (111), la Ley del Suelo no es de fácil digestión, contiene una serie de interesantes innovaciones que, para muchos, pueden entrañar una seria dificultad en cuanto su comprensión, y no digamos en cuanto su aplicación. Ello, sin embargo, no debe constituir problema insoluble, teniendo como tenemos un órgano especialmente dispuesto y preparado para poner al alcance de todos cualquier clase de conocimientos relacionados con la vida local. Nos referimos al Instituto de Estudios de Administración Local quien, por medio de sus distintos servicios podría organizar unos cursos para sistematizar las distintas disposiciones de índole jurídica, económica y técnica, en una necesaria divulgación a los profesionales de las distintas especialidades. Estos cursos, por otra parte tan de acuerdo con los fines institucionales del Instituto, serían del mayor provecho.

En cuanto al tema concreto de este trabajo, las posibilidades son extensas. El Estado ha dotado a los Municipios de una eficiente arma para que vuelvan a tener la preponderancia patrimonial que en sus mejores épocas alcanzaron. Hemos dicho en otro lugar de este trabajo, que frente a los clásicos medios de ingresos de carácter impositivo, existe una moderna tendencia que pretende nutrir los presupuestos de los rendimientos de bienes patrimoniales, y de aquellos otros procedentes de la explotación de servicios públicos, bien con carácter de monopolio, bien en concurrencia con la iniciativa privada. La Ley del Suelo ha dado el paso más trascendente para que ello sea una realidad. Con la aportación del cinco por cien-

---

lacionadas con la vida local. En 1948, se celebró en Barcelona un ciclo de conferencias sobre Urbanismo, en la que se trataron tan interesantes temas como los siguientes:

MORENO TORRES, José: *El problema de la vivienda*; PI SUÑER, José María: *Reflexiones sobre el Urbanismo en el campo del Derecho*; RUIZ DEL CASTILLO, Carlos: *La Sociología y la Pedagogía de la Ciudad*; BIDAGOR LASARTE, Pedro: *Bases fundamentales para el planteamiento de la ordenación urbana*; ZUAZAGOITIA AZCORRA, Joaquín: *La razón urbanística del Gran Bilbao*; FERNÁNDEZ HERNANDO, José: *Factores económicos que influyen decisivamente en la expansión urbana.*

(111) Loc. citada, pág. 513.

to del Presupuesto anual, cada veinte años se destina el importe total medio de uno de ellos para constituir el Patrimonio municipal del suelo. Como prácticamente no existe limitación en el tiempo, esta repetición periódica se ve constantemente aumentada por este cupo anual, pero como por otra parte los bienes se revalorizan, y lo que se pretende es la creación de una reserva urbana objeto constante de enajenación y nueva adquisición, el Patrimonio no sólo se incrementa por la aportación del cupo, sino por estas ganancias que continuamente se producen y que, necesariamente, han de ser destinadas de nuevo a la adquisición de nuevos terrenos de reserva (112).

Estas magníficas posibilidades, o se ignoran, o quieren ignorarse; no tenemos noticia de la constitución del Patrimonio municipal del suelo, como tal, en ningún Ayuntamiento, y ello es bien triste porque demuestra, o un completo desconocimiento e ignorancia de los preceptos que lo regulan, o lo que es peor, una rutinaria actuación de la vida municipal, que no puede conducirnos al camino real de la prosperidad, sino a las veredas de la esquilmada vida del Municipio. Nosotros, modestamente, hemos cooperado en la medida de nuestras fuerzas a que la Ley sea algo más que un precepto escrito (113).

---

(112) Artículo 76 Ley del Suelo.

(113) El Ayuntamiento de Vitoria ha cumplido en su casi totalidad los mandatos de la Ley del Suelo. Desde el primer año se redactó el Presupuesto especial de Urbanismo. Se ha constituido una Fundación del Patrimonio municipal del suelo, para los fines atribuidos en la Ley. Se han formado el Plan general de ordenación urbana de la ciudad, y distintos planes parciales. Se han empleado los sistemas de cooperación y compensación en la apertura de calles y nuevas urbanizaciones, y, en términos generales, cuantas medidas son de aplicación a los planes de industrialización y urbanísticos de la ciudad.

Aunque la iniciativa ha correspondido a los rectores de la vida municipal, a nosotros nos cabe solamente la satisfacción de haber cooperado a ello en la medida de nuestras fuerzas.