

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO EN RÉGIMEN DE DERECHO DE SUPERFICIE PARA EL FOMENTO DEL MERCADO DEL SUELO Y DE LA VIVIENDA.

PROPUESTAS DE APLICACIÓN PRÁCTICA PARA EL SECTOR PÚBLICO.

TRABAJO FINAL DE CARRERA

GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

DAVID AVIÑÓ BELENGUER

DIRECTOR: FRANCISCO JAVIER COMPANYY CARRETERO.

**SUMARIO.**

<b>ÍNDICE DE CONTENIDO.....</b>	<b>3</b>
<b>ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....</b>	<b>5</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS.....</b>	<b>6</b>
<b>ACRÓNIMOS.....</b>	<b>7</b>
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>12</b>
<b>MEMORIA.....</b>	<b>13</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>145</b>

## ÍNDICE DE CONTENIDO.

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>13</b>
I.1. RESUMEN DEL TRABAJO FIN DE CARRERA.....	13
I.2. OBJETO Y OBJETIVO DEL TRABAJO FINAL DE CARRERA.....	15
I.3. BREVE JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS RELACIONADAS.....	16
I.4. ANTECEDENTES.....	17
I.5. METODOLOGÍA Y RESULTADOS.....	20
<b>II. LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO EN RÉGIMEN DE DERECHO DE SUPERFICIE. ....</b>	<b>22</b>
II.1. CUESTIONES PREVIAS.....	22
II.1.1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS.....	22
II.1.2. FINALIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN.....	23
II.1.3. HACIA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL SUELO.....	24
II.2. ASPECTOS SUSTANTIVOS.....	25
II.2.1. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.....	25
II.2.1.1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO.....	25
II.2.1.2. CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO.....	28
II.2.1.3. BIENES INTEGRANTES Y MODOS DE ADQUISICIÓN.....	29
II.2.1.4. FORMAS DE TRANSMISIÓN O DISPOSICIÓN.....	34
II.2.1.5. DESTINO DE LOS BIENES.....	36
II.2.1.6. REGISTRO DE EXPLOTACIÓN E INVENTARIO DE BIENES.....	39
II.2.2. EL DERECHO DE SUPERFICIE.....	41
II.2.2.1. CALIFICACIÓN DE LA NATURALEZA DEL BIEN INMUEBLE.....	41
II.2.2.2. CARACTERES DEL DERECHO DE SUPERFICIE.....	43
II.2.2.3. COMPATIBILIDADES DE DESTINO.....	45
II.2.2.4. DIVISIÓN DE OBRA Y PROPIEDAD HORIZONTAL.....	47
II.2.2.5. CALIFICACIÓN DEL CONTRATO Y PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN.....	49
II.2.2.6. TRANSMISIÓN, GRAVAMEN Y EXTINCIÓN.....	53
II.3. ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS.....	55
II.3.1. VALORACIÓN ECONÓMICA.....	55
II.3.2. ASPECTOS FISCALES.....	58
II.3.3. GESTIÓN Y CONTROL PRESUPUESTARIO Y CONTABLE.....	62
II.3.3.1. GESTIÓN PRESUPUESTARIA.....	62
II.3.3.2. GESTIÓN CONTABLE PÚBLICA.....	65
II.3.3.3. CONTROL DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y DE LA CONTABILIDAD.....	71
II.3.3.4. INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS (AÑO 2004).....	74

<b>III. GESTIÓN EMPRESARIAL DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO.....</b>	<b>78</b>
III.1. DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.....	78
III.2. FORMAS DE GESTIÓN MERCANTIL DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO.....	81
III.3. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LAS SOCIEDADES URBANÍSTICAS.....	83
III.3.1. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DEL CAPITAL.....	83
III.3.2. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN.....	85
III.3.3. EL DISEÑO DE LA SOCIEDAD PÚBLICA.....	88
III.3.4. RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN Y CON TERCEROS.....	91
III.3.5. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.....	96
III.3.6. GESTIÓN Y CONTROL FINANCIERO Y CONTABLE.....	98
III.3.7. FISCALIDAD.....	100
<b>IV. COMPARACIÓN CON OTRAS FORMAS DE DISPOSICIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>103</b>
IV.1. ENAJENACIÓN O CESIÓN ONEROSA.....	103
IV.2. CESIÓN GRATUITA O POR PRECIO INFERIOR.....	107
IV.3. PERMUTA.....	110
IV.4. CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA.....	113
IV.4.1. CONCEPTO Y FINALIDAD.....	113
IV.4.2. CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA VS DERECHO DE SUPERFICIE.....	115
IV.4.3. RETRIBUCIÓN DEL CONCESIONARIO.....	117
IV.4.4. HIPOTECABILIDAD.....	118
IV.4.5. VALORACIÓN.....	118
IV.4.6. LA CONCESIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS ASISTENCIALES EN RÉGIMEN DE ALQUILER.....	119
<b>V. PROPUESTAS PRÁCTICAS Y LA APLICACIÓN DE UN CASO REAL.....</b>	<b>122</b>
V.1. PROPUESTAS PRÁCTICAS DE APLICACIÓN.....	122
V.1.1. LAS RESERVAS DE TERRENOS EN EL PAÍS VASCO.....	122
V.1.2. LAS ÁREAS PRIORITARIAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	124
V.1.3. EJECUCIÓN DE APARCAMIENTOS SUBTERRÁNEOS.....	125
V.2. ADJUDICACIÓN DE DERECHO DE SUPERFICIE POR SOCIEDAD PÚBLICA LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA.....	128
V.2.1. CARACTERÍSTICAS DE AUMSA.....	128
V.2.2. OBJETO Y NATURALEZA DEL CONTRATO.....	130
V.2.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN Y ADJUDICACIÓN.....	132
V.2.4. CONTENIDO DEL DERECHO DE SUPERFICIE.....	134
<b>VI. CONCLUSIONES.....</b>	<b>139</b>

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Organigrama de la Intervención General de la Administración del Estado. Fuente: página web MEH. Elaboración: propia.....	71
Ilustración 2. Distribución del Sector Público estatal. Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración: propia.....	79
Ilustración 3. Distribución del Sector Público Local Valenciano. Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración: propia.....	81
Ilustración 4. Fase administrativa de la creación de una sociedad mercantil pública, con especialidades en las urbanísticas. Fuente: Bueso Guirao, E. "Las Sociedades Mixtas Urbanísticas locales tras la comunicación interpretativa de la Comisión Europea de 12 de abril de 2008", Clm. Economía, Núm. 11, págs. 391-416. Elaboración propia.....	86
Ilustración 5. Fase externa de la creación de una sociedad mercantil pública, con especialidades en las urbanísticas. Fuente: Bueso Guirao, E. "Las Sociedades Mixtas Urbanísticas (...) op. cit. págs. 391-416. Elaboración propia.....	87
Ilustración 6. Consecuencias de una sociedad como órgano técnico-jurídico. Fuente: PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., "Guía de actuación. Gestión de servicios mediante sociedad mercantil pública". Patrocinado por la FEMP, COSITAL y AVS, pág. 51. Elaboración propia.....	90
Ilustración 7. Página principal de AUMSA en la web: <a href="http://www.aumsa.es">www.aumsa.es</a> .....	129
Ilustración 8. Plano reparcelatorios de la parcela 5-C objeto de Derecho de Superficie (en color naranja). Fuente y elaboración: AUMSA.....	130
Ilustración 9. Plazos que debe cumplir el superficiario tras la adjudicación del contrato de Derecho de Superficie por AUMSA. Fuente: Pliego de Condiciones generales. Elaboración propia.....	136

## ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 1. Relación de las asignaturas cursadas por el alumno y relacionadas con la elaboración del Trabajo Final de Carrera. Fuente: propia.....	17
Tabla 2. Resumen de los principios aplicables a la gestión de los bienes de las Administraciones Públicas. Fuente: LPAP. Elaboración propia.....	26
Tabla 3. Formas de transmisión o disposición de los bienes del Patrimonio Público del Suelo por Comunidades Autónomas. Fuente: legislación. Elaboración propia.....	35
Tabla 4. Destinos del PMS. Informe de fiscalización de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, ejercicio 2004. Elaboración propia.....	36
Tabla 5. Tabla de porcentajes aplicables de edificabilidad residencial destinado a VPP de los municipios de la Comunidad Valenciana. Fuente: D.T. 8ª ROGTU. Elaboración propia.....	38
Tabla 6. Destinos concurrentes del derecho de superficie constituido en el Patrimonio Público del Suelo. Fuente y elaboración propia.....	46
Tabla 7. Procedimiento de adjudicación del derecho de superficie constituido en el Patrimonio Municipal del Suelo. Fuente: legislación. Elaboración propia.....	52
Tabla 8. Ejemplo de cálculo de la base imponible y del devengo del IVA en la constitución y reversión de un derecho de superficie. Fuente: <i>Memento Práctico Francis Lefebvre, "Fiscalidad Inmobiliaria 2008-2009"</i> , Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2007, pág.487. Elaboración: obtenido del memento junto a algunas modificaciones propias.....	61
Tabla 9. Cuadro de requisitos y principios del PGCP 2010. Fuente: PGCP2010. Elaboración propia.....	65
Tabla 10. Clasificación de los ingresos y gastos por su naturaleza económica y presupuestaria. Fuente: PGC. Elaboración propia.....	67
Tabla 11. Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación al Informe de fiscalización del servicio de gestión y control de los recursos integrantes del PMS, ejercicio 2004. Fuente: Comisión Mixta. Elaboración propia.....	77
Tabla 12. Ámbitos clave en la configuración de las sociedades mercantiles locales y requisitos para su posible clasificación. Fuente y elaboración propia.....	88
Tabla 13. Clasificación sectorial de los Productores Públicos. Fuente y elaboración: PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., "Guía de actuación. Gestión de servicios mediante sociedad mercantil pública". Patrocinado por la FEMP, COSITAL y AVS, pág. 91.....	97
Tabla 14. Comparativa entre la Concesión Administrativa y el Derecho de Superficie constituido en el Patrimonio Público del Suelo. Fuentes: normativa de aplicación junto a tabla de OTAÑO ANDEASEN, C. Elaboración: propia.....	116
Tabla 15. Ventadas de la Concesión de Obra Pública y del Derecho de Superficie. Fuente: varias. Elaboración: propia.....	117
Tabla 16. Datos Generales del Perfil del Contratante de AUMSA. Fuente y elaboración: AUMSA....	129

## **ACRÓNIMOS.**

### **Términos**

AAPP	Administraciones públicas
AJD	Actos Jurídicos Documentados
ARP	Áreas Residenciales Prioritarias
BOICAC	Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
C.A.	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CLLL	Corporaciones Locales
EDP	Entidades de Derecho Público
EELL	Entidades Locales
EPE	Entidades Públicas Empresariales
EUROSTAT	Oficina Estadística de las Comunidades Europeas
FJ	Fundamento Jurídico
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
ICIO	Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGGV	Intervención General de la Generalitat Valenciana
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto de Sociedades
ITP	Impuesto sobre transmisiones Patrimoniales.
JG	Junta General

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

OCEx	Órgano de Control Externo
OOAA	Organismos Autónomos
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PMS	Patrimonio Municipal del Suelo
PMSV	Patrimonio Municipal del Suelo y de Vivienda (TRLUC)
PPS	Patrimonio Público del Suelo
PPSV	Patrimonio Público del Suelo y de Vivienda (TRLUC)
SEC93	Sistema de Cuentas de las Naciones Unidas de 1993
SEC95	Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales
SNU	Suelo No Urbanizable
SPLV	Sector Público Local Valenciano
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STIDV	Sistema Territorial de Indicadores de Demanda de Vivienda
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STJCE	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Europea
SU	Suelo Urbano
S.Uble.	Suelo Urbanizable
TEAC	Tribunal Económico-Administrativo Central
TR	Texto Refundido
VPC	Viviendas de Precio Concertado
VPO	Viviendas de Protección Pública
VPP	Viviendas sometidas a algún régimen de protección pública
VPG	Viviendas Protegidas de precio General

### Legislación estatal

CC	Código Civil de 1889, creado por Real Decreto de 24 de julio de 1889
CE	Constitución Española de 27 de Diciembre de 1978
ICAL-MB	Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 4040/2004, de 23 de noviembre. Instrucción del Modelo Básico de Contabilidad Local
ICAL-MN	Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 4041/2004, de 23 de noviembre. Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local
ICAL-MS	Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 4042/2004, de 23 de noviembre. Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad Local
LAC	Ley 19/1998, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LGEP	Real Decreto Legislativo 2/2007, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LH	Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Hipotecaria.
LHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales
LIRPF	Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del IRPF.
LITP	Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento del ITP y del AJD
LIVA	Ley 37/1992, sobre el Impuesto del Valor Añadido.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LPAP	Ley 3/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de la Administración Pública
LPH	Ley 49/1960, de 21 de julio de 1960, de Propiedad Horizontal
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LS56	Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956
LRSV98	Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones
LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

## La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

PGC	Plan General de Contabilidad, aprobado por Real Decreto 1514/2007.
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden EHA de 13 de abril de 2010
RCSP	Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986
RLEP	Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales
TRLHL	Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RDL 2/2004
TRLIS	Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades
TRLS76	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS92	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Decreto Ley 1/1992
TRLS08	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones Locales vigentes en materia de Régimen Local

### **Normativa valenciana**

DMU08	Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de Medidas Urgentes para el Fomento de la Vivienda y el Suelo.
EACV	Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril
LRLCV	Ley de la Generalitat 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana
LGVSC	Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, y sus sucesivas modificaciones
LPGV	Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana
LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana
PAVCV	Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunidad Valenciana 2009-2012
PGCPGV	Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Orden de 16 de julio de 2001 (DOGV 3.8.01)
ROGTU	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
RVPP	Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección pública
TRLHPGV	Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana

**Normativa urbanística autonómica**

LDUIB	Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística de las Islas Baleares
LFOTU	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra
LOTUR	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
LRUSC	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria
LSCM	Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid
LSOTE	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
LSRIB	Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares
LSUG	Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia
LSUPV	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco
LUA	Ley 3/2009, de 17 de junio, Urbanística de Aragón
LUCL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
RAPAPPS	Decreto 20/2011, de 8 de febrero, por el que se crea el Registro Aragonés de Patrimonio Público del Suelo
RUCL	Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero
TRLOTAU	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el TR de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha
TRLOTENPC	Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de las Islas Canarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo
TRLOTUA	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el TR de las disposiciones vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de l Principado de Asturias
TRLSRM	Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por le que se aprueba el TR de la Ley del Suelo de la Región de Murcia
TRLUC	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el TR de la Ley de urbanismo de Cataluña

## **AGRADECIMIENTOS.**

Debo agradecer la inestimable ayuda prestada por el director del Trabajo Final de Carrera del director, D. Francisco Javier Company Carretero. A través de las numerosas entrevistas con él he podido darme cuenta del vasto conocimiento que tiene en la materia de Derecho Administrativo, lo que me ha resultado decisivo a la hora de aclarar numerosas dudas que me iban surgiendo conforme iba avanzando en la redacción del trabajo. En lo personal le tengo también en alta estima, por cuanto siempre ha estado disponible para lo que necesitara, respondiendo con inmediatez y amabilidad a todas mis peticiones.

También tengo que agradecer la ayuda prestada por la profesora D<sup>a</sup> María Soledad Pérez Yuste en lo referente a los aspectos de contabilidad pública del Patrimonio Público del Suelo en régimen de derecho de superficie. Sus comentarios e ideas han ayudado a superar las dificultades con las que me he encontrado en esta materia.

Finalmente, debo agradecer a mi esposa Neus, quien comprende, mejor que nadie, lo árido y absorbente que resultan las tareas del investigador. Gracias a tu ayuda, comprensión y paciencia infinita. Sobre todo en estos momentos en los que nos acompaña, desde hace ya algunos meses, nuestro maravilloso hijo Alejandro.

## **MEMORIA.**

### **I. INTRODUCCIÓN.**

#### **I.1. RESUMEN DEL TRABAJO FIN DE CARRERA.**

A modo de introducción, los patrimonios municipales del suelo -PMS- o, como se denomina recientemente por el legislador estatal y autonómico, los patrimonios públicos del suelo -PPS-, surgieron para hacer frente a las desamortizaciones de bienes que la Administración Pública sufrió a los largo del Siglo XIX en Europa. No obstante, tradicionalmente los activos del PPS no se adquirieron para conservar su titularidad y explotarlos con criterios de rentabilidad, sino que tenían la vocación de ser enajenados para ponerlos en el mercado inmobiliario, construir viviendas y ejecutar las demás previsiones del planeamiento urbanístico. Es decir, se aceptaba que la Administración Pública fuera una “mala gestora” pero una “buena especuladora” de modo que primara el ingreso rápido de dinero.

El elemento caracterizador de los PPS radicaba en su vocación de retornar al mercado del suelo una vez en poder de la Administración y, en su caso, previa su transformación o urbanización. Por ello, el cumplimiento de aquellos fines demandaba la enajenación o permuta de los bienes de dicho patrimonio como único medio para incidir en el precio del suelo, recuperar para la comunidad las plusvalías generadas por el proceso urbanizador y encauzar adecuadamente éste. De esta forma, el fin último y primordial del PPS era la necesidad de cumplir con los fines urbanísticos, materializar el aprovechamiento en edificación atribuido al mismo y no quedar retenido o congelado en poder de las Administraciones.

En contra de dicha tendencia -podríamos decir- “cortoplacista” de la gestión económica del PMS de las Entidades Locales, surgió en las últimas décadas, reforzado más si cabe en algunas CCAA., la necesidad de gestionar económicamente el PPS “a largo plazo”, mediante la creación de figuras jurídicas tales como la concesión administrativa, el arrendamiento, el derecho de superficie, etc. De entre ellos, por lo que interesa al presente trabajo, pasaremos a desarrollar el atinente al Derecho de Superficie, el cuál se basa en el principio de *“superficies solo cedit”*, que suponía una excepción al derecho de accesión del suelo por el cuál se permitía la propiedad del vuelo o el subsuelo separada del suelo por el superficiario, con independencia de la titularidad del suelo, que podía seguir en poder de la Administración.

En el capítulo II del TFC trataremos el derecho de superficie constituido por las Administraciones Públicas en el Patrimonio Público del Suelo como “combinación” de dos instrumentos de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda de suma importancia, con especial atención a aquellos aspectos que pueden resultar más novedosos y aquéllos que pueden resultar más interesantes al lector, dada la enorme trascendencia económica de aquéllos. Para ello, efectuaremos un repaso al régimen jurídico sustantivo que afecta a ambas figuras, haciendo especial hincapié a la normativa estatal del suelo y la urbanística valenciana, pero sin perder de vista la del resto de comunidades autónomas. Asimismo, procederemos a analizar los aspectos más relevantes desde el punto de vista económico-financiero, pasando por la valoración económica del derecho de superficie constituido en el PPS, su régimen fiscal -especialmente en lo relativo al IVA-, la gestión financiera o presupuestaria y contabilidad pública. Para finalizar el capítulo II resumiremos las principales conclusiones y recomendaciones que efectuó la Comisión Mixta para sus relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con el control que se hizo, en el ejercicio del 2004, del PMS de 144 ayuntamientos.

En el capítulo III trataremos de la gestión empresarial del PPS, enfocado principalmente a las Sociedades Públicas Locales en su forma más común -Sociedades Urbanísticas-, previa delimitación del Sector Público (apartado II.2) y de las formas de gestión –directa e indirecta- de los servicios públicos, teniendo en cuenta que la potestad de planificación y ejecución urbanística se trata de una competencia local (apartado II.3). Desde una perspectiva más centrada, en el apartado III.3 ahondaremos en algunas peculiaridades que afectan a la gestión del PPS en este tipo de sociedades, especialmente las constituidas con capital íntegramente público (dada su condición de entes instrumentales de la Administración); su procedimiento de constitución; el diseño óptimo de la sociedad; la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria; su condición de poder adjudicador respecto a las relaciones con terceros y la gestión y control económico-financiero y contable y su régimen fiscal.

En el capítulo IV del TFC procederemos a analizar otras figuras de gestión del Patrimonio Público del Suelo, tales como la enajenación (o cesión onerosa), la cesión gratuita o por precio inferior, las permutas y la concesión administrativa, efectuando las debidas comparaciones con el derecho de superficie, desde el punto de vista de las ventajas y desventajas de cada una de estas figuras. Entre las figuras citadas, haremos especial mención a la de la concesión de obra pública como figura de concesión administrativa, que surgirá en las ocasiones en las que el suelo sea dotacional público. Todo ello sin olvidar que el derecho de superficie también puede ser constituido en suelos dotacionales públicos de dominio privado, dada su naturaleza de bien patrimonial pública, como sucede en algunas CCAA, entre las cuales está la Comunidad Valenciana para el fomento de vivienda de alquiler a sectores específicos de población (ancianos, jóvenes, etc.). Finalmente incorporaremos un ejemplo teórico-práctico de concesión administrativa para la ejecución de viviendas asistenciales en régimen de alquiler.

En el capítulo V.1 abordaremos las posibilidades edificatorias a través de la figura del derecho de superficie en el PPS. En primer lugar, extraeremos las ideas principales que subyacen en la Orden de 29 de diciembre de 2006, de medidas financieras en materia de suelo referente a la adquisición onerosa de suelo para la formación de PPS con destino preferente a la promoción de VPP, como ejemplo pionero de las posibilidad que ofrece una regulación adecuada para el fomento de las reservas de suelo con destino a Patrimonio Público del Suelo, así como de su gestión obligatoria a través del derecho de superficie. En segundo lugar, analizaremos las Áreas Residenciales Prioritarias en la Comunidad Valenciana para la creación de suelo afecto PPS y destino de VPP. Finalmente, estudiaremos un caso de ejecución en el subsuelo público de aparcamientos subterráneos mediante el derecho de superficie.

Finalmente, en el Capítulo V.2, procederemos a analizar concienzudamente un caso real de constitución de un derecho de superficie por parte de la sociedad mercantil pública local del Ayuntamiento de Valencia, AUMSA, en un suelo patrimonial de la propiedad de esta última (no calificado como del PMS) obtenido por cesión de aquél, cuyo destino principal es el de construcción de viviendas de protección pública. Podemos adelantar algunas notas aclaratorias: en primer lugar, el hecho de que el suelo haya o no haya sido calificado como del Patrimonio Municipal del Suelo no impide que podamos considerarlo como tal en base a la previsión reglamentaria general del art. 16.1 RBEL; en segundo lugar, la totalidad de los elementos que analizaremos en el presente contrato bien podían haber sido utilizados en el caso de que el suelo sí fuera declarado como PMS; finalmente, no hemos podido acceder a ningún caso de constitución de derecho de superficie en el PPS, por lo que hemos tenido que extrapolar cuestiones de este expediente a lo expuesto en este Trabajo Final de Carrera.

## **1.2. OBJETO Y OBJETIVO DEL TRABAJO FINAL DE CARRERA.**

El Trabajo Fin de Carrera (TFC) tiene por objetivo elaborar y presentar un trabajo como ejercicio integrador de las competencias, tanto técnicas como transversales, adquiridas durante el desarrollo de la titulación, en este caso de la Diplomatura de Gestión y Administración Pública, favoreciendo de esta forma el acercamiento de los alumnos al mundo laboral.

El objeto del presente TFC es efectuar un análisis riguroso y completo del régimen jurídico y económico-financiero de los aspectos más relevantes de la gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de derecho de superficie, como forma óptima de gestión a largo plazo de este tipo específico de bien patrimonial de las administraciones públicas. De esta forma se pretende transmitir al lector el mensaje de que determinados bienes patrimoniales de las administraciones públicas, sobre todo las provenientes de la cesión del aprovechamiento y, en su caso de la sustitución en metálico del mismo, deben gestionarse de manera separada y destinarse a unos fines públicos determinados, en la mayoría de los casos la construcción de viviendas de protección pública. La óptima gestión de los bienes del patrimonio público del suelo que puede ofrecer el derecho de superficie, dado que no se produce la enajenación del suelo y la edificación revierte a la administración al término del mismo, sin perjuicio de los cánones que reciba aquélla del superficiario anualmente, hacen de la combinación de estos dos instrumentos de fomento del suelo y de la vivienda un instrumento “poderoso” de financiación pública sostenible y de cumplimiento del interés público.

El TFC pretende acercar al lector a un ámbito de la gestión pública ciertamente desconocida en la mayoría de administraciones, especialmente del ámbito local, dada la especificidad de su contenido, las numerosas normas por las que se rige y por el poco uso que se ha dado de ambas figuras combinadas en su quehacer diario.

La preparación del TFC me ha permitido ampliar los conocimientos y la perspectiva que tenía de esta parte específica del Derecho Administrativo y de la Gestión Pública, tanto desde el punto de vista profesional (abogado urbanista) como académica (como alumno de la Diplomatura de Gestión Pública y Administrativa).

Para su realización he tenido que consultar apuntes relacionados con algunas de las asignaturas cursadas a lo largo de la Diplomatura, entre las que debo realizar una mención especial a las asignaturas de “Derecho Administrativo I” y “II” (si bien esta asignatura la tenía convalidada de mi andadura en la Licenciatura de Derecho), dado que se han convertido en el núcleo sobre el cuál orbita la mayor parte del TFC; Gestión y Administración Pública II” y “III”, sobre todo en cuanto a las formas de gestión de los servicios públicos y en algunas cuestiones de forma del trabajo; Gestión Financiera y Contabilidad II” y “III” y “Sistemas Económicos y Financieros III”, en lo relativo a los aspectos de régimen económico-financiero del trabajo; y la asignatura de Gestión de Servicios Públicos por Sociedades Mercantiles.

Estoy convencido de haber trabajado más horas de las equivalentes a las exigidas en el TFC (9 créditos ECTS, 270 horas). Conforme he ido avanzando en la redacción del presente trabajo mis conocimientos sobre el asunto, así como la ilusión por presentarlo y defenderlo ante el Tribunal han ido aumentando progresivamente, por lo que, llegados a este punto, sólo queda esperar realizar una buena presentación y poder de esta forma llegar a transmitir al Tribunal lo apasionante del tema tratado y la utilidad práctica que el mismo puede tener para tanto para los gestores y consultores de las Administraciones Públicas, como a los responsables políticos y funcionarios públicos de las Corporaciones Locales.

### I.3. BREVE JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS RELACIONADAS.

La relación de asignaturas cursadas en la diplomatura de Gestión y Administración Pública que mayor incidencia tienen en el contenido del TFC son las siguientes:

<b>Capítulo del TFC</b>	<b>Presente a lo largo de todo el TFC, y, en especial, en el Capítulo II.</b>
<b>Asignaturas relacionadas</b>	<b>Derecho Administrativo II.</b>
Breve justificación	<p>El derecho de superficie constituido en el patrimonio público del suelo se puede relacionar con el tema 10 "Patrimonio de las AAPP"; la edificación de viviendas de protección pública u otros usos de interés público al tema 6 "la actividad de fomento".</p> <p>Se trata de un contrato privado excluido de la Ley de Contratos y al que se le aplicaría la legislación patrimonial (tema 10 "Patrimonio de las AAPP").</p> <p>Asimismo, el tema relativo a la concesión de obra pública para la construcción de viviendas de alquiler se puede incluir en el tema 7 "Actividad administrativa de servicio público".</p>
<b>Capítulo del TFC</b>	<b>III y IV.3</b>
<b>Asignaturas relacionadas</b>	<b>Derecho Administrativo I (DA I), Gestión Administrativa I (GAD I) y Gestión de Servicios Públicos por Sociedades Mercantiles (GSPSM).</b>
Breve justificación	<p>Sobre todo en lo relativo a la gestión del patrimonio público del suelo o del derecho de superficie por parte de las sociedades mercantiles públicas en la mayoría de los casos (unidad 7 "la administración instrumental", DA I, y unidad 8 "Gestión pública y gestión privada", GAD I).</p> <p>La concesión de obra pública para la construcción de viviendas de alquiler de protección pública se puede relacionar con la unidad 6 "El Servicio Público y sus formas de gestión" y la 7 "Las organizaciones públicas como prestadoras de servicios" de GAD I.</p> <p>De la asignatura GSPSM podemos relacionarlo con la unidad del temario 4 "la empresa pública".</p>
<b>Capítulo del TFC</b>	<b>II.3; III.3.5, 6 y 7; IV.1, 2 y 2; IV.4.4 y 5.</b>
<b>Asignaturas relacionadas</b>	<b>Sistemas Económicos y Financieros III (SEF III); Gestión Financiera y Contabilidad II y III (GFC II y III).</b>
Breve justificación	<p>En cuanto a los aspectos de financiero-fiscales del patrimonio público del suelo, podemos relacionarlos con la asignatura "SEF III", unidad 6 "La financiación de la administración local", y GFC III", unidades 5 "El Sistema Tributario Español y los impuestos directos" y 6 "Impuestos indirecto y otros".</p> <p>En lo referente a los aspectos de contabilidad hemos consultado la asignatura "GFC III" en sus unidades 3 "El Presupuesto" y 4 "Contabilidad Pública Administrativa-Patrimonial del Sector Público" y a la asignatura SEF III", unidad 2 "El presupuesto de las AAPP. Ingresos, gastos, déficit y deuda pública. Estructura del gasto público. Ingresos públicos ordinarios y extraordinarios".</p> <p>Finalmente, en lo relativo a las matemáticas financieras utilizadas en el trabajo en relación a los cálculos del valor actual neto (VAN) y la tasa interna de retorno (TIR) vistas en el apartado práctico, nos remitimos a asignaturas como "GFC II y III", parte teórico- práctica.</p>

<b>Capítulo del TFC</b>	<b>Presentes a lo largo de todo el TFC.</b>
<b>Asignaturas relacionadas</b>	<b>Gestión Administrativa II (GAD II), parte práctica, y Control y Eficacia de las Administraciones Públicas (CEAP), parte práctica.</b>
Breve justificación	<p>En relación al formato del trabajo y al uso de determinadas herramientas de procesador de textos y de datos, nos remitimos a varias asignaturas de la carrera, en especial la de GAD II.</p> <p>En cuanto al uso de gráficos nos remitimos a la parte práctica de la asignatura "CEAP".</p> <p>En cuanto al uso de tablas e índices dinámicos, se han utilizado en la mayoría de los trabajos efectuados en la carrera.</p>

**Tabla 1. Relación de las asignaturas cursadas por el alumno y relacionadas con la elaboración del Trabajo Final de Carrera. Fuente: propia.**

#### **I.4. ANTECEDENTES.**

Los antecedentes del Patrimonio Municipal del Suelo (Patrimonio Público del Suelo Municipal) se remontan a los siguientes hitos:

- Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955 (RBEL), en cuyo artículo 13 ya indicaba que la finalidad de la constitución del mismo era *"prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana y facilitar los planes de ordenación urbana"*.
- Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 (LS56) en la que se configuraba el PMS como un instrumento cuya finalidad es servir como regulador del precio del suelo al otorgar a los ayuntamientos la posibilidad de adquirirlo, urbanizarlo y ofrecerlo al mercado con o sin promoción de viviendas públicas<sup>1</sup>.
- Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 (TRLR de 1976), en la cuál se establece una política liberalizadora del suelo al permitir la entrada de capital privado para la ejecución de la mayor parte de la actividad urbanística de urbanización y edificación del suelo, para lo cual configura el PMS como medio de financiación de las obras de infraestructura<sup>2</sup>.
- La Constitución Española de 1978 (CE) recoge en su artículo 47 (Capítulo III del Título I, *"De los principios rectores de la política económica"*) el derecho a disfrutar de una vivienda evitando la especulación garantizando la *"participación de la comunidad en las plusvalías que genera el proceso urbanizador de los entes públicos"*.
- La LS90 y el TRLR92 vuelven al carácter intervencionista de la iniciativa pública en la gestión del suelo, reforzándose el PMS como instrumento que puede evitar la especulación y las tensiones generadas por el libre mercado. Ahora ya no se pueden aplicar los bienes integrantes del PMS a la realización de grandes obras de infraestructuras; se amplía la

<sup>1</sup> En su Exposición de Motivos se propugna el ideal de que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones debería ser público.

<sup>2</sup> Para dicha finalidad le atribuía el 5% del presupuesto ordinario municipal y el 10% del aprovechamiento lucrativo del suelo urbanizable que sería susceptible de enajenación por subasta pública a fin de incrementar las arcas municipales para la ejecución de las infraestructuras, o también mediante enajenación directa para destinos muy concretos: edificios públicos, edificios de servicio público y para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública (VPP).

causa expropiatoria en áreas de reserva a SNU, pudiendo reclasificarse a S.Uble., al objeto de destinarlos con prioridad a la construcción de VPO u otras finalidades de interés social, y se permite asumir una carga financiera excepcional que rebase el límite de endeudamiento establecido en el TRLHL con la exclusiva finalidad de adquirir terrenos y bienes para el PMS.

- La STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró inconstitucionales la mayor parte de los artículos del TRLS92, si bien dejó vigentes el artículo 276 y 280.1 por no vulnerar las competencias autonómicas en materia urbanística. De los citados artículos podemos destacar las siguientes ideas:
  - o Los ayuntamientos que dispusieran del planeamiento general deberían constituir su respectivo PMS con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento (art. 276.1).
  - o Los bienes del PMS constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante enajenación o sustitución del aprovechamiento deberían destinarse a la conservación y ampliación del mismo (art. 276.2).
  - o Los bienes del PMS, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberían ser destinados a la construcción de VPP o a otros usos de interés social, de acuerdo con lo dispuesto en el planeamiento urbanístico (art. 280.1).
- La LRSV98 en su Disposición Derogatoria derogó tácitamente la Disposición Final del TRLS92 en la que se concretaban los preceptos de carácter básico, los de aplicación plena y los de aplicación supletoria y mantuvo la vigencia expresa de los artículos 276 y 280.1 sin calificar su carácter, mientras que en su Disposición Transitoria única los excluyó de la relación de preceptos que tenían la consideración de legislación básica.
- Finalmente, con aparición de la LS07, arts. 33 y 34, la regulación de los patrimonios municipales del suelo (PMS) pasa a denominarse patrimonios públicos del suelo (PPS), donde quedan definitivamente integrados aquéllos. Las novedades más importante de la citada Ley son las siguientes, a modo de resumen:
  - o Se vincula la constitución del PPS a la realización de "*actividades de transformación urbanística*", expresión más conveniente que la utilizada anteriormente de "*planeamientos generales*".
  - o Amplía el destino potencial de los ingresos provenientes de la enajenación o sustitución del aprovechamiento en metálico (monetización) de los bienes integrantes del PPS.
  - o Precisa los "*usos de interés social*" como destino del PPS, remitiendo a la expresa autorización de la legislación autonómica para el destino a alguno de los que denomina "*finas admisibles*", que serán, por ejemplo, fines urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de bienes inmuebles del patrimonio cultural.

Respecto de los orígenes del derecho de superficie constituido con la finalidad de intervenir en el mercado de la edificación, podemos citar los siguientes hitos:

- La LS/56<sup>3</sup> fue la primera ley de naturaleza urbanística que introdujo en su regulación previsiones específicas sobre el derecho de superficie, en el cuál se hacía hincapié en la utilidad que podría ofrecer como instrumento de intervención en el mercado del suelo al servicio de las CCLL. El apartado V, párrafo 4º, de su Exposición de Motivos estableció: ***“El fomento de la edificación no precisa, ni a veces aconseja, la enajenación de los terrenos: basta la constitución del derecho de superficie. La experiencia extranjera muestra las intensas posibilidades de esta figura jurídica que a la vez facilita la construcción, evita la especulación de edificios y terrenos y reserva el aumento de valor del propietario. De aquí que se admita la constitución del derecho de superficie por Entidades públicas y particulares”.***
- Reformas posteriores (LS75) ampliaron su disciplina en cuanto al objeto, finalidad, plazo y modalidades de contraprestación, a fin de crear los presupuestos económicos y jurídicos indispensables para que el derecho de superficie satisficiera el papel que se le había atribuido en el Derecho urbanístico. No obstante, tanto la LS/56 como la LS/75 tuvieron poca repercusión práctica por cuanto fueron pensadas para establecer una acción dirigida a la creación del suelo urbanizable cuyo principal efecto se dirigió a desarrollar las técnicas de ejecución del planeamiento y no precisamente para gestionar operaciones sobre suelo urbano<sup>4</sup>.
- El en TRLS92, el art. 287 introdujo una importante diferenciación entre lo que se entiende por el derecho de superficie constituido por las administraciones públicas (“Entidades Locales y demás personas públicas”) –art. 287.1-, que obligatoriamente deberían destinarse a la construcción de VPP o a otros usos de interés social, y el derecho de superficie constituido por particulares a los que asiste el mismo derecho, si bien sin la afección de destino anterior –art. 287.2-.
- Pasando de largo la reforma que se hizo del Reglamento Hipotecario, que fue declarado nulo en gran parte por la STS de 31 de enero de 2001 y siendo que la LS/98 nada introdujo respecto del TRLS92 (que declaraba vigente en cuanto a la regulación del derecho de superficie), el derecho de superficie no llegó a tener ningún impulso definitivo en su regulación y adaptación a las necesidades actuales, por lo que, salvo en CCAA como Navarra, País Vasco y Cataluña que tenían un régimen jurídico civil bien estructurado del derecho de superficie, no llegó a tener el éxito que se pretendió por el legislador en anteriores leyes del suelo.
- Finalmente, con la aprobación del TRSL08, se procuró dar un nuevo impulso al derecho de superficie mediante una regulación más detallada y extensa del mismo<sup>5</sup>. A tal efecto, se establecieron una serie de novedades: se regula la constitución del derecho tanto por la Admón. Pública como por particulares; se aumenta el plazo de constitución del derecho; se

---

<sup>3</sup> No obstante, la timidez con la que se abordó la regulación del citado derecho, hizo necesaria la aparición de una norma de complemento y de desarrollo que llegó con la reforma del Reglamento Hipotecario.

<sup>4</sup> Estábamos en plena “vorágine” de reclasificación del suelo, en lugar de estudiar las operaciones de reforma interior y de desarrollo económico en suelo urbano.

<sup>5</sup> La exposición de motivos del TRSL08 dispone que la regulación de este derecho surge para *“superar la deficiente situación de la normativa actual de este derecho” y “facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario”.*

establece la posibilidad de otorgarse en edificación preexistente y conformaba el carácter constitutivo de la escritura pública y de la inscripción del mismo en el Registro de la Propiedad. Así, se consigue unificar en un solo texto legal la disciplina urbanística e integrar en el marco normativo en materia de suelo y valoraciones el aún vigente TRLS/92. Con ello, el legislador intenta paliar lo que se consideraba un panorama algo confuso tras la aparición de la STC 61/1997 y 164/2001 que delimitaban el ámbito competencial urbanístico de las CCAA y del Estado español y delimitar la legislación básica del Estado en la materia reguladas por aquél. Así, al TRLS/08 se le puede considerar como el último escalón normativo de carácter de norma estatal básica por el cuál se busca dotar al sistema de una cierta coherencia y seguridad jurídica<sup>6</sup>.

## **I.5. METODOLOGÍA Y RESULTADOS.**

En el Trabajo Final de Carrera (TFC) trataremos de la gestión del patrimonio público del suelo (PPS) en régimen de derecho de superficie como una combinación “ideal” de dos instrumentos urbanísticos de intervención público-administrativa en el mercado del fomento del suelo y del mercado de la vivienda por su enorme trascendencia económica, dado que las administraciones públicas por una parte pueden conseguir que la iniciativa privada asuma un papel activo en la inversión de actividades de interés público, especialmente la construcción de viviendas de protección pública, y por otra parte las administraciones (o entes públicos instrumentales) se nutren de recursos continuados en el tiempo (canon) sin pérdida patrimonial definitiva (a diferencia de la visión “cortoplacista” de la enajenación del PPS), e incluso, a la finalización del derecho de superficie, obtener en propiedad el inmueble construido por el superficiario (lo que se denomina “reversión”).

En cuanto a la metodología, para la realización del TFC se han consultados numerosas fuentes bibliográficas y documentales, como por ejemplo:

- Fuentes bibliográficas de la Universidad de Valencia (incluso a través del préstamo interbibliotecario) como de la Universidad Politécnica de Valencia. Se han consultado especialmente manuales y revistas especializadas. Asimismo, se ha hecho uso de *Dialnet* (plataforma electrónica de búsqueda de documentos que se encuentran en las universidades españolas).
- Páginas *web* de las administraciones públicas y demás organismos públicas, en especial, la de AUMSA (Sociedad Pública Anónima urbanística Municipal del Ayuntamiento de Valencia).

En cuanto al formato del presente trabajo, podemos citar el uso de las siguientes figuras, tablas o ilustraciones:

- Ilustraciones: gráficos, organigramas o diagramas de flujos.
- Tablas: cuya fuente pueden ser tanto bibliográfica como inéditas (elaboración propia).
- Utilizamos un índice dinámico debidamente relacionado y estructurado, tanto del sumario como del contenido.

---

<sup>6</sup> EGUSQUIZA BALMASEDA, M<sup>a</sup> Á., *Aranzadi Civil*, nº 14/2008, Ed. Aranzadi, S.A., Pamplona, 2008; la autora afirma que el citado TRLS/98 “constituyó el último hito de este proceso, con el que se quiso lograr un texto normativo estructurado, acabado y armónico que ofreciera mayor seguridad al operador jurídico”.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

- Se utilizan acrónimos de los términos y normativa más utilizada en el trabajo, para que la lectura resulte más ligera.

Finalmente, en cuanto a visitas o reuniones, tengo que destacar:

- Conversaciones y reuniones asiduas con el Director del Trabajo, D. Francisco Javier Company Carretero para tratar aspectos generales de la evolución del trabajo y, en concreto, para solucionar dudas acerca de las cuestiones de Derecho Administrativo.
- Conversaciones y reuniones con la profesora de Gestión Financiera y Contabilidad (entre otras) D<sup>a</sup> María Soledad Pérez Yuste.
- Conversaciones con personal administrativo y jurídico de la Sociedad Anónima Urbanística Municipal del Ayuntamiento de Valencia (AUMSA) relacionadas con el expediente de adjudicación de un derecho de superficie sobre una parcela de la mercantil a un promotor privado para la construcción de VPP.

En nuestra opinión, los resultados del presente trabajo se acercan notablemente a las intenciones del que suscribe en relación al tema tratado, tanto en su forma como en su contenido. El único hándicap ha sido no poder encontrar ningún supuesto práctico de esta combinación del derecho de superficie con la del PPS. Este “problema” lo hemos podido suplir con un caso práctico obtenido de la Sociedad Anónima Municipal Actuaciones Urbanas de Valencia (AUMSA) en relación a un derecho de superficie otorgado sobre una parcela de esta sociedad, mediante concurso, a una mercantil privada para la construcción de viviendas de protección pública, si bien el suelo está calificado como patrimonial y, salvo información de última hora, cuestión que considero hartamente difícil, no tiene la calificación de PMS.

No obstante, lo hemos querido incluir por dos razones: por un lado, el suelo de la sociedad pública, en nuestra opinión, debería considerarse como integrante del PMS, en virtud del art. 16.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; por otro, aún en el caso de que no se considerase como tal, tanto la forma de obtener dicho suelo (cesión gratuita del mismo efectuada por el Ayuntamiento de Valencia); la forma de otorgamiento del derecho de superficie (concurso, siguiendo los principios que como poder adjudicador tiene la sociedad), y, finalmente dado que el destino de la parcela, contemplado en los pliegos que rigieron el concurso, es el de la construcción de viviendas de protección pública, hemos podido advertir una serie de analogías posibles de extrapolar al TFC.

En definitiva, el TFC pretende ofrecer una estructura clarificadora de las figuras estudiadas, a pesar de la complejidad del tema, utilizando aspectos normativos tanto del derecho de superficie como del PPS, en una constante búsqueda de integración y síntesis de ambos regímenes jurídicos, sin olvidar, y esto es lo más importante, de dotar al presente trabajo de una perspectiva más cercana a los ámbitos de la Gestión Pública y de la Consultoría de las Administraciones Públicas. Todo ello sin olvidar que en la gestión administrativa de la figura se tratan aspectos bastante complejos desde el punto de vista jurídico, tramitación administrativa, contabilidad, fiscalidad, etc., que, si bien debo reconocer que no soy un “experto” en la materia financiera y contable, sí que puedo asegurar haber hecho todo el esfuerzo posible, apoyado en la documentación existente, para poder ofrecer al lector un buen trabajo.

## II. LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO EN RÉGIMEN DE DERECHO DE SUPERFICIE.

### II.1. CUESTIONES PREVIAS.

#### II.1.1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS.

Respecto de los PPS, tras la STC 61/1997, de 27 de marzo, la regulación urbanística se rige por la normativa urbanística que, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias en esta materia, corresponde a la CCAA, por cuanto declaró inconstitucionales gran parte del TRLS92, dejando reducida la regulación del PMS a los artículos 276 y 280.1, argumentando que la competencia estatal sobre la planificación general de la economía permite al Estado sólo la mera determinación de la figura, y no la concreción de los bienes que lo integran, ni de su tráfico o sus aplicaciones, que deberán regularse por las CCAA<sup>7</sup>. El articulado vigente a partir de ese momento lo componía el art. 40.3 LRSV98 y los arts. 276 y 280.1 TRLS92, los cuales se limitaban a citar la existencia de la institución sin regularla sustantivamente<sup>8</sup>. Con posterioridad, la LRSV98, en su Disposición Derogatoria, mantuvo la vigencia de los arts. 276 y 280.1 TRLS92, si bien derogó tácitamente la Disposición Final del TRLS92 en la que se concretaban los preceptos de carácter básico, los de aplicación plena y los de aplicación supletoria, y los excluyó de la relación de preceptos que tenían la consideración de legislación básica, lo que, según dispone la STC 164/2001, de 11 de julio<sup>9</sup>.

Los PPS se encuentran regulados en los arts. 33 “Noción y finalidad” y 34 “Destino” del TRLS08. La referencia que se hace es genérica a los PPS, lo que incluye el PMS de las EELL, el de las CCAA, y el del Estado. Lo que busca el PPS, en general, es regular las medidas para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, regulados en el art. 10 “Criterios básicos de utilización del suelo”, dentro del Título II “Bases del régimen del Suelo”, entre los que podemos destacar el de destinar suelo adecuado y suficiente para uso residencia, con reserva de una parte proporcionada a VPP que, al menos, permita establecer su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda. Por su parte, la Disposición Final 1<sup>a</sup>.2 atribuye a los dos primeros apartados de los arts. 33 y 34 el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica, mientras que la Disposición Final 1<sup>a</sup>.3 indica que los apartados 3 y 4 del art. 34 son dictados en el ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el art. 149.1.4<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup> y 18<sup>o</sup> sobre legislación civil y expropiación forzosa.

---

<sup>7</sup> La competencia exclusiva del Estado para establecer las bases en una materia (STC 48/1988, de 27 de marzo), tal y como exige la CE, consiste en asegurar un común denominador normativo (cuyo objetivo es servir a un fin general superior a los de las CCAA) a partir del cuál cada comunidad autónoma, en defensa de su propio interés, pueda introducir las especificidades que considere oportunas dentro del marco de competencias que en la materia le ha sido asignado por la CE y por sus propios Estatutos.

<sup>8</sup> En este sentido, la STC 61/1997 dispuso que “desde esta perspectiva, podría encontrar cobertura en el citado artículo estatal la mera determinación de la existencia de una figura como la que contempla el art. 276 [del TRLS92] (...)”. Por otra parte, “El art. 280.1 (...) responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda”. Concluye la Sentencia que dichos artículo se centran en aspectos relativos a la planificación económica general que, en virtud del art. 149.1 CE, en relación con el art. 47 CE, corresponde al estado legislar.

<sup>9</sup> Dicha sentencia señalaba “(...) a lo sumo podría concluirse que ninguno de aquellos [los artículos 276 y 280.1 TRLS92] es básico”. Lo que resulta evidente, según la sentencia, es que la LRSV98 aplicó una dudosa técnica legislativa.

Con la aparición de la LS07, y posterior TRLS08, deberán adecuarse las normas autonómicas a esta nueva realidad (algunas ya lo han hecho), en especial a la ampliación de los destinos de los ingresos provenientes de enajenaciones o la admisión de destinos distintos a la construcción de viviendas sociales que, como máximo, serán los denominados “fines admisibles” (recordemos que serán en todo caso fines urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural –art. 39.1 TRLS08-) y que vendrán concretados por la normativa urbanística autonómica.

Por otra parte, respecto del derecho de superficie, la STC 61/1997 confirmó la constitucionalidad de los artículos 287.2, 288.2 y 3 y 289 en el sentido de que *“es evidente que la regulación del derecho de superficie, al margen de que, en efecto, se haya convertido en una institución puramente urbanística, se enmarca en la legislación civil que, en virtud del artículo 149.1.8ª CE, corresponde al Estado establecer”* (FJ 38º). Esta consideración del carácter civil de las normas reguladoras del derecho de superficie hace que el mismo venga regulado en la Ley del Suelo -ex. art. 149.1.8º C.E-, al margen de que algún ordenamiento civil autonómico pueda presentar singularidades sobre ella (por ejemplo en Cataluña o la Comunidad Foral de Navarra); de modo que el régimen estatal es el aplicable en todo el ámbito de Derecho civil común y en el de los territorios autonómicos sin Derecho civil propio, o que aún teniéndolo, no la contenga, o incluso cuando sirva para subsanar las carencias de éstas.

#### **II.1.2. FINALIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN.**

Los Patrimonios Públicos del Suelo surgen con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y los integran los bienes y recursos que la legislación estatal del suelo indica (art. 39 TRLS).

Asimismo, la legislación urbanística autonómica recogen las tres siguientes finalidades de los PPS (tanto autonómico como municipal):

- Regular el mercado del suelo (Navarra, art. 223 LFOTU; Aragón, art. 111.1 LUA; Cantabria, art 229.1 LRSUC; Comunidad Valenciana, art., 258 LUV; y Galicia, art. 174 LSUG), con la finalidad de conseguir una intervención pública en el mercado del suelo, de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de los precios, y garantizar una oferta del suelo suficiente con destino a la ejecución de VPP (Andalucía, art. 69 LOUA), y de la vivienda (País Vasco, art. 111 LSPV), o del mercado inmobiliario en general (Asturias, art. 215.2 LOTUA) contribuyendo a la disminución de la repercusión del suelo sobre la vivienda (Región de Murcia, art. 196 TRLSRM), para abaratar el precio del suelo urbanizado y facilitar la adquisición de sistemas urbanísticos (Cataluña, art. 160.5 c) TRLUC). En Extremadura se añade las siguientes finalidades: la de conseguir una intervención pública en el mercado del suelo de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de los precios; garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de VPP en venta o alquiler, y promover y facilitar la eficacia del planeamiento y la ejecución de las políticas públicas sectoriales (art. 86.1 apartados c), d) y e) LSOTE). En Cataluña se incluyen las finalidades de prever, poner en marcha y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las poblaciones y la mejora de la calidad de vida, y de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a acceder a una vivienda digna y adecuada art. 160.5 a) y b) TRLUC. Finalmente, en Aragón, se adiciona la finalidad de mejorar la escena urbana (LUA, art. 111.1).

- Facilitar la ejecución del planeamiento (Navarra, art. 223 LFOTU; Aragón, art. 111.1 LUA; Asturias, art. 215.2 LOTUA; Cantabria, art. 229.1 LRUSC; Canarias, art. 74.1 TRLOTENPC; Andalucía, art. 69 LOUA; Región de Murcia, art. 196 TRLSRM; y La Rioja, art. 177 LOTUR), que garanticen la promoción y edificación de VPP (Comunidad Valenciana, art. 258 LUV); facilitar el desarrollo territorial y urbanístico mediante la consecución de suelo para actuaciones de iniciativa pública y, en particular, para la construcción de VPP (País Vasco, art 111 LSUPV); facilitar el planeamiento territorial y urbanístico y su ejecución en el marco de sus correspondientes competencias (Castilla-La Mancha, art. 76.1 TRLOTAU); facilitar el cumplimiento de los fines de la ordenación urbanística (Comunidad de Madrid, art. 173.1 LSCM); facilitar la ejecución de la ordenación del territorio (Castilla y León, art. 123 LUCL y Principado de Asturias, art. 215.1 TRLOTUA); facilitar la ejecución del planeamiento de ordenación del territorio y ordenación urbanística (Extremadura art. 86.1 LSOTE), o facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística (Galicia, art. 174 LSUG).
- Obtener/crear reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública (Región de Murcia, art. 196 TRLSRM; Aragón, art. 111.1 LUA; Cantabria, art., 229 LRUSC; Asturias, art. 76.1 TRLOTAU; Galicia, art., 174 LSUG; Navarra, art. 224 LFOTU; Andalucía, art. 69 LOUA; Madrid, art. 172 LSCM; Extremadura, art. 86.1 LSOTE; Comunidad Valenciana, art. 258 LUV; y la Rioja, art. 177 LOTUR) mientras que en Andalucía (art. 69 LOUA) será para actuaciones públicas, y, en Castilla y León y Asturias, para actuaciones de interés regional (arts. 123 LUCL y 215.1 TRLOTUA); por otro lado, para contribuir a la consecución de los demás PPS para actuaciones de carácter urbanístico, residencial o ambiental (Canarias, art. 74.1 TRLOTENPC); y, finalmente, en Cataluña tienen también como fin proteger y tutelar el SNU (art. 160.5 d) TRLUC).

### II.1.3. HACIA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL SUELO.

En el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 14 de diciembre de 1979 se publicó el *“Proyecto de Ley de valoraciones, rescate de plusvalías, y gestión pública del suelo”*. La importancia del mismo estriba en que aunque ese texto no llegó a debatirse por las Cortes Generales (poco después se aprobó el RD-Ley 3/1980, de 14 de marzo que asumía alguna parte de su contenido), no está de más destacar que su artículo 20 establecía que ***“La cesión por parte de la Administración de los derechos de utilización se realizará preferentemente mediante la constitución de derechos de superficie”***. El una pena que dicha previsión normativa no figure en la legislación estatal del suelo ni en la urbanística autonómica, por cuanto habría sido un paso adelante en la gestión “sostenible” del PPS.

De lo que se trata con el PPS es de hacer posible *“la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*, haciendo partícipe a la comunidad de las plusvalías que genere la actuación urbanística de los entes públicos –art. 47 CE–, tal y como viene recogido por la mayor parte de las normas urbanísticas autonómicas. No es de extrañar, por tanto, que en la LUV se encuentre regulado en el Capítulo II de su Título V, que lleva por título *“actividad administrativa del fomento del mercado del suelo para la promoción social del mismo”*; asimismo, la jurisprudencia apunta en idéntico sentido<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> La STS de 24 de marzo de 1992 (RJ 1992/3384) indica que el derecho de superficie es una figura ordenada a la consecución de un objetivo de interés público, y que no es otro que el fomento de la construcción.

Este instrumento permite a las administraciones públicas, y, especialmente a los municipios, como propietarios del suelo, incrementar el valor del mismo con la edificación construida, que hará suya una vez que se extinga el derecho; a su vez, el superficiario disfruta y explota el inmueble edificado, durante un tiempo, con un coste del suelo inferior al precio de adquisición del mismo, constituyendo por ello un estímulo a la movilización del suelo y, en particular, tratándose de suelo público, sirve a la finalidad de liberar suelo destinado a vivienda de protección o industria, sin que el mismo abandone la titularidad pública.

Dentro de la gestión inmobiliaria cabe distinguir la “*gestión a corto plazo*” que desemboca en la enajenación y pérdida de la titularidad de los activos del PPS (produciéndose la incorporación de otros bienes o dinero en virtud del fenómeno de la subrogación real); y por otro lado la “*gestión a largo plazo*”, que se instrumenta mediante el derecho de superficie o el otorgamiento de concesiones de obra pública<sup>11</sup>. En nuestra opinión, la confluencia del PPS con el derecho de superficie, como forma particular de gestión de aquél, tiene como resultado una potenciación de estos instrumentos de intervención en el mercado del fomento del suelo y de la vivienda, ya que se consigue al mismo tiempo evitar la sustracción de los bienes inmuebles de las AAPP, que siguen permaneciendo como titulares del suelo, y, por otra, se garantiza el cumplimiento que la ley les exige a ambos instrumentos, esto es, la construcción de VPP u otros destinos de interés social que determinen las CCAA.

## **II.2. ASPECTOS SUSTANTIVOS.**

### **II.2.1. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.**

#### **II.2.1.1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO.**

Antes de la entrada en vigor del TRLS92 los bienes que conformaban los PPS eran solamente los patrimoniales (no los demaniales), por lo que las cesiones urbanísticas con destino dotacional que se podían hacer en sede de gestión urbanística no podían incorporarse al PMS. Este régimen es el que algunas CCAA<sup>12</sup> han continuado teniendo, mientras que otras lo han modificado de manera que los bienes demaniales también pueden formar parte del PPS (Canarias, art. 74.3 en relación con el 77.1 c) TRLOENPC; Castilla León, art. 372.1 b) 5º RUCL; Galicia, art. 176.2 b) y d) en relación con el art. 177.1 c) LSUG; País Vasco, art. 113.2 b) LSUPV). En Cataluña, el art. 18 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña se refiere a los terrenos destinados al sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas para satisfacer a determinados colectivos sociales, cuya titularidad será pública, sobre el cual podrá constituirse un derecho de superficie o concesión administrativa a favor del cedente para la construcción y explotación de las viviendas dotacionales por un plazo de 50 años.

---

<sup>11</sup> La expresión “*Gestión del PPS a largo plazo*” la hemos extraído del magnífico manual de BLANQUER CRIADO, D.; “Los Patrimonios públicos del suelo. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”. Cuadernos de Urbanismo de la Comunidad Valenciana. Tirant Lo Blanch. Valencia 2007, págs. 675 a 767.

<sup>12</sup> En Canarias se integran dentro del PMS las adquisiciones dotacionales, pudiendo destinarse, entre otros fines, a actuaciones públicas dotacionales y sistemas generales (arts. 74.3 y 77.1 c) TRLOENPC). En Castilla y León, el art 372.1 b) 5º RUCL recoge entre los bienes integrantes del PPS las dotaciones urbanísticas públicas asentadas sobre suelos urbanos. En Galicia, el art. 176.2 b) LSUG recoge todo tipo de cesiones como integrantes del PMS y el art. 177.1 c) señala como uno de los destinos del PMS las actuaciones públicas dotacionales y sistemas generales. En el País Vasco, el art. 113.2 b) LSUPV incluye como integrantes de los PMS los terrenos obtenidos en concepto de cesión para las dotaciones públicas.

En la Comunidad Valenciana, el art. 543.1 b) ROGTU, indica que “*integran el Patrimonio Público del Suelo los siguientes bienes y derechos: (...) Los siguientes bienes inmuebles, sin perjuicio de su afectación al uso y dominio público: (...)*”, del cuál se exceptúa el aprovechamiento obtenido tras la cesión gratuita en las áreas de actuación urbanística. Además, el art. 52.2 LUV, regula las parcelas para VPP para personas mayores, discapacitados o menores de 35 años, englobadas en la Red Primaria (similar, pero no del todo, al concepto “Sistemas Generales”) de reservas del suelo dotacional público, así como el art. 108 b) ROGTU que lo califica expresamente como de “dominio público” o “privado”. Por otra parte, el art. 260.1 b) LUV, en relación con el apartado 2 de la misma Ley permite abiertamente la inclusión de bienes demaniales como integrantes del PMS, entre ellos las dotaciones que acabamos de referir.

Aún entendiendo que la Ley valenciana supuso una norma pionera en el sentido de que podríamos pensar que es posible la constitución de un derecho de superficie sobre un suelo demanial haciendo la doble interpretación PPS-suelo dotacional y Derecho de superficie-PPS, en nuestra opinión tal posibilidad no es factible, siendo la concesión de obra pública la figura más adecuada en el suelo dotacional público (afectado expresamente a un servicio público), si bien el derecho de superficie sí podría constituirse en suelos dotacionales que, dado que no están expresamente afectos a un servicio público, y, por tanto, aún no tienen las notas de la demanialidad, tal y como veremos en el capítulo II.2.2.1 del TFC. Además, no olvidemos que el art. 267 LUV no dice nada acerca de que el derecho de superficie pueda constituirse en el PPS, así como tampoco en cuanto a las formas de transmisión de éste.

Por otra parte, según estemos en una clase de suelo u otro, los principios aplicables a su gestión serán distintos, tal y como vemos en la siguiente tabla:

<b>Principios aplicables a los bienes patrimoniales LPAP, art. 8 (de aplicación básica)</b>	<b>Principios aplicables a los bienes demaniales LPAP, art. 6 (de aplicación básica)</b>
<p>Eficiencia y economía en su gestión.</p> <p>Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.</p> <p>Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.</p> <p>Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.</p> <p>Colaboración y coordinación de las diferentes AAPP, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.</p> <p>Coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes.</p>	<p>Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.</p> <p>Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público al que estén destinados.</p> <p>Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.</p> <p>Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.</p> <p>Ejercicio diligente de las prerrogativas que la LPAP u otras especiales otorguen a las AAPP, garantizando su conservación e integridad.</p> <p>Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.</p> <p>Cooperación y colaboración entre las AAPP en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.</p>

**Tabla 2. Resumen de los principios aplicables a la gestión de los bienes de las Administraciones Públicas. Fuente: LPAP. Elaboración propia.**

El Patrimonio Público del Suelo constituye un patrimonio separado de los restantes bienes públicos: Andalucía (art. 70.1 LOUA), Comunidad Valenciana (art. 258.3 LUV), País Vasco (art. 112.1 LSUPV), Castilla y León (art. 124.2 LUCL), Navarra (art. 223 LFOTU), Comunidad de Madrid (art. 173.2 LSCM), La Rioja (art. 178 LOTUR), Galicia (art. 176.1 LSUG), Extremadura (art. 87.1 LSOTE), Cataluña (art. 164.1 TRLUC -PMS-), Asturias (76.2 TRLOTAU y 229.2 -PMS-), Asturias (216.2 TRLOTUA) y Aragón (art. 110.3 LUA). Esto significa que los bienes del PPS (o PMS en el caso de los bienes municipales) están afectos a unos destinos concretos determinados legalmente, condición no exigible al resto de los bienes de las AAPP, por lo que deben ser objeto de un control específico. Asimismo es de aplicación tanto el TRLS08, así como toda la normativa urbanística autonómica.

El régimen jurídico de los negocios patrimoniales en el PPS, en función de la administración titular, y de forma resumida, es el siguiente:

- Respecto de los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos constituidos en el PPS de la AGE y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma, se regirán, en primer lugar, por su propia normativa urbanística (la del PPS) En lo no previsto por ésta, y según indica el art. 110 LPAP, se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la LCSP. Sus efectos y extinción se regirán por esta Ley y por las normas de derecho privado.
- Respecto de los bienes de las CCAA y sus entidades de derecho público vinculadas o dependientes, les será de aplicación: en cuanto a su preparación y adjudicación le será de aplicación, en primer lugar, la normativa urbanística (PPS); en segundo lugar, las normas de la LPAP que se consideran básicas y plenas (D.F. 2ª, art. 2.2 LPAP). Asimismo será de aplicación las normas patrimoniales propias de cada comunidad autónoma, así como a sus reglamentos respectivos (en el caso de que los hayan). En el caso de la Comunidad Valenciana habrá que estar a lo dispuesto por la LPGV. En cuanto a sus efectos y extinción, por la normativa urbanística y patrimonial (cuando resulte de aplicación) y la normas de derecho privado.
- Respecto de los bienes patrimoniales de las EELL, les será de aplicación el siguiente régimen jurídico (art. 1.2 RBEL). En cuanto a su preparación y adjudicación, por la normativa urbanística de aplicación al PMS; por la legislación básica del Estado en materia de régimen local (apartado a), es decir el TRRL (arts. 79 a 82), si bien ésta se aplica con carácter básico o no; LBRL (arts. 5 y 80.2) y TRLHL (art. 5); por la legislación básica del Estado en materia de bienes patrimoniales (apartado b), es decir, las normas de la LPAP que se enumeran en la D.F. 2ª (arts 8.1 y 30.2) y arts. 109 a 119 RBEL (con excepción del art. 112.1 por contradecir lo dispuesto por el 4.1 p) LCSP; por la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las CCAA (apartado c), como por ejemplo la LRLV en la Comunidad Valenciana; en defecto de todo lo anterior, por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos (apartado d), es decir, al resto de arts. de la LPAP (Disposiciones Generales y capítulo II “Enajenación y gravamen” del Título V “Gestión patrimonial” y LBRL; por las ordenanzas propias de cada Entidad (apartado e) y, supletoriamente, por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil (apartado f). En cuanto a sus efectos y extinción, por la normativa urbanística y patrimonial de las EELL (cuando sean de aplicación) y las restantes normas de derecho privado.

### II.2.1.2. CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO.

A nivel estatal (art. 38 TRLS08) la constitución de los PPS opera *ope legis* en el caso de los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 TRLS08 (cesión gratuita del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones urbanizadoras), al igual que viene recogido en la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística, por lo que en ambos casos no requiere de acto formal para la aplicación preceptiva de su régimen jurídico<sup>13</sup>.

El régimen autonómico respecto de las formalidades en la constitución del Patrimonio Público del Suelo es el siguiente:

- En la Comunidad Valenciana (art. 258.2 LUV) los ayuntamientos, EELL supramunicipales y la Generalitat deberán constituir sus respectivos PPS; en las Islas Canarias (art. 74 TRLOTENPC) la Administración de la Comunidad Autónoma, las Islas y los Municipios; en Cantabria (art. 229 LRUSC) los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes; En Castilla-La Mancha (art. 76.1 TRLOTAU), la Administración autonómica y los Municipios, de forma independiente o mancomunada o consorciada; En Galicia (art. 174 LSUG), los ayuntamientos, así como la Administración autonómica en colaboración con los ayuntamientos su PPS.
- En Andalucía (art. 69.1 y 69.2 LOUA) la Comunidad Autónoma y los municipios, por sí o mediante organismos y entidades de Derecho Público, deben constituir y ejercer la titularidad de sus respectivos Patrimonio Autonómico del Suelo y PMS. A dichos bienes les será aplicable el régimen del PPS de la Ley con independencia de que la Administración haya procedido o no a su constitución formal. Régimen similar al de Extremadura (art. 86.1 y 2 LSOTE), si bien referido a la Comunidad Autónoma y los municipios, por sí o mediante organismos y entidades de Derecho Público.
- En Madrid (art. 173.1 LSCM) la Comunidad Autónoma y los municipios deberán constituir, mantener y gestionar sus respectivos PPS, al igual que en el País Vasco los ayuntamientos (art. 111.2 LSUPV).
- En Navarra (art. 224 LFOTU) en todos los municipios se integrarán automáticamente en el PMS los bienes obtenidos por cesión o expropiaciones urbanísticas y derechos de tanteo y retracto, y potestativamente los bienes patrimoniales clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable. Asimismo, los ayuntamientos de más de 5000 habitantes deberán incluir en su PPS los terrenos que se adquieran con dicha finalidad.
- Finalmente, en la Región de Murcia (art. 196.1 TRLSRM) los municipios gestionarán su propio PMS, así como la Administración Regional gestionará el Patrimonio Regional del Suelo.

---

<sup>13</sup> En el *Informe de fiscalización del servicio de la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, ejercicio 2004*, Resolución de 8 de octubre de 2008, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas BOE sábado 7 de febrero de 2009, nº 33, págs. 13183 a 13244, pág. 12, "Todos los ayuntamientos fiscalizados han dispuesto de bienes y recursos del PMS en el ejercicio 2004, pero, a a 31 de diciembre de 2004, únicamente lo tenían formalmente constituido un total de 21 ayuntamientos (el 14,6% de los analizados).

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

En otras CCAA, su normativa urbanística dispone que la constitución del PMS se realizará en aquellos municipios con planeamiento general:

- En Aragón (art. 110.1 y 2 LUA) la Administración de la Comunidad Autónoma y los municipios que dispongan de PGOU constituirán sus respectivos PPS, que se entenderá constituido por ministerio de la ley desde la aprobación del PGOU, quedando los bienes que lo integren al régimen jurídico establecido en la LUA.
- En La Rioja (art. 177 LOTUR), los ayuntamientos que dispongan de planeamiento municipal deberán constituir su respectivo PMS.
- En Asturias (art. 215.1 y 2 LOTUA), la administración autonómica deberá constituir, mantener y gestionar su propio PPS y los concejos que cuenten con planeamiento general deberán asimismo constituir, mantener y gestionar sus respectivos PMS.
- En Castilla y León (art. 123.1 y 2 LUCL), la Comunidad Autónoma gestionará su PPS y los Municipios que cuenten con planeamiento general gestionarán su propio PMS, no necesitando acuerdo expreso para la constitución de dicho Patrimonio, sino que deben aplicar directamente lo dispuesto en este capítulo a los bienes que lo integran (art. 369 RUCL).
- En Cataluña (art. 160.2 y 4 y 163.1 TRLUC), la Administración de la Generalidad (a través del Instituto Catalán del Suelo) y los ayuntamientos constituyen los PPSV respectivos. Las administraciones territoriales que también tengan competencias urbanísticas pueden constituir su patrimonio mediante una entidad urbanística especial, si lo acuerdan así. Los ayuntamientos que tengan un planeamiento urbanístico general que delimite ámbitos de actuación urbanística susceptibles de generar cesiones de suelo de titularidad pública con aprovechamiento tienen que constituir su PMSV, así como aquellos ayuntamientos que lo acuerden voluntariamente.

Finalmente, la constitución formal del PPS (o PMS) requiere la aprobación inicial de un inventario de bienes, debidamente mantenido y actualizado (altas y bajas), al objeto de que sirva de instrumento de gestión y control del patrimonio.

### II.2.1.3. BIENES INTEGRANTES Y MODOS DE ADQUISICIÓN.

El art. 38.1 TRLS08 dispone que integran los PPS, en primer lugar, los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración Pública en virtud del deber de entrega del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística que, con carácter general el porcentaje oscilará entre el 5% y el 15% (art. 16.1 b); y, en segundo lugar, por otros bienes que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (sobre los cuales nos referiremos en el apartado relativo a la normativa urbanística autonómica).

Por otra parte, el art. 16.2 RBEL, establece que **los bienes patrimoniales que resultaren calificados como suelo urbano o urbanizable programado por el planeamiento urbanístico quedarán afectos al Patrimonio Municipal del Suelo**. El texto coincide con lo que venía establecido en el TRLS92, si bien éste fue declarado inconstitucional por la STC 61/1997 por lo que la doctrina parece dividirse entre los que entienden aplicable el art. 16.2 RBEL de manera

complementaria<sup>14</sup> a las leyes autonómicas (sin perjuicio de que, como veremos a continuación, existen numerosas leyes autonómicas que recogen tal mención) y los que se ciñen estrictamente a lo dispuesto en éstas sin hacer caso a la mención del RBEL. En nuestra opinión, la previsión del art. 16.2 RBEL deberá de ser aplicada en todo caso, siempre y cuando no contradiga lo dispuesto en la normativa autonómica (como así sucede). No entendemos su no aplicación de manera complementaria a las normas urbanísticas, más si cabe si en Comunidades como la nuestra la propia Ley abre la puerta a su posible aplicación (art. 260.1 a) LUV): **“Integran los PPS (...) así como aquéllos que legal o reglamentariamente se adscriban al patrimonio público del suelo”**. El RBEL es un reglamento que resulta de aplicación a los bienes de las EELL”.

En la Comunidad Valenciana, los arts. 260 LUV y 543 ROGTU disponen que integran los PPS los siguientes bienes:

- Los bienes patrimoniales de la administración correspondiente a los que el planeamiento territorial y urbanístico asigne expresamente tal destino, así como aquellos que legal o reglamentariamente se adscriban al PPS (art. 260.1 a) LUV).
- Los obtenidos como consecuencia de expropiaciones urbanísticas y de cualesquiera procedimientos de gestión urbanística y, entre ellos, las cesiones correspondientes a la participación de la administración en el aprovechamiento urbanístico, y los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones con pagos en metálico<sup>15</sup> (art. 260.1 b) LUV). Según el art. 543.1 b) 1º ROGU, integran el PPS el aprovechamiento que exceda<sup>16</sup> del que

---

<sup>14</sup> El Informe de la Diputación Provincial de Toledo de fecha 21 de febrero de 2007, pág. 4, núm. REL 0245000 dispone: *“Por tanto, teniendo en cuenta que, según la información facilitada por el propio Ayuntamiento, la parcela objeto de controversia está clasificada como suelo urbano no consolidado, es obvio que se trata de un bien patrimonial que debería estar adscrito al PMS, que, como patrimonio independiente y separado del restante patrimonio municipal, deberá constituirse en todos los Ayuntamientos que dispongan de planeamiento general (att. 76.2 TRLOTAU). A mayor abundamiento, cabe citar también lo dispuesto en el art. 77 del propio TRLOTAU, cuando, al enunciar los bienes que integran los PPS, cita entre otros, los bienes patrimoniales de la Administración a los que una disposición legal o reglamentaria (...) asigne expresamente tal destino”*. Fuente: [http://www.diputoledo.es/global/ver\\_pdf.php?id=4915](http://www.diputoledo.es/global/ver_pdf.php?id=4915)

<sup>15</sup> Se refiere al deber de los propietarios de S.Uble. del art. 23 b) LUV de *“ceder gratuitamente las parcelas edificables correspondientes a la cesión del 10% o porcentaje que legalmente corresponda de aprovechamiento tipo libre de cargas de urbanización. Las parcelas que por este concepto reciba la administración actuante, así como los ingresos que reciba por indemnización sustitutiva de dicha cesión, quedarán integradas en el PPS”*.

<sup>16</sup> La configuración del “excedente de aprovechamiento” no es una cuestión fácil de delimitar en nuestro ordenamiento. Según el art. 34 d) LUV, el *“excedente de aprovechamiento es la diferencia positiva que resulta al restar del aprovechamiento objetivo de un terreno el aprovechamiento subjetivo que corresponde a la propiedad del mismo”*. Por otra parte, el art. 23 b) LUV se refiere también al *“excedente de aprovechamiento”* como expresión del *“aprovechamiento lucrativo de la Administración”*. Como acertadamente señala BLANQUER CRIADO, D, *Los Patrimonios públicos del suelo. Especial referencia a la Comunidad Valenciana. Cuadernos de Urbanismo de la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2007, págs. 288 y 289, el excedente del art. 34 d) *“se instrumenta la igualdad de derechos y cargas entre los propietarios de una misma actuación”* por la cuál la cesión del excedente de aprovechamiento sólo confiere a la Administración una titularidad fiduciaria (para realizar la equidistribución), y sólo hay atribución a la Administración a título de propietaria cuando después de lograda la equidistribución hay aprovechamientos sobrantes que se incorporan al PPS (174.4.4º reglas ii) y iv) LUV. En cuanto al excedente del art. 23 b) *“se produce una definición del contenido normal del derecho de propiedad, de la que resulta el aprovechamiento que se atribuye la Administración para hacer efectiva la participación en la comunidad en la plusvalías”*.

corresponda a los propietarios de suelo urbano y urbanizable, y, según el art. 543.1 b) 2º los bienes inmuebles obtenidos por la ejecución del planeamiento urbanístico o de los instrumentos de ordenación del territorio siempre que traiga causa de la compensación de excedentes de aprovechamiento<sup>17</sup>.

- Los bienes inmuebles adquiridos como consecuencia de la delimitación de áreas sobre los que se ejercite el derecho de tanteo y retracto administrativos (art. 260.1 c) LUV y art. 543.1 b) 2º ROGTU.
- Los bienes inmuebles adquiridos para su adscripción al mismo (art. 260.1 d) LUV). El art. 543.1 b) 1º ROGTU especifica que podrán adquirirse mediante expropiación, compra, permuta o cualquier otro título.
- Las viviendas de propiedad pública (art. 543.1 b) 3º ROGTU.
- Los recursos financieros afectos a los PPS (arts. 260.1 e) LUV que, según el art. 543.1 c) podrán ser los siguientes:
  - o Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el mismo patrimonio (apartado 1º).
  - o Los intereses, beneficios y plusvalías por enajenación de activos, obtenidos por entidades o sociedades en las que se aporten como capital público bienes del PPS (apartado 2º).
  - o Las transferencias y consignaciones presupuestarias cuya finalidad sea la conservación, ampliación o gestión del PPS (apartado 3º).
  - o Los ingresos obtenidos mediante la gestión y enajenación de otros bienes del PPS mediante cualquier título, incluida la sustitución por su equivalente en efectivo de cualquier cesión de terrenos o derechos de aprovechamiento que corresponda a la Administración titular del patrimonio, la constitución onerosa de derechos de superficie y la percepción de cantidades alzadas o cánones periódicos por el mismo concepto (apartado 4º).

---

<sup>17</sup> La compensación del excedente de aprovechamiento, según el art. 34 e) LUV “*es la operación jurídico-económica, de gestión urbanística, por la que se compensa onerosamente el derecho a construir el excedente de aprovechamiento que presenta un terreno. Los excedentes de aprovechamiento se compensan cediendo terrenos equivalentes, libres de cargas, a la administración o indemnizándole por su valor en metálico, en los términos dispuestos por esta Ley. Los particulares no pueden construir un excedente de aprovechamiento sin haberlo compensado previamente. Los ingresos públicos por este concepto quedarán afectos al PMS*”. No obstante, la compensación del excedente de aprovechamiento debe cumplir con la prelación de destinos de la compensación recogida en el art. 171.4, previa compensación de reservas de aprovechamiento (art. 171.4. 1º, 2º y 3º). Es decir, solamente en defecto de los anteriores la Administración podrá elegir con discrecionalidad “debidamente justificada” (art. 171.4.4º): i) (...); ii) cesión –por el propietario- de parcelas edificables que estén situadas dentro del ámbito de actuación y que sean adecuadas para los fines propios del PPS (esta cesión es onerosa); iii) (...); iv) la compensación económica a cargo del Urbanizador y en beneficio del PPS. Respecto de esta última regla, el procedimiento de compensación económica se hará durante la exposición pública del proyecto de reparcelación (arts. 174.7 LUV y 409 ROGTU). Si el precio de la adjudicación del excedente superara el 25% de los recursos ordinarios del Ayuntamiento, se exige previa autorización por parte de la Comunidad Autónoma (art. 109.1 RBEL).

En el resto de CCAA podemos efectuar la siguiente clasificación de bienes integrantes del PPS, según la procedencia del mismo:

- Los de naturaleza patrimonial que resultaren clasificados como suelo urbano o urbanizable (Aragón, art. 112 a) LUA; Asturias, art. 216.1 a) TRLOTUA; Galicia, art. 176.2 a) LSUG; Castilla y León, art. 124.1 a) LUCL<sup>18</sup>; La Rioja, art. 179 LOTUR; Extremadura, art. 89 e) LSOTE<sup>19</sup>). En Cantabria no se exige que el suelo se patrimonial, por lo que también podrá ser dotacional (art. 230.1 a) LRUSC). En parecido sentido el art. 113.2 a) LSUPV del País Vasco, si bien respecto de los usos dotacionales exceptúa los terrenos que estén afectados o vinculados a un fin específico, distinto o compatible con los del PPS.
- Los bienes patrimoniales de la Administración adscritos expresamente al destino del PPS; Andalucía, art. 72 a) LOUA<sup>20</sup>; Canarias, art. 74.3 a) TRLOENPC; Murcia, art. 197 a) TRLSRM; Madrid, art. 174.1 a) LSCM. En Navarra, art. 224.2 LFOTU, se indica que los Ayuntamientos podrán incluir en el PPS los bienes patrimoniales clasificados por el planeamiento urbanístico como SU o Suble. cuya inclusión así se determine por acuerdo plenario de la entidad local titular de los mismos. En Castilla-La Mancha se sigue el mismo régimen que en la Comunidad Valenciana<sup>21</sup>.
- Terrenos adquiridos por la Administración por cualquier título con el fin de su incorporación al PPS: Aragón, art. 112 c) LUA; Asturias, 216.1 c) TRLOTUA; Castilla y León, art. 124.1 b) LUCL; Navarra, art. 224.3 .PMS y 231 LFOTU –Banco Foral del Suelo-; País Vasco, art. 113.2 c) LSUPV. En otras CCAA también se incluyen las construcciones (Andalucía, art. 72 e) LOUA; Murcia, art. 197 c) TRLSRM) e incluso las edificaciones : Canarias, art. 74.3 d) TRLOENPC; Madrid, art. 174.1 c) LSCM; Galicia, art. 176.2 c) LSUG). O los derechos de aprovechamiento urbanístico (Castilla-La Mancha, art. 77 c) TRLOTAU). Finalmente, en Extremadura la referencia se hace a los bienes patrimoniales en general (art. 89 a) LSOTE).
- En general, los obtenidos por cesiones de cualquier clase, ya sea en terrenos o en metálico por razón de la gestión urbanística, así como por la ejecución del planeamiento o los instrumentos de ordenación del territorio, que incluirían todos los que siguen a continuación: Asturias, art. 216.1 b) TRLOTUA; Aragón, art. 112 b) LUA; Canarias, art. 74.3 e)TRLOENPC<sup>22</sup>; Cantabria, art. 230.1 b) LRUSC<sup>23</sup>; Castilla-La Mancha, art. 77 c) TRLOTAU;

---

<sup>18</sup> En Castilla y León, el art. 124.1 a) LUCL se refiere al suelo urbano se refiere al no consolidado y al suelo urbanizable residencial.

<sup>19</sup> En Extremadura, el suelo urbanizable deberá tener Programa de Ejecución aprobado para poder formar parte del PPS.

<sup>20</sup> En Andalucía, el art. 72 a) LOUA añade: *“Dicha incorporación podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concreta”*.

<sup>21</sup> A tal efecto, el art. 77 a) TRLOTAU dispone que integran los PPS: *“Los bienes patrimoniales de la Administración a los que una disposición legal o reglamentaria o el planeamiento territorial o urbanístico asigne expresamente tal destino, vincule a la construcción o rehabilitación de VPP o atribuya cualquier otro uso de interés social”*.

<sup>22</sup> En Canarias, el art. 74.3 d) TRLOENPC indica: *“Cesiones en especie o en metálico derivadas de deberes u obligaciones, legales o voluntarias, asumidos en convenios o concursos públicos”*.

<sup>23</sup> El art. 230.1 b) LRUSC de Cantabria es muy genérico: *“Los obtenidos como consecuencia de cesiones, tanto de terrenos como en metálico”*.

Extremadura, art. 89 b) LSOTE<sup>24</sup>; Galicia, art. 176 d) LSUG; La Rioja, art. 179 LOTUR; Madrid, art. 174.1 c), f) y g) LSCM; Navarra, art. 224.1 LFOTU; País Vasco, art. 113.2 b) LSUPV; Murcia, art. 197 b) y d) TRLSRM.

- Por expropiaciones urbanísticas: Aragón, art. 112 b) LUA; Asturias, art. 216.1 b) TRLOTUA; Canarias, art. 74.3 d) TRLOENPC; Cantabria, art. 230.1 e) LRUSC; Castilla-La Mancha, art. 77 c) TRLOTUA; Extremadura, art. 89 d) LSOTE; Galicia, art. 176.2 c) LSUG; La Rioja, art. 179 LOTUR; Navarra, art. 224.1 LFOTU en relación con el art. 225; País Vasco, art. 113.2 d) LSUPV<sup>25</sup>.
- Obtenidos en virtud del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (Asturias, art. 216.1 b) TRLOTUA; Canarias, art. 74.3 d) TRLOENPC; Cantabria, art. 203.1 d) LRUSC; La Rioja, art. 179 LOTUR; Navarra, art. 224.1 LFOTU<sup>26</sup>; País Vasco, art. 113.2 f) LSUPV.
- En general, los ingresos, bienes y derechos provenientes de la gestión del PPS: Asturias, art. 216.1 g) TRLOTUA; Canarias, art. 74.3 b) *in fine*; Castilla y León, art. 124 d) regla 4ª LUCL; Extremadura, art. 89 f) LSOTE<sup>27</sup>; Galicia, art. 176.2 b) LSUG; Madrid, art. 174.2 a) LSCM; País Vasco, art. 113.3 b) LSUPV.
- Ingresos provenientes de transferencias y consignaciones presupuestarias cuyo fin sea la conservación, ampliación o gestión del PPS (Asturias, art. 216.1 f) TRLOTUA; Cantabria, art. 230.2 LRSUC; Castilla y León, art. 124.1 c) regla 3ª LUCL; País Vasco, art. 113.3 a) LSUPV; Madrid, art. 174.2 d) LSCM.
- Las viviendas de propiedad pública (Castilla y León, art. 124.1 b) 4ª LUCL; País Vasco, art. 113.2 g) LSUPV).
- Las cesiones de suelo o el importe en metálico obtenidos en pago del canon previstos en la Ley para actuaciones en suelo rústico: Andalucía, art. 72 d) LOUA *ab initio*; Canarias, art. 74.3 c) TRLOENPC; Extremadura, art. 89 c) LSOTE; Madrid, art. 174.1 h) LSCM; Castilla-La Mancha, art. 77 b) TRLOTUA en relación con el art. 33 Decreto 242/2004, que aprueba el Reglamento de Suelo Rústico; Navarra, art. 224.1 en relación con los arts. 114.3 y 116 LFOTU; Andalucía, art. 72 d) LOUA;
- Los ingresos obtenidos en concepto de sanciones urbanísticas (en virtud de la denominada “disciplina urbanística”), a saber: Andalucía, art. 72 d) LOUA, en relación con el art. 197.2; Asturias, art. 216.1 i) TRLOTUA; Extremadura, art. 212 LSOTE; País Vasco, art. 113.3 d) LSUPV.

---

<sup>24</sup> El art. 89 b) LSOTE especifica: “*Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones voluntarias (...)*”.

<sup>25</sup> El art. 113.2 d) LSUPV dispone: “*Los terrenos adquiridos mediante expropiación, no afectados al uso o servicio público*”. En este sentido, GUTIÉRREZ COLOMINA, VENANCIO; *Manual Básico sobre la Ley del Suelo Estatal (Ley 8/2007 de 28 de mayo)*; Ed. Fundación Asesores Locales, Málaga (2008), pág. 453 dispone: “*Parece contradictorio que se incluyan las dotaciones públicas obtenidas mediante cesión gratuita y en cambio no se incluyan las que son objeto de expropiación*”.

<sup>26</sup> En Navarra, el art. 224.1 LFOTU se refiere a los bienes de cualquier clase.

<sup>27</sup> Con la salvedad de que no se apliquen a la adquisición de nuevos bienes inmuebles, como indica el art. 89 f) LSOTE.

#### II.2.1.4. FORMAS DE TRANSMISIÓN O DISPOSICIÓN.

Las formas de transmisión de los PPS dependen de lo que disponga la normativa urbanística autonómica a la que los bienes se refieren en cuanto a su ámbito de localización, si bien en la mayoría de ellas las formas son similares. Lo más relevante de toda la normativa es que en unas comunidades el derecho de superficie no es más que una forma más de transmisión o disposición del PPS y en otras se configura como una auténtico instrumento de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda de forma autónoma, independientemente de que a su vez pueda ser constituido en bienes del PPS. Con posterioridad, en el capítulo IV.1, 2 y 3 del presente trabajo analizaremos más en profundidad cada una de las formas de transmisión o disposición de los bienes integrantes del PPS.

En lo que respecta al ámbito territorial de la **Comunidad Valenciana**, el art. 264 LUV regula las **formas de transmisión del PPS** :

- a) Mediante enajenación por concurso público.
- b) Mediante subasta, cuando los bienes enajenados no estén sujetos al límite en el precio de explotación o no tengan el precio tasado oficialmente.
- c) Directamente, por precio no inferior al valor de los terrenos, a entidades de carácter benéfico y social y a promotores públicos, que promuevan la construcción de viviendas de protección pública<sup>28</sup>. Asimismo, el documento público en que conste la enajenación directa debe establecer el destino final de los terrenos transmitidos, el plazo máximo de construcción y las demás limitaciones y condiciones que la administración considere conveniente.
- d) Mediante cesión gratuita a organismos públicos, sociedades, entidades o empresas de capital íntegramente público, o a otras AAPP, siempre que el destino de la referida cesión sea la constitución sobre el suelo cedido de VPP (por ejemplo, la cesión gratuita que pueda efectuar el Ayuntamiento de Valencia a AUMSA, siguiendo el caso práctico que veremos en el apartado V.2 del presente trabajo.

Por otra parte, el apartado 2º del art. 264 añade que *“La transmisión, en todo caso, observará la normativa estatal y comunitaria en materia de defensa de la competencia, ayudas públicas y disciplina de mercado”*.

Dado que es conveniente poder visualizar las formas de transmisión o disposición de los bienes del PPS, en las diferentes CCAA, a continuación incorporaremos una tabla comprensiva de las formas de transmisión de los bienes integrantes del PPS por cada una de las CCAA, teniendo en cuenta que, en el caso de la enajenación o cesión onerosa En la mayoría de los casos preferentemente mediante concurso cuando se trate de VPP, con la posibilidad de que sea subasta en el resto de casos. La forma de adjudicación directa dará lugar si quedaren los procedimientos anteriores desiertos, y en el caso del derecho de superficie, en unas ocasiones figura en algunas CCAA como una forma más de transmisión del PPS y en otras como una figura autónoma, es decir, como un instrumento más de la política del suelo.

---

<sup>28</sup> Según el art. 546.3 ROGTU, tendrán la condición de promotores públicos las AAPP de carácter territorial, los OOAA, así como las Entidades públicas y las sociedades mercantiles de titularidad exclusivamente públicas. A estos efectos, no tendrán la consideración de promotores públicos las empresas mixtas.

Comunidad Autónoma	Formas de transmisión o disposición del Patrimonio Público del Suelo			
	Enajenación/cesión onerosa	Cesión gratuita o precio inferior <sup>29</sup>	Permuta	¿Dº Superficie autónomo?
Andalucía (LOUA)	Sí (art. 76)	Sí (art. 76)	No contemplada	Autónomo (art. 77)
Aragón (LUA)	Sí (art. 115 y 116)	Sí (art. 118 y 119)	No contemplada	No autónomo (art. 120)
Asturias (TRLOTUA)	Sí (art. 219.1 a) 1º y 2º <sup>30</sup>	Sí (art. 219.1 b) y c)	Sí (art. 129.1 d)	No autónomo (art. 225)
Canarias (TRLOENPC)	Sí (art. 77.1 a)	Sí (art. 77.1 b)	Sí (art. 77.1 c)	No contemplado
Cantabria (LRUSC)	Sí (art. 234)	Sí (art. 235 y 236)	No contemplada	Autónomo (art. 239)
Castilla-La Mancha (TRLOTAU)	Sí (art. 79.3 a)	Sí (art. 79.3 b) y c)	Sí (art. 79.3 d)	Autónomo (art. 80)
Castilla y León (LUCL)	Sí (art. 127.2)	Sí (art. 127.3)	Sí (art. 127.2)	Autónomo (art. 130)
Cataluña (TRLUC)	Sí (art. 167)	Sí (art. 166)	No contemplada	No autónomo (art. 171)
Comunidad Valenciana (LUV)	Sí (art. 264.1 a), b) y c)	Sí (art. 264.1 d)	Sí (art. 547.1 ROGTU)	Autónomo (art. 267)
Extremadura (LSOTE)	Sí (art. 93.1 a)	Sí (art. 93.1 b)	No contemplada	Autónomo (art. 95)
Galicia (LSUG)	Sí (art. 177.2)	Sí (art. 177.4)	Sí (art. 177.2)	Autónomo (art. 178)
La Rioja (LOTUR)	Sí (art. 182)	Sí (art. 183 y 184)	Sí (art. 184)	No autónomo (art. 185)
Madrid (LSCM)	Sí (art. 178.1 a) y c)	Sí (art. 178.1 b), c) y d)	Sí (art. 178 e)	Autónomo (art. 179)
Navarra (LFOTU)	Sí (art. 228.2 a) y b)	Sí (art. 228.2 c) y 234.2)	No contemplada	Autónomo (art. 236)
País Vasco (LSUPV)	Sí (art. 116.4)	Sí (art. 118)	Sí (art. 116.4)	Autónomo (art. 128)
Región de Murcia (TRLSRM)	Sí (art. 200 a)	Sí (art. 200 b) y d)	Sí (art. 200 c)	Autónomo (art. 201)

**Tabla 3. Formas de transmisión o disposición de los bienes del Patrimonio Público del Suelo por Comunidades Autónomas. Fuente: legislación. Elaboración propia.**

<sup>29</sup> Esta mención incluye a la denominada “Cesión gratuita” y “Cesión entre administraciones”, que en cada comunidad se puede denominar de una forma, incluso en alguna se regulan ambas de forma independiente.

<sup>30</sup> Diferenciando en el párrafo 1º que indica la forma de concurso cuando el terreno enajenado esté destinado a la construcción de VPP y el 2º párrafo la posibilidad de emplear la subasta cuando el uso no sea residencial.

### II.2.1.5. DESTINO DE LOS BIENES.

En el TRLS08, art. 39.1, se regula el destino de los bienes y recursos que integran necesariamente los PPS, esto es, la construcción de VPP que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, u otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

Respecto de los principales destinos del PMS realizados por los ayuntamientos recogidos, el Informe fiscalización del servicio de la gestión y control de los recursos integrantes del PMS, ejercicio 2004, refleja los siguientes:

Destinos principales del PMS	Porcentaje (%)
1. Construcción de VPP	16,3
2. Fines, usos y actividades de interés social	35,8
2.a. Urbanización y ejecución de dotaciones y sistemas generales	19,1
2.b. Otro usos de interés social	16,7
3. Conservación, gestión y ampliación del propio PMS	8,8
4. Construcción de vivienda libre y otros usos previstos en las normas autonómicas	4,0
5. Usos no previstos en las normativas autonómicas	6,9
<b>Totales</b>	<b>100,0</b>

**Tabla 4. Destinos del PMS. Informe de fiscalización de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, ejercicio 2004. Elaboración propia.**

Estos fines urbanísticos han sido concretados en la Comunidad Valenciana que, en su art. 259 LUV dispone el carácter finalista de los PPS:

- Los bienes y recursos que integran el PPS, así como los ingresos obtenidos mediante la enajenación, permuta o cesión de terrenos y la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente económico, deberán ser destinados a la constitución de VPP (apartado 1º).
- Cuando la demanda de VPP esté satisfecha justificadamente, y se acredite en un programa municipal, de carácter plurianual, destinado a cubrir las necesidades de VPP, concertado con la Conselleria competente por razón de la materia, y la necesidad del municipio de destinarlos a otros usos de interés público así lo exijan, podrá destinarse a otras actuaciones de interés social, que deberán tener alguno de los siguientes fines (apartados 2º y 3º):
  - o Obtención de suelos y ejecución de los elementos pertenecientes a la ordenación estructural, siempre que no estén adscritos o incluidos en un área de reparto.
  - o Ejecución de obras de urbanización de marcado carácter social y no incluidas en unidades de ejecución.
  - o Obtención de suelo y/o construcción de equipamientos de la red secundaria cuya ejecución no está prevista a cargo de los propietarios del suelo.

## La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

- Actuaciones de iniciativa pública destinadas a renovación urbana, reforma interior o rehabilitación de viviendas.
- Conservación y mejora del medio ambiente, del entorno urbano y protección del patrimonio arquitectónico y del paisaje.
- Creación y promoción de suelo y/o ejecución de actuaciones de interés estratégico para el ejercicio de nuevas actividades económicas o ampliación de las existentes, sean de iniciativa pública o privada.

En cuanto a las previsiones de VPP, el art. 10.1 b) TRLS08 dispone la obligación de destinar suelo adecuado y suficiente para uso residencia con reserva de VPP que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. No obstante, la disposición transitoria primera TRLS08 establece las siguientes precisiones a lo anterior:

- Estarán exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los Municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viv./1.000 hab/año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales de más de 100 nuevas vivienda, así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.
- Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

Dada la importancia del porcentaje destinado a VPP en la Comunidad Valenciana y la imposibilidad de destinar el PPS a otros usos sociales si no se ha cumplido con las reservas establecidas, debemos hacer un recorrido por la normativa de aplicación. En primer lugar, la disposición adicional 6ª LUV indica, a modo de resumen, lo siguiente:

- En los suelos residenciales sujetos a actuaciones integradas los instrumentos de planeamiento deberán establecer la reserva de VPP para atender a la demanda que se prevea en el Sistema Territorial de Indicadores de Demanda de Vivienda (STIDV) aprobado por la Conselleria competente en esta materia.
- No obstante, en los municipios con población superior a 50.000 habitantes o con crecimiento urbano medio en los 5 años anteriores superior a 10 viviendas/1000 hab./año, la reserva establecida en función del STIDV en ningún caso será inferior al 30% de la edificabilidad residencial.
- En aquellos ámbitos o sectores que por su tipología o por no estar destinados preferentemente a primera residencia, no se consideren aptos para la construcción de la totalidad de la reserva destinada a VPP se podrá reducir de manera motivada y previa aprobación del Ayuntamiento y de la Generalitat, sin que en ningún caso la edificabilidad

reservada sea menor al porcentaje público e aprovechamiento que corresponda a la administración.

- En actuaciones de especial relevancia que tengan un interés estratégico, sean de iniciativa pública o privada, podrá reducirse hasta un 15% la edificabilidad residencial destinada a VPP, si bien deberá justificarse que en el conjunto del municipio se cumple la reserva global de suelo con esta vinculación.

En el caso de municipios de la Comunidad Valenciana cuyos Planes Generales no estén adaptados a la LUV la disposición transitoria 5ª LUV dispone que mediante Decreto del Consell de la Generalitat, con carácter subsidiario y transitorio, se podrán fijar porcentajes mínimos de reserva de suelo vinculado a la promoción de VPP, lo que se concretó en la disposición transitoria 8ª del ROGTU, en cuanto indica que con carácter subsidiario, y en tanto el planeamiento municipal no cuente con el correspondiente estudio de necesidades de vivienda, se establecen los siguientes porcentajes en función de la asignación de municipios a zonas geográficas de conformidad con las establecidas en el correspondiente Plan de vivienda:

MUNICIPIO	% de edificabilidad residencial destinado a VPP
Municipio de Valencia	40%
Municipios de Alicante y Castellón	30%
Municipios singulares C	25%
Municipios Zona A	25%
Municipios Zona B y C	20%
Municipios zona C con población entre 5.000 y 2000 habitantes.	15%
Municipios zona C con población inferior a 2.000 habitantes	10%

**Tabla 5. Tabla de porcentajes aplicables de edificabilidad residencial destinado a VPP de los municipios de la Comunidad Valenciana. Fuente: D.T. 8ª ROGTU. Elaboración propia.**

En las fichas de planeamiento y gestión se contendrá, de manera justificada, la distribución concreta de los porcentajes en función del régimen de protección, siendo las VPG el 70% como mínimo y el resto a VPC u otros regímenes de aplicación.

En el resto de CCAA el destino de los bienes está regulado en los siguientes artículos de cada una de las normas de aplicación: Andalucía (art. 75 LOUA); Aragón (art. 111 LUA); Asturias (art. 217 LOTUA); Islas Canarias ( art. 76 TRLOTENPC); Cantabria (art. 233 LRUSC); Castilla y León (art. 125 LUCL); Castilla-La Mancha (art. 79 TRLOTAU); Extremadura ( art. 92 LSOTE); Madrid (art. 176 LSCM); Navarra (art. 227 LFOTU para el PMS y 233 LFOTU para los bienes del Banco Foral de Suelo Público); País Vasco (art. 115 LSUPV); Región de Murcia (art. 198 TRLSRM); La Rioja (art. 181 LOTUR). No obstante, por lo que al derecho de superficie en el PMS se refiere, los destinos que a nosotros nos interesan son los coincidentes de la normativa del derecho de superficie con la del PPS, que se puede ver en el apartado II.2.2.3 del TFC relativo a “Destino” del Derecho de Superficie, en concreto, incluidos en la **Tabla 6** titulada “Destinos concurrentes del derecho de superficie constituido en el PPS”.

#### II.2.1.6. REGISTRO DE EXPLOTACIÓN E INVENTARIO DE BIENES.

En la Comunidad Valenciana, la LUV y el ROGTU regulan algunas cuestiones acerca del inventario y registro de la gestión de los bienes del PPS:

- El Registro de explotación e inventario de bienes del Patrimonio Público del Suelo se realizará en los términos que reglamentariamente se determinen, según dispone el art. 258.3 LUV.
- Los Ayuntamientos prestarán la cooperación y asistencia activa que la Conselleria pueda precisar para la adecuada gestión del registro autonómico del PMS, para lo cual deberán remitirle copia certificada con la relación de bienes inmuebles, identificación precisa y determinada, certificación registral y cargas urbanísticas, con obligación de incluir las actualizaciones del inventario, así como las modificaciones que éste experimente. El registro será público, de acceso gratuito y tendrá una finalidad informativa (art. 266.1, 2 y 3 LUV y 574.2, 3, 4 y 5 ROGTU).
- No se podrá disponer de ellos si previamente no se aporta, al respectivo expediente, certificado de la inscripción en dicho Registro, que el Secretario deberá protocolizar. Si un Ayuntamiento no procede a enajenar en el plazo de 2 años al menos el 50% de todos los bienes inmuebles del PMS, la Generalitat procederá a iniciar expediente de expropiación forzosa con carácter urgente, sobre la relación de bienes inmuebles inventariados con el fin de proceder a la construcción, directa o indirectamente, de VPP, debiendo dictar certificado de incumplimiento (art. 266.6).
- Es necesario que cada administración disponga de un sistema que posibilite la identificación y control de los bienes del PPS en cualquier momento, al objeto de conocer si a dichos bienes se les otorga alguno de los destinos específicos determinados por ley, para lo cual los Registros Urbanísticos tienen por objeto garantizar la transparencia en el ejercicio de la función pública (art. 574.1 ROGTU).
- La existencia de registros permitirá realizar un control integral del PMS que servirá para controlar los bienes inmuebles que lo integran, sus valoraciones (en el caso de adquisiciones), recursos financieros y la vinculación directa con su destino legal (según indica el art. 578.1 ROGTU deberá contener la inscripción, anotación complementaria, cancelaciones, anotación de rectificación y notas marginales) y la inscripción deberá contener, al menos, el ámbito de ordenación, la clase de planeamiento, el ámbito concreto, el promotor, la aprobación definitiva y el plazo de vigencia (art. 580.1 ROGTU).

Asimismo, el Decreto 178/2004, de 24 de septiembre crea y regula el **Registro Autonómico de Patrimonios Públicos Municipales de Suelo** de la Comunidad Valenciana, el cual tiene como finalidad, según indica su Exposición de Motivos, la de *“disponer de la información precisa para garantizar el destino de los bienes integrantes de los PMS a la promoción y edificación de VPP o intervención en los centros históricos, monumentos o inmuebles de interés patrimonial, que permita a la administración de la Generalitat actuar de forma directa en el cumplimiento de su labor de fomento de la construcción de VPP, en el caso de que los municipios no procedan a gestionar y enajenar el suelo conforme a lo previsto en las disposiciones normativas que regulan dichos PPS”*. Es importante mencionar, a su vez, que el art. 2.2 dispone que los bienes inmuebles integrados en cada inventario del PMS y que se hallen inscritos en el Registro tendrán la naturaleza de **bienes de utilidad pública e interés social**.

En otras CCAA, como por ejemplo en la de Andalucía, (art. 70.2 LOUA), Comunidad Foral de Navarra (229.2 LFOTU para el PMS y art. 235 para el Banco Foral del Suelo), Madrid (art. 177.1 y 2 LSCM), Canarias (74.2 TRLOTENPC), Extremadura (art. 87.2 LSOTE), Castilla-La Mancha (art. 76.3 TROLTAU), disponen a modo general que las AAPP titulares de PPS deberán llevar un “registro”, “registro de explotación”, “registro administrativo”, que tendrá carácter público, comprensivo de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones o cesiones de bienes, el destino final de éstos, etc. En Asturias, las AAPP titulares de PPS están obligadas a formar inventario separado de los bienes y derecho económicos integrantes de los mismos, con arreglo a la regulación establecida en la legislación reguladora de inventario de bienes y derechos de la entidad respectiva, y con observancia de las especialidades establecidas en la normativa territorial y urbanística, así como sus transmisiones, formas de gestión y destino (art. 218.3 LOTUA y 540.1 y 2 ROTUPA). En Castilla y León, el art. 376 RUCL dispone la obligación de las AAPP o entidades que tuvieran encomendada su gestión de documentar contablemente de forma expresa y diferenciada los movimientos en cuestión. Salvo Castilla y León, Comunidad de Madrid y Navarra, todas las normas determinan que los citados registros serán objeto de desarrollo reglamentario; sirva a modo de ejemplo del desarrollo reglamentario citar la Comunidad autónoma de Aragón, mediante el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo (arts. 16 a 24 RPAPPS) y en Canarias en los arts. 238 a 242 RGESPC, etc.

Por otra parte, la normativa dispone que los bienes del PMS, en tanto bienes municipales, deben recogerse en diversos inventarios: Inventario General municipal (regulado en los arts. 17 a 36 RBEL), al Inventario separado de los bienes del PMS, y al Inventario contable (regulada por las ICAL). Además, las CCLL deben inscribir sus bienes inmuebles y derechos reales en el Registro de la Propiedad (arts. 85 TRRL y 36 RBEL). Tradicionalmente, el control de los bienes inmuebles en los ayuntamientos se ha realizado a través del Inventario general, no sirviendo de mucha ayuda el contable. En este sentido, tanto la legislación general (RBEL) como la autonómica detallan los datos de cada uno de los bienes que deben incluirse en el inventario municipal, estructura, rectificación y aprobación. Dado que la especial naturaleza del PMS hace que deba conocerse de forma independiente y separada del resto de bienes, su inventario debería hacerse a través del inventario general (con suficiente diferenciación) o con un inventario específico, como es el caso de Cataluña (art. 222.2 RLUC). No obstante, hasta a fecha del ejercicio del 2004, muchas de estas obligaciones han sido sistemáticamente incumplidas, tal y como ha denunciado la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

En lo referente al Inventario general, el art. 8.1 d) LPAP establece como principio de gestión de los bienes y derechos patrimoniales la identificación y control mediante inventarios y registros adecuados –inclusive el del Registro de la Propiedad. El art. 32 LPAP recoge la obligación de formar inventario a la que están sometidas las AAPP y, en concreto, la del Estado a través del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, detallando las menciones necesarias para su identificación y las precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados. En cuanto a los bienes locales, el art. 17 RBEL obliga a que las CCLL formen inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición. Asimismo, con sujeción a las reglas de los arts. 18 y ss. RBEL, se formarán inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a Entidades con personalidad propia y dependientes de las Corporaciones locales, así como de establecimientos con personalidad propia e independiente, si la legítima representación correspondiere a las CCLL.

## II.2.2. EL DERECHO DE SUPERFICIE.

### II.2.2.1. CALIFICACIÓN DE LA NATURALEZA DEL BIEN INMUEBLE.

Los bienes demaniales también pueden formar parte del PPS (Canarias, art. 74.3 en relación con el 77.1 c) TRLOENPC; Castilla León, art. 372.1 b) 5º RUCL; Galicia, art. 176.2 b) y d) en relación con el art. 177.1 c) LSUG; País Vasco, art. 113.2 b) LSUPV; Comunidad Valenciana, art. 543.1 b) ROGT). Solamente de estas CCAA, en Castilla y León (art. 130.1 LUCL), Galicia (art. 178.1 LSUG y País Vasco (art. 130 LSUPV) se indica, a su vez, que el derecho de superficie podrá constituirse en el PPS, pero sin referirlo expresamente a que las dotaciones públicas tendrán el carácter de dominio público. En la Comunidad Valenciana ni si quiera encontramos la previsión de que el derecho de superficie pueda constituirse en el PMS, si bien sí lo entendemos posible en lo referente al PMS de naturaleza patrimonial. El art. 173 LSCM de la Comunidad de Madrid y el art. 112 b) LUA de Aragón, otorgan la condición de patrimoniales de los bienes del PPS al excluir del mismo los terrenos obtenidos a través de cesiones que estén afectas al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales públicas en tanto se mantenga la afectación. En el resto de CCAA no se dice nada expresamente acerca del carácter de los bienes del PPS. Finalmente, en Cataluña se prevé un sistema de viviendas dotacionales públicas cuyo suelo, de titularidad pública, no forma parte del PPSV expresamente, pero sí se permite la posibilidad alternativa de constituir sobre el mismo un derecho de superficie o una concesión administrativa<sup>31</sup>.

La calificación de la DGRN de 13.3.2007, que trata sobre la pretensión de un ayuntamiento de constituir un derecho real de superficie sobre un sistema general calificado como del PMS, no hace sino seguir la tendencia, cada vez más generalizada, de entender la posibilidad de constituir un derecho de superficie sobre dotaciones públicas, si bien no porque pueda constituirse, sin más, sobre un bien demanial, sino porque esa dotación es, en realidad y a pesar de su afectación a un servicio público, un bien integrante del PMS. Pero entonces BREMOND TRIANA<sup>32</sup> se pregunta ¿nos encontramos con estos bienes dotacionales del PMS con un tercer género junto al demanial y al patrimonial? La solución que plantea este autor pasa por considerar que, o bien que existe una patrimonialidad subsidiaria de las dotaciones públicas<sup>33</sup>, en cuyo caso habrá que estar a la normativa urbanística autonómica, o bien opta por la revisión conceptual del término “afectación”

---

<sup>31</sup> En Cataluña, el art. 18 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña dispone que el planeamiento urbanístico general deberá calificar terrenos y prever reservas destinadas al sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas para satisfacer a determinados colectivos sociales, cuya titularidad será pública. Las AAPP o el ente público titular del suelo podrán obtener el suelo por cesión obligatoria y gratuita, por expropiación o por cesión onerosa acordada con el propietario. En este último caso debe constituirse un derecho de superficie o concesión administrativa a favor del cedente para la construcción y explotación de las viviendas dotacionales por un plazo de 50 años, pudiendo promoverse en régimen de alquiler. Los titulares públicos del suelo podrán construir y gestionar directamente las viviendas dotacionales públicas o podrán otorgar un derecho de superficie o una concesión administrativa a terceros para que las construyan y gestionen.

<sup>32</sup> BREMOND TRIANA, L.M<sup>a</sup>, “La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico”, *Práctica urbanística*, N<sup>o</sup> 101, Sección Estudios, Febrero 2011, pág. 16, Editorial La Ley.

<sup>33</sup> Como la que se pretende establecer en la Comunidad de Madrid con la denominada “Ley Escoba” de acompañamiento a la de Presupuestos regionales para 2011. Esta Ley de Medidas Fiscales y Administrativas propone que las redes supramunicipales obtenidas por cesión urbanística obligatoria y gratuita en S.Uble. sean consideradas bienes patrimoniales “salvo que una Ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público”.

para considerar un bien como demanial, sobre todo tras el sentido de “patrimonio especial” del PPS basado en que dichos bienes tienen como destino el cumplimiento de fines públicos o sociales (v.gr. STC nº 166/1998, de 15 de julio)<sup>34</sup>.

En este último sentido cabe destacar un principio general del Derecho patrimonial público, que es el relativo a que toda afectación requiere la tramitación de un expediente y la resolución mediante acto administrativo singular para cada bien en concreto ya que sobre él se ha establecido y puesto en funcionamiento un servicio público preestablecido, salvo que estemos en supuestos de demanio natural (por ejemplo el dominio público marítimo-terrestre) o a afectaciones implícitas o tácitas (si bien éstas se referirán siempre a bienes tasados). Por lo expuesto, BERMOND TRIANA concluye que *“las parcelas cedidas gratuita y obligatoriamente por razón del urbanismo para dotaciones destinadas al servicio público (...) a diferencia de las cedidas para el uso público, les es aplicable el principio general de “residualidad” o subsidiariedad de la naturaleza patrimonial de todos aquellos bienes públicos que no hayan adquirido efectivamente la afectación demanial, por ser destinados a ser soporte de un servicio público determinado”,* tal y como se deduce del art. 3 RBEL, que establece la afectación del bien destinado a uso público desde el momento de la cesión del mismo, pero no de los destinados a servicio público (art. 4).

Estas últimas parcelas (las destinadas a servicios públicos) son las referidas a equipamiento (no a obras de urbanización ni a infraestructuras) para el servicio público, los cuáles no tienen previsión expresa acerca de su afectación automática en el momento de su cesión gratuita ni las leyes urbanísticas les otorgan el carácter inequívoco de bien demanial. Por ejemplo, en el art. 2 a) LPAP se exigiría la *“utilización pública, notoria y continuada”* de un servicio público para su afectación implícita como dominio público, y el art. 5.3 indica que se considerarán de dominio público los inmuebles de titularidad de la AGE o de los organismos públicos vinculadas a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado. En estos bienes de “equipamiento”, deberán ser los instrumentos de ordenación complementarios los que concreten su destino público, y su falta de afectación puede tener como consecuencia su inclusión en el PPS.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que la afectación general ya no es un rango distintivo de éste respecto del conjunto de bienes patrimoniales, y que la afectación típicamente demanial ha de entenderse existente sólo desde la puesta en funcionamiento del uso público o del establecimiento efectivo del servicio público (al menos en la concreción del proyecto de inversión). Por ello, como acertadamente indica BERMOND TRIANA *“la constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos a la Administración para dotaciones públicas en ejecución de un plan urbanístico es conforme a la Ley mientras tales inmuebles mantengan su condición original de bien patrimonial, más concretamente de bienes integrantes del patrimonio público del suelo. Sólo cuando las parcelas en cuestión adquieran la naturaleza jurídica demanial por un acto singular de afectación adecuado, esa posibilidad ha de decaer y el gravamen autorizable se restringirá al régimen propio de la concesión administrativa.”*

---

<sup>34</sup> Esta Sentencia indica que ya no es la afectación el rasgo exclusivo ni determinante, ni propio ni exclusivo del demanio porque es plausible la existencia de auténticos bienes patrimoniales afectos a servicios públicos en su origen, a los que les sería de aplicación igualmente la nota de inembargabilidad, cuyo ejemplo más diáfano es el PMS. Precisamente por el destino al que están encaminados los bienes del PMS se permite su gravamen e incluso su transmisión pero siempre con el pleno respeto a la consecución de alguno de los fines públicos tasados que presiden su constitución y gestión. Por lo tanto, el ordenamiento jurídico permite la afectación al uso o servicio público y, al mismo tiempo, la alienabilidad de bienes públicos.

### II.2.2.2. CARACTERES DEL DERECHO DE SUPERFICIE.

La **naturaleza jurídica** del derecho de superficie es la de un derecho real sobre una finca ajena que atribuye a su titular una doble facultad: la de realizar construcciones y la de disfrutar como “propietario temporal” de lo construido, por el cuál éste podrá realizar las construcciones ocupando la rasante, el vuelo y el subsuelo. Así, en el derecho de superficie existe una nota de “inherencia” respecto del bien gravado, por cuanto el superficiario tiene la posesión jurídica del suelo y la de su vuelo o subsuelo, y, por lo tanto, la facultad o el derecho de ocuparlos; finalmente, tiene la propiedad jurídica y material de la edificación durante el tiempo por el cuál se haya constituido el derecho en cuestión<sup>35</sup>

En cuanto al **régimen jurídico**, el art. 40.4 TRLS/08 dispone que *“El derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, por la legislación civil en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho”*. En la mayoría de CCAA la remisión al régimen establecido en la Ley del Suelo es la tónica habitual (Comunidad Valenciana, art. 267 LUV; Galicia, art. 178.2 LSUG; Andalucía, art. 77.3 LOUA; Cantabria, art. 239 LRUSC, y Castilla-La Mancha, art. 81 TRLOTAU). En algunas CCAA al régimen de la legislación estatal se le añaden algunas reglas complementarias (Asturias, 226.2 TROLOTUA; Castilla y León, art. 130 LUCL y Región de Murcia, art. 201.2 TRLSRM). En otros casos se omite dicha remisión (Extremadura, La Rioja, Madrid y País Vasco). La excepción la encontramos en Cataluña, donde el art. 171.2 TRLUC dispone otro régimen de fuentes: *“El derecho de superficie se rige por esta Ley, por la legislación catalana y por el título constitutivo del derecho”*, y en Navarra, donde el art. 236.2 LFOTU dispone que el derecho de superficie *“se regirá por las disposiciones contenidas en este Capítulo, por el título constitutivo del derecho y, subsidiariamente, por las normas del Derecho privado”*.

En cuanto al **contenido** del derecho de superficie, el art. 40.1 TRLS08 dispone que *“El derecho de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo”*.

En lo referente a los elementos formales y a la duración del derecho de superficie, el art. 40.2 primer párrafo, indica: *“Para que el derecho de superficie quede válidamente constituido requiere su formalización en escritura pública y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de 99 años. El derecho de superficie sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado”*. No obstante, respecto los requisitos formales en la constitución, en algunas CCAA la inscripción en el Registro del derecho es requisito constitutivo de la eficacia, no de la

---

<sup>35</sup> CASTILLO MARTÍNEZ, CAROLINA DEL CARMEN; “Los instrumentos de intervención de la Administración en el mercado del suelo y de la vivienda”; *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 31, Julio 2009, Ed. Tirant Lo Blanch, págs. 420 a 423. Esta autora dispone que el derecho de superficie tiene los siguientes caracteres: derecho real de sustancia dominical, atributivo a su titular de una propiedad separada (art. 40.1 TRLS08), no considerándose un derecho real limitado, sino un derecho por el que se atribuye al superficiario la propiedad sobre su objeto de manera separada a la propiedad del suelo; duración temporal( art. 40.2 TRLS08); y atributivo a u titular de la facultad de construir y la correlativa adquisición de la propiedad sobre la construcción, o para alcanzar la titularidad dominical sobre lo ya edificado.

validez del mismo (País Vasco, art. 128 b) LSUPV; Navarra, art. 236.3 LFOTU y Extremadura, art. 96.1 a) LSOTE). En cuanto a la duración, la mayoría de CCAA optan por no incluir nada respecto a la misma en sus normas, y otras simplemente reproducen sin más dicha previsión estatal (Extremadura, art. 96.2 b) LSOTE), siendo la excepción la Comunidad de Madrid (art. 180 LCSCM), Navarra (art. 237 LFOTU) y País Vasco (art. 129.1 LSUPV) que establecen un plazo máximo de duración de 75 años. Por otra parte, el Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública establece, recoge otros elementos formales que deberán ser tenidos en cuenta<sup>36</sup>.

En cuanto al **sujeto superficiante** el art. 40.2 TRLS 2º párrafo dispone que *“sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado”*. Esta previsión ha sido completada por las CCAA si bien, excepto en Andalucía, en ninguna comunidad se ha previsto la posibilidad de que se pueda constituirse en terreno de particulares, lo que a nuestro modo de ver no excluye dicha posibilidad. En la Comunidad Valenciana, el art. 267 dispone que la Generalitat, las EELL, los OOAA, las EPE y las sociedades públicas, cuyo capital pertenezca total o parcialmente a la administración, dentro de los ámbitos de su competencia, podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su titularidad. En el resto de CCAA la definición de los propietarios del suelo es similar al dispuesto por el legislador valenciano<sup>37</sup>.

En cuanto a la **contraprestación**, el art. 40.3 dispone que *“El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos y otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie”*. En cuanto al régimen autonómico, en la mayoría de casos nada se dice acerca de la contraprestación del superficiario. En otras CCAA se reproduce casi literalmente la previsión estatal<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> El art. 18 C) del Decreto 90/2009 establece: *“Se considerará título apto para construir y promover viviendas de protección pública el derecho de superficie o concesión administrativa, siempre que su duración no sea inferior al periodo de protección establecido en este Reglamento. Las promociones cuya construcción se apoye en este título requerirán que esta circunstancia se haga constar en la cédula de calificación provisional y definitiva, así como en los contratos de compraventa o percepción de cantidades a cuenta y en los contratos de arrendamiento. Dichos derechos serán inscritos en el Registro de la Propiedad”*.

<sup>37</sup> En cuanto al resto de CCAA el régimen es variado: algunas CCAA disponen que los propietarios podrán ser las AAPP, las EDP de ellas dependientes y las sociedades urbanísticas, en terrenos de su propiedad (Región de Murcia, art. 201 TRLSRM), añadiéndose en alguna otra los consorcios (Castilla y León, art. 130.1 LUCL; Asturias, art. 226.1 TRLOTUA). En otras CCAA solamente pueden constituir el derecho de superficie las AAPP o entidad dependiente de la misma (País Vasco, art. 128 a) LSUPV; Cantabria, art. 239.1 LRUSC). En Aragón el superficiante podrá una administración pública o cualesquiera otros entes públicos o sus entidades instrumentales (art. 120 LUA). En Navarra será la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, los Ayuntamientos y las demás personas públicas (art. 236.1 LFOTU). En Galicia, las EELL y demás personas públicas (art. 178 LSUG). En Andalucía, las AAPP y demás Entidades Públicas, así como los particulares (art. 77.1 LOUA). En otras CCAA, la Administración de la Comunidad Autónoma y los municipios (Castilla-La Mancha, art. 80 TRLOTAU; Madrid, art. 179 LSCM; Extremadura, art. 95 LSOTE). En la Rioja solamente serán los ayuntamientos (art. 185 LOTUR).

<sup>38</sup> País Vasco (art. 128 c) LSUPV) y Navarra (art. 236.4 LFOTU). En Extremadura, a la previsión anterior se añade la de que *“En todo caso, la contraprestación en metálico podrá ser sustituida por el compromiso de ejecutar obras públicas por valor equivalente”* (art. 96.1 b) LSOTE).

En lo referente a los beneficios a los que puede gozar el derecho de superficie encontramos algunas referencias expresas en CCAA que indican en mayor o menor medida que la concesión del derecho de superficie por las AAPP y demás personas públicas gozará de los beneficios derivados de la legislación de VPP, siempre que se cumplan los requisitos en ella establecidos (Castilla-La Mancha, art. 82 TRLOTAU; Castilla y León, art. 130.2 b) LUCL; Navarra, art 238 LFOTU ; Asturias, art. 226.2 c) TRLOTUA; Extremadura, art. 97 LSOTE). En el resto de CCAA dichas previsiones vienen incluidas en su propia legislación en materia de vivienda.

### II.2.2.3. COMPATIBILIDADES DE DESTINO.

Deberemos acudir a los destinos del PPS que puedan compatibilizar con los propios del derecho de superficie. En la Comunidad Valenciana, el art. 267 LUV dispone el siguiente destino del derecho de superficie *“construcción de viviendas, servicios complementarios, instalaciones industriales y comerciales u otros usos determinados en los planes urbanísticos y de ordenación del territorio”*. El primero de estos casa perfectamente con el destino obligatorio del art. 259.1 LUV de destinar el PPS a la construcción de VPP. En cuanto al resto de destinos del derecho de superficie, deberemos tener en cuenta que serán posibles en el PPS siempre y cuando la demanda de VPP esté satisfecha justificadamente y se acredite en un programa municipal, de carácter plurianual, destinado a cubrir este tipo de necesidades (art. 259.2). Una vez satisfecha la demanda deberemos comprobar si la construcción de servicios complementarios, instalaciones industriales y comerciales tienen cabida entre los fines del PPS. Echando un vistazo a lo dispuesto en el apartado 3º podemos intuir destinos compatibles en la construcción de equipamientos de la red secundaria cuya ejecución no esté prevista a cargo de los propietarios del suelo (art. 259.3 c) o ejecución de actuaciones de interés estratégico para el ejercicio de nuevas actividades económicas o ampliación de las existentes, sean de iniciativa pública o privada (apartado f). Ninguna necesidad de compatibilizar los fines entre el PPS y el derecho de superficie en el caso busca actuaciones relativas a *“otros usos determinados en los planes urbanísticos y de ordenación del territorio”* del art. 267 por cuanto cabe perfectamente en todos y cada uno de los posibles destinos del art. 259.3, a salvo, claro está, de los destinos ya compatibilizados anteriormente.

En cuanto al resto de CCAA habrá que realizar igualmente el ejercicio de compatibilización entre los destinos del PPS y del derecho de superficie constituido en esta clase de bienes inmuebles patrimoniales, que resumimos en la siguiente tabla:

Comunidad Autónoma	Fines del derecho de superficie	Concurrencia con los fines del PPS
Andalucía (LOUA)	Cualquiera de los usos permitidos por la ordenación urbanística (art. 77)	Construcción de VPP y otros usos declarados de interés público (art. 75.1).
Aragón (LUA)	Construcción de VPP, preferentemente alquiler, o a otros usos interés social (art. 120).	Preferentemente construcción de VPP o, en su defecto, a otros fines de interés social (art. 111.2)
Asturias (TRLOTUA)	Construcción de VPP o a otros usos de interés social (art. 226)	Construcción de VPP o ejecución de dotaciones urbanísticas públicas (art. 217 b) y c).
Cantabria (LRUSC)	Construcción de VPP, instalación de industrias o a otros fines de interés social (art. 239)	Construcción de VPP, ejecución de dotaciones y equipamientos públicos (incluidos sistemas generales) u otros fines y usos de interés social (art. 233.1 a), b) o e)

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

Castilla-La Mancha (TRLOTAU)	Construcción de VPP o con precio tasado, así como otros usos de interés social (art. 80)	Construcción de VPP, ejecución de sistemas generales o construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal <sup>39</sup> (art. 79.1 a) y 79.2 a) y b)
Castilla y León (LUCL)	Construcción de VPP o a otros usos de interés social (art. 130.1 LUCL)	Construcción de VPP, ejecución de dotaciones públicas u otros fines de interés social (art. 125.1 b), c) y e)
Cataluña (TRLUC)	Construcción de viviendas, establecer servicios complementarios o hacer instalaciones industriales y comerciales y otras edificaciones previstas en los planes (art. 171.1)	No se establecen fines concretos. Solamente hay menciones a los fines de terrenos expropiados: reserva de un 25% como mínimo para VPP (art. 161.3) y del 100% SUBle. no delimitado y en SNU (art. 162.2).
Extremadura (LSOTE)	Construcción de VPP o con precio tasado, u otros usos de interés social (art. 95)	Construcción de VPP, otros usos de interés público y otros usos admitidos por el planeamiento (art. 92.1 a), b) y c))
Galicia (LSUG)	Construcción de VPP o a otros usos de interés social (art. 178.1)	Construcción de VPP, o actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social (art. 177.1 a) y c)
La Rioja (LOTUR)	Construcción de VPP o a otros usos de interés social (art. 185.1)	Construcción de VPP o de integración social; ejecución de sistemas generales, dotaciones, servicios y equipamientos públicos locales o generales (art. 181 a) y c).
Madrid (LSCM)	Construcción de VPP o de integración social, equipamientos, así como otros usos de interés social (art. 179)	Construcción de VPP o de integración social; ejecución de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos; y actuaciones declaradas de interés social (art. 176 a), c) y d)
Navarra (LFOTU)	Construcción de VPP o a otros usos de interés social (art. 236)	Los bienes del PMS y del Banco Foral del Suelo (BFS) a la construcción de VPP o a otros usos de interés social (arts. 227.1 y 233.1 respectivamente). En cuanto a los bienes del BFS que son dotación supramunicipal (art. 53.7) se destinarán sólo a la construcción de VPP o de integración social (art. 233.2 <i>in fine</i> ).
País Vasco (LSUPV)	No se establece ninguna mención al destino, excepto en el caso de derecho de superficie otorgado en suelo dotacional residencial protegido (art. 130) que se destinará a la construcción de VPP	Los bienes no destinados a dotaciones públicas se destinarán preferentemente a VPP; obras de construcción de dotaciones públicas y sistemas generales en zonas degradadas; construcción de equipamientos colectivos municipales (art. 115.1 b), y e)
Murcia	Construcción de VPP u otros usos de interés social que prevea el planeamiento (art. 201)	Construcción de VPP; ejecución de sistemas generales y dotaciones urbanísticas públicas y otros usos de interés social (art. 198 a), d) y e)

**Tabla 6. Destinos concurrentes del derecho de superficie constituido en el Patrimonio Público del Suelo. Fuente y elaboración propia.**

<sup>39</sup> Como matiza el art. 79.2 c) "(...) siempre que sean promovidos por las Administraciones Públicas o sus sociedades instrumentales".

#### II.2.2.4. DIVISIÓN DE OBRA Y PROPIEDAD HORIZONTAL.

El art. 41.2 del TRLS/08 afirma que “cuando las características de la construcción o edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo”. En nuestra opinión, deberíamos entender posible la constitución del régimen de propiedad horizontal que sujete al edificio constituido jurídicamente sobre el derecho de superficie y físicamente sobre el suelo gravado, otorgando a este derecho el significado propio de un elemento común que merece el trato equivalente al suelo en la Ley de Propiedad Horizontal, pero no deberíamos confundirnos plenamente con dicho régimen, por cuanto en el derecho de superficie no existe comunidad en sentido estricto.

Por otra parte, el art. 17.3 TRLS08 dispone que la constitución de fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario autoriza para considerar su superficie total como una sola parcela, siempre que dentro del perímetro de ésta no quede superficie alguna que sea de dominio público, ser de uso público o que sirva de soporte a obras de urbanización o pueda computarse a los efectos de viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. En este caso, **debería abrirse folio autónomo a la unidad subterránea y al vuelo**, constituido por el volumen edificable. La razón es que, como advirtió la RDGRN de 5.2.2002, los marcos registrales no deben coartar las soluciones exigidas por las necesidades de las relaciones económicas, tal y como dispone nuestro Derecho registral, en el que rige el principio de *numerus apertus* en la configuración de derechos reales<sup>40</sup>. No obstante, tal segregación no significa una total desvinculación de la finca matriz, ya que en el folio abierto a ésta **debe hacerse constar las circunstancias que hayan permitido la proyección de los derechos** sobre el suelo o en el subsuelo) como modificación de la extensión normal del dominio de la finca matriz.

La doctrina se divide al respecto. NAVARRO VIÑUALES<sup>41</sup> indica que la propiedad superficiaria ha de inscribirse como finca independiente en folio propio, con apoyo en la consideración de la superficie como una auténtica propiedad y en el trato de dualidad de folio dado a las urbanizaciones privadas y en la descongestión de folios, tal y como indica BLANQUER UBEROS<sup>42</sup>. Otros autores entienden que se indicará en el mismo folio (principio de unidad de folio), por no existir norma que excepcione este principio (ARNAIZ EGUREN).

---

<sup>40</sup> RDGRN de 5 de febrero de 2002: “en nuestro Derecho inmobiliario registral rige un principio de “*numerus apertus*” en la configuración de los derechos reales (cfr. art. 2 Ley Hipotecaria y 7 de su Reglamento), de manera que siempre que se respeten las exigencias impuestas a favor de terceros por el sistema registral existe pleno respeto al principio de autonomía de la voluntad y a la libertad en la creación de nuevas figuras jurídico-reales (cfr. Resolución de 20 de septiembre de 1966 relativa al derecho de tanteo convencional o la de 13 de mayo de 1987, que interpreta la configuración autónoma del subterráneo como un derecho análogo al dominio útil)”.

<sup>41</sup> NAVARRO VIÑUALES, J. M<sup>a</sup>, “El derecho de vuelo. El derecho de superficie”, en *Instituciones de Derecho Privado* (Coord. Juan Francisco DELGADO DE MIGUEL), tomo II, Reales, vol. 2º, 2003, en pp. 789 y 790. Se postula, así, a favor de la opinión de autores como DE LA IGLESIA MONJE en *El Derecho de superficie. Aspectos civiles y Registrales*, en cuanto a que la propiedad superficiaria ha de inscribirse como finca independiente en folio propio.

<sup>42</sup> BLANQUER UBEROS, op. cit. R.. *Acerca del Derecho de superficie*. Colegios Notariales de España. Madrid 2007. Pág.59.

Por otra parte, el art. 17.4 TRL08 dispone que *“Cuando, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público, podrá constituirse complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbre que procedan para la protección del dominio público”*. Este artículo se refiere a que el planeamiento podrá determinar en el suelo dotacional público (calles, plazas, etc.) un volumen sobre el suelo o en el subsuelo atribuible a la iniciativa privada y permite que ésta pueda constituir un complejo inmobiliario en el mismo, eso sí, previa desafectación del suelo dotacional, pasándolo de demanial a patrimonial. Creemos que el complejo inmobiliario podrá articularse mediante un derecho de superficie sobre el suelo desafectado.

En cuanto a los elementos comunes de este complejo inmobiliario, son los forjados del aparcamiento y de la edificación en el vuelo; incluso simplemente su mantenimiento y utilización conjunta justifica la articulación del complejo que se pretende. El punto de conexión se da en el hecho de que la segregación de la unidad subterránea o de la construcción de viviendas no es una segregación total, es decir, no hay desconexión total con la finca matriz, como ya puso de manifiesto la doctrina de la DGRN. No obstante lo anterior, creemos que no es imprescindible para la existencia de un complejo inmobiliario privado constituido mediante derecho de superficie, la existencia de elementos comunes en el conjunto, sino que basta la existencia de servicios generales, como son por ejemplo, los regulados en los estatutos del complejo, donde se regula una cuota de participación de cada elemento para el adecuado sostenimiento de los servicios, cargas y tributos no imputables individualmente a cada una de las fincas<sup>43</sup>.

El registrador ha de calificar negativamente los documentos administrativos cuando estén desligados plenamente del procedimiento legalmente establecido<sup>44</sup>, debiendo ponerse en relación con el art. 62.1.e) LRJPAC que sólo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento en el que la Administración Pública *“ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*. Se requiere, pues, un doble requisito, a saber: sostenibilidad de la omisión del trámite esencial o del procedimiento y que ése trámite no sea cualquiera, sino esencial<sup>45</sup>. No obstante, los arts. 18 LH y 99 RH no permiten que el registrador analice y enjuicie si la Administración se equivoca o no en la elección del procedimiento, pues en tal caso no se estaría calificando el documento sino la forma de producción de los actos de la Administración más allá de lo que permite la legalidad hipotecaria, siendo así que tal tarea es plenamente jurisdiccional y a instancia de quien es titular de un derecho subjetivo o interés legítimo o a través de los mecanismos de revisión del acto administrativo por la propia Administración.

---

<sup>43</sup> De igual manera que se prevé para el establecimiento de complejos inmobiliarios en propiedad horizontal tumbada. En este sentido, la Resolución de la DGRN de 28 de octubre de 1988 admitió la venta de una participación del derecho de uso que se reservaron los propietarios para construir en el subsuelo un aparcamiento, habiéndose cedido el suelo al Ayuntamiento, sin que en esa transmisión exija el consentimiento de éste como dueño de la finca que sufre el derecho real limitado, en virtud de principios registrales dinámicos.

<sup>44</sup> Resolución de 13 de Marzo de 2007.

<sup>45</sup> A tal fin, la ostensibilidad requiere que la ausencia de procedimiento o trámite sea manifiesta y palpable sin necesidad de una particular interpretación jurídica. Cuestión distinta es que el registrador pueda valorar si el procedimiento seguido por la Administración Pública es el que debería haberse utilizado. Tal posibilidad está vetada al registrador pues, en caso contrario, el mismo se convertiría en juez y órgano revisor de la legalidad administrativa.

#### II.2.2.5. CALIFICACIÓN DEL CONTRATO Y PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN.

En cuanto a la calificación del contrato del derecho de superficie en el PPS, podemos decir que nos encontramos con un contrato privado en virtud del art 4.1 p) LCSP<sup>46</sup>, que tendrán siempre tal carácter y se regirán por la legislación patrimonial. El ente licitador del contrato podrá ser cualquiera de los previstos en la categoría del Sector Público que establezca la legislación patrimonial de aplicación, es decir, podrá ser desde una Administración hasta una sociedad pública. Los contratos privados del art. 4.1 p) LCSP se regirán por sus normas especiales (en nuestro caso la normativa urbanística del PPS y, en lo no previsto por ésta por la legislación patrimonial), aplicándose los principios de la LCSP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse (art. 4.2 LCSP). En ningún caso lo trataremos como contrato administrativo especial, por cuanto dicha posibilidad se elimina al considerarlo privado. No obstante lo anterior, existen dudas planteadas por la doctrina acerca de la posible calificación de este tipo de contrato como administrativo especial (art. 19.1 b) LCSP. Sobre este aspecto hemos de decir que las dudas suscitadas podrían provenir de la anterior configuración del artículo 5 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>47</sup>, que determinaba el carácter privado de los contratos en defecto de la calificación de administrativos, por lo que si un contrato era calificado como administrativo especial, dejaba de tener la consideración de privado. En la LCSP, se exceptúan de la calificación de contratos administrativos especiales los privados por declararlos así la Ley, en este caso los privados del art. 4.1 p) quedarían excluidos. Este es el sentido apuntado por la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana.<sup>48</sup>

En cuanto a la normativa urbanística en relación al procedimiento de constitución del derecho de superficie, así como de cesiones gratuitas del mismo, se puede clasificar en dos grandes bloques normativos:

- CCAA en las que se indica expresamente que el procedimiento de constitución del derecho de superficie, así como su carácter oneroso, se regirá por lo dispuesto en la propia ley en cuanto a las formas de disposición del PPS de la propia legislación urbanística: Castilla-La Mancha (art. 81, que se remite al art. 79.3 TRLOTAU); Extremadura (art. 96.1 en relación al

---

<sup>46</sup> El art. 4 LCSP dispone que “*Están excluidos del ámbito de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas: (...) p) Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorporales (...) que tendrán siempre el carácter de privados y se regirán por la legislación patrimonial*”.

<sup>47</sup> El art. 5.2 b) disponía que: “Son contratos administrativos (...) Los de objeto distintos a los anteriormente expresados –se refiere a los contratos típicos del art. 5.1-, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley”. Por su parte, el párrafo 3º dispone: “**Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados** y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles (...)”.

<sup>48</sup> El Informe 9/2009, de 14 de diciembre, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, en su conclusión segunda, dispone: “*No pueden ser considerados contratos administrativos especiales los contratos privados a los que se refiere el artículo 20.1 de la Ley, ni los contratos patrimoniales comprendidos en el artículo 4.1 p) ni (...), rigiéndose en ambos casos por su normativa específica*”.

93 LSOTE); La Rioja (art. 185.2 en relación con los arts. 182 a 184 LOTUR; Región de Murcia, art. 201.2 a) en relación con el art. 200 TRLSRM). En otras, el procedimiento de constitución del derecho de superficie, y el carácter oneroso o gratuito del mismo, se rigen, en función de la naturaleza del superficiario, por lo dispuesto en la propia ley en relación a la disposición del PPS (Cantabria, art. 239.2 en relación a los arts. 234 a 236 LRSUC; Castilla y León, art. 130.2 en relación al 127 LUCL). En Cataluña (art. 171.4 TRLUC) y en Andalucía (art. 77.4 LOUA) se indica que el procedimiento de constitución del derecho de superficie sobre suelos pertenecientes a los PPS se registrará por lo dispuesto al régimen de disposición del PPS reflejado en la propia normativa urbanística autonómica. En los restantes supuestos, el procedimiento aplicable y el carácter oneroso o gratuito del mismo se registrará por lo dispuesto a los PPS.

- CCAA en las que no se efectúa ningún tipo de remisión a las formas de transmisión o disposición del PPS en el caso de la constitución del derecho de superficie (Galicia, Madrid, País Vasco, Navarra y Comunidad Valenciana). No obstante, el procedimiento de constitución deberá registrarse, en nuestra opinión, por las formas de transmisión de los bienes –y derechos- integrantes de los PPS (a modo de ejemplo, el art. 16 RBEL dispone que los PMS se registrarán por su legislación específica). En el caso de la Comunidad Valenciana, estas formas de transmisión del PPS están recogidas en el art. 264 LUV: a) enajenación por concurso público; b) subasta, cuando los bienes enajenados no estén sujetos al límite en el precio de explotación o no tengan el precio tasado oficialmente; c) directamente, por precio no inferior al valor de los terrenos, a entidades de carácter benéfico y social y a promotores públicos, que promuevan la construcción de VVP; o d) cesión gratuita a organismos públicos, sociedades, entidades o empresas de capital íntegramente público, o a otras AAPP, siempre que el destino de la referida cesión sea la construcción sobre el suelo cedido de VPP.
- Dos casos particulares los vemos en Aragón, dónde se indica que el procedimiento de constitución del derecho de superficie para la construcción de VPP será el establecido en la legislación de vivienda (art. 120.2 LUA) y Asturias, dónde el procedimiento de constitución del derecho de superficie se podrá llevar a cabo con arreglo a los procedimientos de concurso o subasta, si bien podrá constituirse directamente en los supuestos en que se proceda de acuerdo a lo dispuesto en la legislación sobre régimen de patrimonio, en función de la naturaleza del superficiario (art. 226.2 a) LOTUA).

Como podemos comprobar, una vez analizada las normas por las que se rigen las enajenaciones del PPS, el procedimiento ordinario de constitución del derecho de superficie es el concurso, en especial cuando se destine a VPP, por lo que las administraciones o entidades dependientes deberán adjudicar este tipo de contrato, mediante procedimientos abiertos, a la oferta económicamente más ventajosa, según dispone la LCSP. En lo no previsto por estas normas especiales, habrá que estar al resto de normativa patrimonial (LPAP, en el caso de bienes de la AGE y de aplicación plena y básica para el resto de AAPP en algunos artículos determinados; la LPGV, en el caso de bienes de la Generalitat Valenciana, y el RBEL en el caso de bienes de las EELL). En el resto de CCAA habrá que estar a lo que dispongan tanto sus normas relativas al patrimonio de sus respectivas CCAA<sup>49</sup> como, en algunos casos, al de sus EELL<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la C.A. de Andalucía; Ley 5/2011, de 10 de marzo, de Patrimonio de la C.A. de Aragón; Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de

Podemos destacar algunas cuestiones respecto del proceso constitución de un derecho de superficie. En lo referente a los bienes patrimoniales de la Administración del Estado, antes de proceder a la enajenación de los bienes o derechos se procederá a depurar la situación física y jurídica del bien, practicándose el deslinde si fuera necesario (art. 136.1 LPAP), regulando el expediente en su art. 138. En el caso de los bienes patrimoniales de la Generalitat Valenciana, hay que destacar el art. 80.1 que dispone que antes de iniciar los trámites conducentes a la enajenación de un derecho real se procederá a depurar su situación física y jurídica, a su deslinde, si fuera necesario y a su inscripción en el Registro de la Propiedad, si no lo estuviera; Asimismo, el art. 82.1, indica que para constituir derechos de superficie será requisito necesario la declaración de enajenabilidad y la aprobación de la tasación pericial. Finalmente, en el caso de los bienes patrimoniales de las EELL nos tenemos que remitir a lo dispuesto el art. 109 (autorización para enajenar los bienes inmuebles -y sus derechos-); art. 113 RBEL, que dispone como trámite previo a la enajenación la depuración de la situación física y jurídica del bien, practicándose su deslinde si fuese necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si no lo estuviese; art. 114 dispone que exige el voto favorable de la mayoría absoluta de la corporación para las enajenaciones que excedan del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto y el art. 118 que exige como requisito previo a toda venta de bienes patrimoniales la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio.

De forme esquemática, el expediente de constitución de un derecho de superficie en el PMS deberá seguir los siguientes trámites:

<b>Expediente de constitución de derecho de superficie en el Patrimonio Municipal del Suelo</b>	
<b>Hito y órgano competente</b>	<b>Descripción</b>
Acuerdo del órgano competente del inicio del procedimiento (arts. 69 LRJPAC y 165.1 b).	Deberá justificar la conveniencia y necesidad de efectuar la constitución de un derecho de superficie buscando satisfacer el interés público municipal, y, en particular, que el bien no es necesario para el uso

Asturias y su reglamento, aprobado por Decreto 56/194, de 30 de junio, Reglamento de Patrimonio; Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de las Islas Canarias y su reglamento, aprobado por Decreto 133/1988, de 22 de septiembre; Ley 3/2006, de 18 de abril, de Patrimonio de la Diputación General de Cantabria y su reglamento, aprobado por Decreto 72/1987, de 26 de octubre; Decreto Legislativo 1/2003, de 24 de diciembre, Ley de Patrimonio de la C.A. de Cataluña y su reglamento, aprobado por Decreto 323/1983, de 14 de julio; Ley 6/1985, de 13 de noviembre, de Patrimonio de la C.A. de Castilla-La Mancha y su reglamento, aprobado por Decreto 104/1986, de 23 de septiembre; Ley 11/2006, de 26 de octubre, de Patrimonio de la C.A. de Castilla y León y su reglamento, aprobado por Decreto 250/1998, de 30 de noviembre; Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la C.A. de Extremadura y su reglamento, aprobado por Decreto 70/2010, de 12 de marzo; Ley 3/1985, de 12 de abril, de Patrimonio de la C.A. de Galicia y su reglamento, aprobado por Decreto 50/1989, de 9 de marzo; Ley 6/2001, de 11 de abril, de Patrimonio de la C.A. de las Islas Baleares y su reglamento, aprobado por Decreto 127/2005, de 16 de diciembre; Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la C.A. de Madrid; Ley 3/1992, de 30 de junio, de Patrimonio de la C.A. de Murcia; Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de Patrimonio de la C.A. de Navarra; Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la C.A. de La Rioja; Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Patrimonio del País Vasco y su reglamento, Decreto 236/1986, de 4 de noviembre.

<sup>50</sup> Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía y Decreto 18/2006, de 24 de enero, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de la C.A. de Andalucía; Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, de Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de Entidades Locales de la C.A. de Aragón; Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

	general, servicio público o explotación (art. 138.1 LPAP)
Certificación del Registro de la Propiedad	Que acredite que el bien municipal se halla debidamente inscrito como patrimonial de la Entidad Local
Certificado del Secretario de la Corporación	Que acredite que el bien figura en el Inventario Municipal de Bienes y, en este caso, en el Registro de bienes del PMS.
Certificación del Secretario de la Corporación	Que recoja el informe técnico relativo a las características urbanísticas del bien
Peritos y órgano competente para la constitución del derecho	Los peritos presentarán la valoración técnica del bien que acredite fehacientemente su justiprecio, de acuerdo a la cual, una vez aprobada por el órgano competente, se fijará el precio de constitución del derecho de superficie (art. 138.2 LPAP).
Certificado del Secretario de la Corporación	Que acredite que según la cuantía que suponga respecto de los recursos ordinarios del Presupuesto si requiere autorización y el órgano competente para su aprobación (si es el Pleno, determinará también el régimen de aprobación)
Información por el Secretario del Pliego de Condiciones	De no confeccionarse, según el art. 112.2, el acuerdo de aprobación del negocio jurídico deberá incorporar en todo caso los pactos y condiciones reguladoras de los derechos.
Informe preceptivo de Secretaría	Si resulta preciso por imponerlo el art.5 4 TRRL y 173 TOF, sobre las condiciones del derecho de superficie.
Acuerdo de aprobación del órgano competente	Será el Alcalde si el valor no supera el 10% de los recursos ordinarios ni el importe el de 3.000.000 €; el Pleno por mayoría simple si supera lo anterior; el Pleno por mayoría absoluta cuando la cuantía supere el 20%.
Control por parte de la Comunidad Autónoma	Según los arts. 79 TRRL y 109 RBEL, habrá que comunicar a la CA cuando el valor exceda el 25% de los recursos ordinarios mediante la remisión del expediente antes de la licitación, teniendo generalmente el silencio efectos desestimatorios
<b>Procedimiento y forma de adjudicación del derecho de superficie en el PPS</b>	
<b>Hito y órgano competente</b>	<b>Descripción</b>
Excepciones a la regla general de subasta	Entre otras, las de la enajenación de los bienes integrantes del PMS, tal y como establece el art. 16 RBEL, que suelen señalar preferentemente la forma de concurso.
Formalización del contrato	En escritura pública, según los arts. 113 LPAP y 1280 CC e inscripción en el Registro de la Propiedad
IVA	Las transmisiones de terrenos del PMS, ya que forman parte de un patrimonio empresarial, su posterior cesión habrá de considerarse efectuada en el desarrollo de una actividad empresarial
Condiciones y requisitos que han de constar en el pliego	Lo que disponga la normativa urbanística de aplicación. En el caso de la Comunidad Valenciana, este contenido mínimo de los Pliegos que regirán el concurso o la subasta, viene establecido en el art. 546.2 ROGTU.

**Tabla 7. Procedimiento de adjudicación del derecho de superficie constituido en el Patrimonio Municipal del Suelo. Fuente: legislación. Elaboración propia.**

#### II.2.2.6. TRANSMISIÓN, GRAVAMEN Y EXTINCIÓN.

Según indica el art. 41.1 TRLS08 *“El derecho de superficie es susceptible de transmisión y de gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo”*. Por su parte, el apartado 3º del citado artículo dispone que *“En la constitución del derecho se podrán incluir cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo, para los casos de las transmisiones del derecho o de los elementos construidos”*. Finalmente, el apartado 4º dispone que *“El propietario del suelo podrá transmitir y gravar su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de consentimiento de éste. El subsuelo corresponderá al propietario del suelo y será objeto de transmisión y gravamen juntamente con éste, salvo que haya sido incluido dentro del derecho de superficie”*.

Por su parte, el art. 40.5 dispone que *“El derecho de superficie se extingue si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho”*. En este último supuesto, *“el propietario del suelo hará suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho. No obstante, podrán pactarse normas sobre la liquidación del régimen del derecho de superficie”* y, además, *determinará la extinción “de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario”*. No obstante, el último párrafo deja abierta la posibilidad a que *“Si por cualquier otra causa se reunieran los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario, las cargas que recayeren sobre uno y otro derecho continuarán gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie”*<sup>51</sup>.

En cuanto a la reversión de lo edificado, nada impide que el dueño del suelo disponga de su derecho de propiedad, ni que contrate, antes del transcurso del plazo de duración de la superficie, la enajenación o gravamen de su derecho a hacer suya la propiedad de lo edificado, lo que supondría la constitución de un nuevo derecho de superficie que tendría por objeto la construcción ya realizada, la eficacia de cuyo nuevo derecho quedará subordinada al momento de la reversión producida por el antiguo contrato. También que al tiempo de constituir el derecho de superficie, hubiese adoptado una cláusula en el título constitutivo o fuera de éste, a favor de un tercero, o del mismo superficiario, el destino de la propiedad total, sobre el suelo y lo edificado a la conclusión del plazo de superficie<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Estas otras causas podrían ser: 1. La no edificación de conformidad con la ordenación territorial y urbanística, por parte del superficiario, en el plazo previsto en el título de constitución (no puede exceder de 5 años). Sin embargo, el transcurso de este plazo sin edificar no impide la inscripción de la obra nueva, siempre que el régimen del derecho de superficie esté aún vigente e inscrito. 2. La reunión de los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario en una sola persona. En este supuesto, el art. 40.5 TRLS/08 incluye una regla especial relativa a las cargas -normalmente hipotecas-: continuarán gravándolas separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie. 3. Por abandono o renuncia del superficiario, siempre que no se contraríe el interés o el orden público, ni perjudique a tercero, tal y como expresa el art. 40.2 TRLS/08. En este sentido, el perjuicio al dueño del suelo puede producirse cuando la renuncia no le permita construir en plazo, por lo que en el caso de que se produjera la renuncia unilateral, de admitirse, el superficiario deberá indemnizar los perjuicios causados.

<sup>52</sup> Por otra parte, otros motivos de extinción podrían ser: por mutuo acuerdo, el cuál deberá reunir los requisitos esenciales en materia de contratación (art. 1261 CC); por el cumplimiento de la condición resolutoria establecida en el título constitutivo; por el incumplimiento de los pactos esenciales fijados en el mismo, etc.

Asimismo, si se contratase de nuevo un derecho de superficie después de vencido el plazo, incluso el plazo máximo legal, resultaría incluida en la constitución del nuevo derecho sobre el suelo la construcción realizada por el anterior superficiario; se operaría la transmisión por el propietario pleno de la propiedad sobre la construcción ya existente y recibida por reversión a favor del nuevo superficiario, cuya propiedad superficiaria se atribuye a éste por el tiempo convenido para la nueva superficie, constituyéndose con la modalidad establecida para construcciones o edificaciones ya realizadas.

En el supuesto de incumplimiento por el cedente o por el superficiario de alguna de las prestaciones a las que se encuentra obligado por imperativo de la Ley o del título de constitución, procede la opción entre la resolución y el cumplimiento, con indemnización en ambos casos de los daños y perjuicios causados, según indica el art. 1124 CC. En el supuesto en el cuál la Administración Pública es el cedente, no podrá acudir a la técnica del desahucio administrativo al superficiario, dado que la Administración tiene otros mecanismos de reacción jurídica, tal y como dispone la STS 4 de febrero de 1993.

Respecto de la aplicación y obtención de las hipotéticas prórrogas, decir que las dificultades económicas en el superficiario para llevar a cabo las obras precisas no son motivo suficiente para obtener las mismas. No se incluyen, asimismo, entre las causas de fuerza mayor las dificultades económicas del contratista, como indica la STS 27 de enero de 1988. Tampoco se considera extinguido el derecho de superficie por la destrucción del edificio, dado que el superficiario podrá volver a construir mientras esté vigente.

En el caso de error de la calificación del contrato, no se producirá automáticamente la extinción del derecho de superficie, si no que se trata por otras vías legales como por ejemplo la vía de hecho o desviación de poder. Existe un caso tratado por la jurisprudencia<sup>53</sup> por la cuál se reconoce la desviación de poder en la subsanación del error consistente en constituir un derecho de superficie en lugar de una concesión administrativa, mediante la declaración de caducidad del acto de adjudicación del mismo<sup>54</sup>.

En el régimen urbanístico autonómico podemos comenzar diciendo que en la mayoría de CCAA nada se dice acerca de la transmisión, gravamen y extinción del derecho de superficie, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el art. 40 TRLS08. No obstante, en algunas CCAA se hacen algunas menciones expresas, si bien lo dispuesto en su normativa urbanística es muy parecido al régimen estatal (Navarra, art. 237 LOFTU; Extremadura, art. 96.2 LSOTE; País Vasco, art. 129 LSUPV). Se hace mención a la extinción del derecho de superficie en Galicia (art. 178.3 LSUG), que si bien solamente lo refiere a *“si no se edifica en el plazo fijado en la licencia o, en todo caso, en el establecido supletoriamente en la presente Ley”*, debemos de entenderlo aplicable el resto de los motivos señalados en el art. 40 TRLS08. Por lo tanto, podemos concluir que nada nuevo aporta la normativa autonómica en este punto.

---

<sup>53</sup> STS 28 de abril de 1992 (RJ 1992/4114).

<sup>54</sup> DURÁ MELIS, R. y ANTONO PAYÀ GASENT, J. A.; *Guía Básica para la redacción y gestión del Proyecto de Reparcelación, Colección Manuales de Urbanismo*; Ed. Ícaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. Valencia 2008. Pág 95. *Consideran el momento de aprobación de las reparcelaciones como una de las causas principales que provocan supuestos de extinción anticipada de derecho de superficie, en los casos en los se determinen incompatibles con el planeamiento.* En contra de esta tesis, opinamos que las reparcelaciones no son más que meros instrumentos de gestión urbanística, por lo que deberemos acudir a las normas urbanísticas del plan para conocer la hipotética compatibilidad o no de las condiciones del suelo.

## **II.3. ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS.**

### **II.3.1. VALORACIÓN ECONÓMICA.**

En cuanto a la valoración del patrimonio público del suelo debemos acudir al Título III del TRLS08, el cuál aborda los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las AAPP. Este relativamente reciente sistema de valoración se basa en dos situaciones básicas del suelo: el rural (definido por el art. 12.2 TRLS08), es decir, aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado (art. 12.3 TRLS08), entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. A estas dos situaciones básicas del suelo hay que añadir la valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas regulada en el “art. 27 TRLS08): *“en defectos de acuerdo entre todos los sujetos afectados, deban valorarse las aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una actuación de urbanización en ejercicio de la facultad establecida en la letra c) del apartado 1 del artículo 8, para ponderarlas entre sí o con las aportaciones del promotor o de la Administración, a los efectos del reparto de los beneficios y cargas y la adjudicación de parcelas resultante, el suelo se tasarà por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación”*.

El sistema de valoración establecido en el TRLS08 para el suelo urbanizado (que es el tipo de suelo que a nosotros nos interesa por cuanto el derecho de superficie lo constituiremos en un suelo ya previamente urbanizado) es el regulado en el art. 24 TRLS08, a saber: se consideran como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de VPP que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler. Si no tuvieran asignada, se les atribuirá edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido (letra a); a continuación se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el correspondiente, determinado por el método residual estático (letra b). Finalmente, de la cantidad resultante del paso anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista (letra c).

En lo referente a la valoración del suelo del PPS destinado a VPP, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 24.1 a) TRLS08, hay que estar al art. 39.2 TRLS08 en lo que se refiere a las limitación de que los terrenos obtenidos por la Administración en virtud del art. 16.1 b), es decir, el de los terrenos correspondientes al porcentaje de edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito de actuación de ámbito superior de referencia, que no podrá ser inferior al 5% ni superior al 15%, que *“no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión, ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora En el expediente administrativo y en el acto o contrato de enajenación se hará constar esta limitación”*.

El art. 39.2 TRLS dispone: *“Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión, ni en las sucesivas por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de enajenación se hará constar esta limitación”*.

Esta normativa es la regulada en el Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunidad Valenciana 2009-2012 y el Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección pública (RVPP). Este último, en su art. 7. dispone que “1. *El valor de los terrenos donde se vayan a promover VPP, añadido al importe total del presupuesto de las obras de urbanización no podrá exceder del porcentaje que establezcan a tal efecto, en su caso, los planes de vivienda y suelo aplicables. A efectos de cálculo de valoraciones, el coeficiente entre la superficie útil y la construida será del 0,75 (...).* 4. *En el caso de que los terrenos sean resultantes de una reparcelación, al valor de los terrenos se sumará el importe de las cargas de urbanización que figuren en la cuenta de liquidación provisional*”. Los servicios territoriales comprobarán el cumplimiento del límite del valor de los terrenos, para lo cual se calculará el valor en venta equivalente según el párrafo 2<sup>o</sup><sup>55</sup>, a efectos de aplicar el porcentaje correspondiente. Alternativamente, se podrá optar por la comprobación en base al método de valoración residual estática, calculando el valor en venta del edificio, que habrá que resultar inferior al valor en venta del edificio calculado según el párrafo 2<sup>o</sup> (art. 7.5 Decreto 90/2009).

Por su parte, el Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunidad Valenciana 2009-2012 (PAVCV) establece, en su Disposición adicional primera que a los efectos de la valoración de los terrenos donde se vayan a promover VPP, se aplicará el valor de repercusión del suelo determinado por el valor residual estático, incluyendo en su caso el que corresponda a la urbanización. Con carácter general para todas las viviendas dicho valor no excederá del 15% de los precios máximos de venta equivalentes a las viviendas, locales, garajes y trasteros. No obstante, para régimen general y régimen concertado, en los Ámbitos Territoriales de Precio Máximo Superior “A”, el límite será del 25%, y en el caso de Ámbitos “B” y “C” el límite será del 20%. El valor del coeficiente a aplicar para las viviendas libres y locales, en relación con el método de comprobación establecido en el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda, será del 1,2.

En lo referente al derecho de superficie, el TRLS08 nada se dice acerca de la forma de valorar el derecho de superficie, y muchos menos en el Patrimonio Público del Suelo (la única mención que se hace es la del art. 40.3, que dispone que el derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito). Por ello, la forma de valorar es la que presentamos a continuación: a favor del cedente se produce un ingreso formado en total por el resultado de la adición de dos sumandos: en primer lugar, la ventaja obtenida por la reversión de lo edificado sin indemnización a la terminación del derecho de superficie (salvo la liquidación convenida); y, en segundo lugar, el importe de la contraprestación convenida en el título constitutivo (de esta suma debe deducirse la cuantía del valor que se dé a la privación que sufre del uso del suelo y/o del subsuelo). Por otra parte, desde el punto de vista del superficiario la valoración se hará sumando lo correspondiente al coste de construcción y al importe de contraprestación que satisfaga al cedente, que representará el total del coste de la operación a su cargo, de cuyo coste bruto hay que deducir la utilidad que haya obtenido, obteniendo el resultado neto de la operación<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Dispone el art. 9.2 “*Sólo a efectos de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se asignará a las viviendas libres y a los locales de negocio, un valor por metro cuadrado útil igual al del módulo de venta superior para la misma localidad establecido por el plan estatal de vivienda, modulado por un coeficiente que se determinará en cada plan de vivienda*”.

<sup>56</sup> BLANQUER UBEROS, R.; *Acerca del Derecho de superficie*. Colegios Notariales de España. Madrid 2007. Pág. 105. Establece una cuestión opcional a añadir a las partidas anteriores: “(...) consistente

Pero, ¿cómo calculamos el valor de la construcción de edificio de VPP? ¿Y el valor del canon? ¿Y cómo hacemos el análisis del reparto de beneficios entre el Propietario del suelo y el superficiario? En primer lugar, tendremos que calcular el valor del edificio por el precio finalista de la construcción que, si se trata de VPP, habrá que estar al precio unitario máximo establecido por la legislación para el módulo en el que esté incluido, al cual habrá que aplicar el método residual dinámico para calcular el valor actual neto del inmueble (VAN), dado que el superficiario va a tener una corriente de flujos de gastos y de ingresos a los cuales se les deberá aplicar un tipo de actualización elegido. Por ello, para calcular el canon que se debe pagar al superficiante, deberemos realizar un estudio del valor de mercado del bien a edificar utilizando el método de capitalización de rentas; calcularemos tasas de descuento, de desocupación, periodo del contrato y gastos necesarios; haremos el cálculo de los ingresos netos futuros y finalmente el cálculo de la tasa de descuento que hace que el VAN sea 0.

Los aspectos concretos y técnicos de la valoración del derecho de superficie y del suelo sobre el que se constituye lo podemos ver reflejado en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, que dispone, en su 24.1 que *“El método de actualización de rentas será aplicable, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en (el art. 25) a la valoración de toda clase de inmuebles susceptibles de producir rentas y a la de los derechos reales señalados en el art. 52.2, entre los que se encuentra el derecho de superficie”*. Por su parte, el art. 53 regula la *“valoración de inmuebles sobre los que existe derecho de superficie”* indicando que:

- Para valorar un derecho de superficie sobre un determinado terreno, se aplicará el método residual dinámico (art. 36), teniendo en cuenta, en particular las cantidades a pagar por el superficiario durante la construcción y, en su caso, resto de duración del derecho, así como los cobros y pagos generados por la actividad económica asociada al derecho de superficie (apartado 2º)
- Para valorar la propiedad de un terreno sobre el que está constituido un derecho de superficie se sumará: el valor actual de los pagos a efectuar al concedente y el valor actual del valor de reversión calculado de acuerdo con el artículo 31.3 (Valor de reversión), en la fecha de extinción del derecho de superficie (apartado 3º).
- Las tasas de capitalización que se utilizan para calcular los valores citados en este artículo se determinarán de acuerdo con los artículos 32 y 38, según corresponda y deberán tomar en consideración, adicionalmente, las condiciones del derecho de superficie, especialmente en cuanto a las causas y plazo de extinción o resolución (apartado 4º)
- Sin perjuicio de lo señalado en los números anteriores, cuando existan datos suficientes sobre transacciones de inmuebles en derecho de superficie, o de derechos de superficie o de terrenos afectados por derechos de superficie en condiciones similares al que se valora, se podrá utilizar el método de comparación, siempre que se cumplan los requisitos del art. 22 (procedimiento de cálculo del valor por comparación) de esta Orden (apartado 5º).

Finalmente, tanto en uno como en otro supuesto, deberemos tener en cuenta las limitaciones sobre el precio que se establece en la normativa de vivienda para el caso de que la construcción se refiere a viviendas de protección pública.

---

*en el pago a cargo del dueño del suelo y a favor del superficiario de una indemnización por la reversión de lo construido o de una liquidación por la extinción de la superficie”*.

### II.3.2. ASPECTOS FISCALES.

La operación de constitución o transmisión de derechos reales de superficie están sujetas al IVA y no exentas, sin excepción, por cuanto la mera constitución del mismo constituye al propietario del terreno en empresario o profesional (LIVA, art. 5.uno.c), ya que realiza una operación continuada en el tiempo (DGT 14.4.2003), si bien surge la duda de si la constitución ha de apreciarse en función de la periodicidad de los ingresos o en la prestación por sí misma.

El IVA del derecho de superficie se devenga cuando se presten, ejecuten o efectúen las operaciones gravadas, dado que nos encontramos con una actividad de prestación de servicios (LIVA art. 75.uno.2º) si bien con la peculiaridad de que se le da un tratamiento parecido al del arrendamiento de bienes inmuebles, pasando a considerarse la operación como de tracto sucesivo, devengándose el citado tributo a medida que se hacen exigibles los cánones periódicos que, junto con la reversión de las instalaciones, constituyen la contraprestación de dicha operación, así como en el momento en que, de acuerdo con los términos contractuales, sea exigible dicha reversión (DGT 21.12.200 y 11.12.2001). En cuanto al devengo de la operación relativa a la reversión, dado que la misma tiene la naturaleza de entrega de bienes a efectos del IVA, la misma se producirá, en principio, cuando tenga lugar la puesta a disposición del propietario del terreno o, en su caso, cuando se efectúe conforme a la legislación que le sea aplicable (LIVA art. 75.uno.1º).

La base imponible correspondiente a la constitución del derecho de superficie se conforma por el canon (periódico o no, contraprestación dineraria) y por la edificación, que pasará a ser propiedad del propietario del terreno a la finalización del contrato (contraprestación en especie), por lo que al tratarse de una contraprestación parcialmente en dinero hay que tomar el mayor valor entre el valor de mercado del citado derecho, que será la que se hubiese acordado en condiciones normales de mercado en la misma fase de producción o comercialización entre partes que fuesen independientes, y la suma de los cánones a percibir más el valor de mercado de las instalaciones objeto de reversión.<sup>57</sup> Por otra parte, la DGT considera que, en virtud del art. 80.seis LIVA, si el importe de la contraprestación no resultara conocido en el momento del devengo, éste deberá fijarse provisionalmente aplicando el valor neto contable de las instalaciones o edificaciones, calculado conforme las reglas del IS, es decir, el coste de adquisición de las mismas debidamente actualizado conforme criterios financieros, por el que constarán en el inmovilizado, minorado en el importe de las amortizaciones a practicar anualmente, computadas éstas en los importes que señala la normativa del IS para su admisibilidad como gasto deducible, aunque sin computar el importe del Fondo de reversión de dotación obligatoria para esta clase de activos. Con posterioridad, si el valor de mercado fuera calculado, habrá que proceder a comprobar este nuevo valor con el valor contable descrito con anterioridad y utilizar como base imponible la mayor de las cantidades obtenidas.

De la comparación entre el valor de mercado y el obtenido por la suma de los cánones más el valor de mercado de las instalaciones puede suceder que : a) en el supuesto de que se opte por el valor de mercado, el importe de la base imponible ha de imputarse periódicamente a lo largo de la duración del contrato, en proporción al valor actualizado de los cánones y activos reversibles y su exigibilidad, del cuál pueden excluirse los intereses por aplazamiento en el pago de las operaciones en la parte en que corresponda a un período posterior a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios, de donde se deduce que los importes respectivos han de capitalizarse para incorporar

---

<sup>57</sup> Como indica el *Memento Práctico Francis Lefebvre, Fiscalidad Inmobiliaria 2008-2009*, Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2007, pág.483.

a los mismos el importe de los intereses correspondientes, ya que la constitución del derecho de superficie ha de considerarse una operación de tracto continuado en el tiempo<sup>58</sup>; b) por otra parte, cuando la base imponible viene conformada por la suma de los cánones más el valor de mercado de las instalaciones a revertir, el impuesto se devenga con ocasión de la exigibilidad de cada una de estas partidas, tomándose como base, de un lado, el importe de cada canon y, de otro, el valor de mercado de las instalaciones a revertir (art. 79.uno primer párrafo LIVA), que se calculará por el valor de mercado en el momento de la reversión, con independencia de que a efectos de la comparación descrita en el párrafo anterior, se tomase su valor neto contable de acuerdo con el art. 80.seis LIVA.

Por otra parte, están exentas las segundas y ulteriores entregas de edificaciones cuando tengan lugar después de terminada su construcción, incluidos los terrenos en que se hallen enclavadas, cuando tengan lugar después de terminada aquélla. Primera entrega se considerará la realizada por el promotor que tenga por objeto una edificación cuya construcción esté terminada, si bien no tendrá dicha consideración la realizada por el promotor después de la utilización ininterrumpida del inmueble por un plazo superior a 2 años por su propietario o por titulares de derechos reales de goce o disfrute, o en virtud de contratos de arrendamiento sin opción a compra, salvo que el adquirente sea quién utilizó la edificación durante el referido plazo. Por ello, el superficiario, que será el dueño de lo construido, será el promotor de las edificaciones, por lo que, en el caso de que los bienes que reviertan al titular del suelo sean exclusivamente las instalaciones o viviendas, dicha transmisión se configura como una segunda transmisión de edificaciones sujeta pero exenta de IVA, salvo renuncia a la exención<sup>59</sup>.

Supongamos que se constituye un derecho de superficie con los siguientes datos (proporcionados del Memento Práctico Francis Lefebvre, "Fiscalidad Inmobiliaria 2008-2009", Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2007, pág.484 y ss.:

- Duración del derecho de superficie: 10 años.
- Canon anual de 50.000 € y reversión de la edificación.
- El coste de construcción de la edificación es de 4.000.000 €.
- Se plantean dos hipótesis:
  - o Hipótesis A: el valor de mercado del derecho es de 2.000.000 €.

---

<sup>58</sup> Como dispone el *Memento Práctico Francis Lefebvre, Fiscalidad Inmobiliaria 2008-2009*, Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2007, pág.483, "Únicamente de esta forma la liquidación del Impuesto guarda la necesaria neutralidad con la segunda alternativa, en la que la base imponible de la operación viene dada por la suma de los cánones y del valor de mercado de la instalación y la licencia de explotación a revertir, calculándose el Impuesto sobre cada una de estas partidas cuando se satisfacen y por su importe efectivo".

<sup>59</sup> Como se indica en el *Memento Práctico Francis Lefebvre, Fiscalidad Inmobiliaria 2008-2009*, Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2007, pág.484 "La renuncia a la exención está condicionada a que el destinatario de las operaciones tengan derecho a la deducción del 100% de las cuotas correspondientes. Se entiende que el adquirente tiene derecho a la deducción total cuando el porcentaje de deducción provisionalmente aplicable en el año en que se haya de soportar el impuesto permita su deducción íntegra, incluso en el supuesto de cuotas soportadas con anterioridad al comienzo de la realización de entregas de bienes o de prestaciones de servicios correspondientes a actividades empresariales o profesionales. A estos efectos, no se toma en cuenta para calcular el referido porcentaje de deducción el importe de las subvenciones que deban integrarse en el denominador de la prorrata de acuerdo con la LIVA art. 104.dos.2º".

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

- Hipótesis B: el valor de mercado del derecho es de 3.000.000€.

De acuerdo con el reciente criterio de la DGT, tal y como ya hemos expuesto con anterioridad, el IVA correspondiente a la constitución del derecho de superficie se devenga a medida que se haga exigible cada pago del canon, y el relativo a la reversión se calculará de manera anticipada, sin perjuicio de su cálculo el momento de la reversión.

En la presente tabla podemos ver un ejemplo de forma resumida del cálculo de la base imponible y del devengo del IVA en las operaciones de esta naturaleza:

Constitución del derecho de superficie	
<b>Hipótesis A:</b> VM: 2.000.000 €	2.350.609,21 € <sup>60</sup> . Este importe es la suma del:  1. VNC actualizado: 1.964.522,41€, que se obtiene de actualizar el VNC 3.200.000€ (4.000.000€ x 1-10 x 0,02) mediante la siguiente operación (3.200.000€ x 1,05 <sup>-10</sup> ).  2. Valor actualizado de los cánones periódicos: 386.086,80 €, que se obtiene de la suma de cada uno de los cánones actualizados, teniendo en cuenta el momento de exigibilidad de cada uno de ellos, p.ej., el 1º sería 50.000 x 1,05 <sup>-1</sup> : 47.619,05; el 2º 50.000 x 1,05 <sup>-2</sup> : 45.351,50 €, y así hasta el 10º.
Devengo y repercusión	Cánones periódicos: 16% de su importe, ie, 8.000 € (16% de 50.000 €) <sup>61</sup>  Reversión: 16% del VM del inmueble (4.500.000 €) a la reversión (este valor es superior al que se tomó como provisional de 3.200.000€). Si por el contrario, el VM obtenido a la reversión hubiera sido inferior (2.200.000€) habría que volver a calcular el importe del IVA <sup>62</sup> .
<b>Hipótesis B:</b> VM: 3.000.000 €	3.000.000 €
Base imponible	Cánones periódicos: 16% de la proporción de valores actualizados, ie, 16% de 63.813,25 €: 10.210,12 €. Surge de (50.000/2.350.609,21) x 3.000.000: 63.813,25€.  Reversión: 16% de 4.084.047,63: 653.447,62 €, salvo elevación del VM por encima de cierto importe. Surge de (1.964.522,41€/2.350.609,21) x 3.000.000: 2.507.250,97 €, que capitalizado da 4.084.047,63. Esta cantidad será la base de repercusión salvo que a fecha de la reversión el VM fuera superior. Por ejemplo, si dicho VM fuera de 2.200.000 no habría que cambiar el cálculo anterior, sí si el VM hubiera arrojado la cifra de 4.500.000€ <sup>63</sup> .

<sup>60</sup> Este importe es el resultante de la suma de los valores actualizados de los cánones a pagar y del valor neto contable de las edificaciones a revertir. Cogemos este importe porque supera los 2.000.000 € que se han señalado como VM.

<sup>61</sup> La repercusión del IVA se hará para cada uno de los cánones sobre la base de su importe efectivo

<sup>62</sup> Podríamos comprobar cómo el importe actualizado de 2.200.000€ es 1.350.609,16€ (2.200.000€ x 1,05<sup>-10</sup>) que, sumado a el importe de los cánones actualizados hubiera alcanzado una cifra de 1.736.695,96€, importe inferior al VM del derecho de 2.000.000€. En tal caso, el importe por el que debiera haberse repercutido el IVA

<sup>63</sup> En este último caso, el valor actualizado de 4.500.000€ a la fecha de constitución del derecho de superficie es de 2.762.609,64€ (4.500.000 x 1,05<sup>-10</sup>), de donde la base imponible para la constitución del derecho de superficie se debía haber elevado a 3.148.696,44 € (resultado de sumar el importe anterior al valor actualizado de los cánones). Así, el importe sobre el que debía haberse repercutido el IVA por cada uno de los cánones hubiera sido de 50.000€, por lo que, habiéndose repercutido sobre un importe de 63.813,25€, procederá a la rectificación a la baja de la diferencia.

<b>Reversión de la edificación</b> (supuesto que se renuncia a la exención)	
Base imponible	3.200.000 € (VNC estimado). Llegado el momento de revertir habrá que proceder a calcular la suma total de los cánones actualizados más los 3.200.000€ lo que nos dará el valor total de la constitución. A partir de esta valoración podemos calcular la parte proporcional de la reversión que imputamos a cada uno de los cánones debidamente actualizados (a futuro). A fecha de reversión, tomaremos el VM de la edificación y restaremos el importe que se ha ido repercutiendo por los cánones actualizados (al momento inicial e igualados en importe) (p.ej: 4.500.000€-583.435,35 €: 3.916.564,65€).
Devengo y repercusión	El devengo se producirá de forma anticipada, a medida que se vayan devengando la prestación de servicios y se hará en proporción a los cánones periódicos, sin perjuicio final y rectificación

**Tabla 8. Ejemplo de cálculo de la base imponible y del devengo del IVA en la constitución y reversión de un derecho de superficie. Fuente: *Memento Práctico Francis Lefebvre, "Fiscalidad Inmobiliaria 2008-2009"*, Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2007, pág.487. Elaboración: obtenido del memento junto a algunas modificaciones propias.**

Por otra parte, está exento de ITP y AJD el derecho de superficie constituido para la promoción de VPP, si bien con carácter provisional y condicionado al cumplimiento de los requisitos exigidos en materia de VPP (TEAC 30 de junio de 1993). Para el reconocimiento de beneficio basta que se consigne en el documento correspondiente que el contrato se otorga con la finalidad de construir VPP. Quedará sin efecto la exención en el caso de que no se obtenga la calificación provisional en el plazo de 3 años contados desde el reconocimiento de aquélla. La intención de construir VPP puede manifestarse a través de actos anteriores a la firma de la escritura o documento, o posteriores a ésta, pero siempre antes de que la liquidación sea firme y consentida (STS 23 de octubre de 1976, TEAC 24 de octubre de 1978). Si el incumplimiento se debe a hechos ajenos a la voluntad del interesado no eliminaría la exención, más si cabe, si el retraso se imputa a la Administración (STS 22 de julio de 1987). Finalmente, si existe demora en las actuaciones urbanísticas administrativas, el plazo para aportar la calificación provisional debe computarse desde la fecha en que se produce la aprobación del Proyecto de reparcelación causante del retraso, manteniendo la exención provisionalmente reconocida, según dispone la TEAC 25 de octubre de 1989 y 17 de 1 de enero de 1990 y la STS 3 de febrero de 1992.

En lo referente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), los arts. 60, 64 y 65 LHL indican que la titularidad de un derecho de superficie sobre bienes inmuebles constituye hecho imponible de aquél, siendo sujeto pasivo la persona titular del derecho. En los supuestos de cambio de titularidad de estos derechos, los bienes inmuebles quedan afectos al pago de la totalidad de la cuota tributaria, art. 79 LGT. A estos efectos, los Notarios deben solicitar información y advertir a los comparecientes sobre las deudas pendientes por el IBI asociadas al inmueble que se transmite.

En cuanto al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), los arts. 104 a 110 LHL disponen que el hecho imponible de este impuesto la es obtención de un incremento experimentado por terrenos de naturaleza urbana, puesto de manifiesto como consecuencia de la constitución o transmisión de un derecho de superficie sobre dichos terrenos. Es sujeto pasivo la persona en cuyo favor se constituye o transmite el derecho si es a título gratuito; si es a título oneroso, es sujeto pasivo la persona que constituye o transmite el derecho. Por su parte, al derecho de superficie le resultan de aplicación las bonificaciones tributarias previstas para la VPO (STS 4 de mayo de 1987).

### II.3.3. GESTIÓN Y CONTROL PRESUPUESTARIO Y CONTABLE.

#### II.3.3.1. GESTIÓN PRESUPUESTARIA.

Los ayuntamientos tienen entre sus fines respecto de la gestión económico-financiera del PMS las de mantener en sus presupuestos anuales la correspondiente vinculación entre ingresos y gastos que acredite que los recursos previstos en el PMS en el ejercicio se van a utilizar para sus fines específicos, por lo que la inobservancia del equilibrio entre los ingresos derivados del PMS con las inversiones proyectadas cada año es causa de anulación del Presupuesto. Asimismo, los Servicios de Contabilidad de las Corporaciones Locales deberán realizar las anotaciones necesarias para que sus estados financieros patrimoniales reflejen fielmente los resultados del PMS. Finalmente, en la Cuenta General del Ayuntamiento, se debe incluir una nota adicional explicativa de la gestión de los recursos del PMS y las Intervenciones Municipales deben ampliar los criterios de fiscalización de las operaciones del PMS<sup>64</sup>.

En lo referente a la normativa urbanística autonómica específica del PPS podemos indicar que la cuenta de liquidación anual de la gestión anual de la explotación se acompañará a la de las cuentas de la ejecución de los correspondientes presupuestos anuales (Comunidad Valenciana, art. 545.2 ROGTU; Canarias, arts. 74.2 2º párrafo y 238.2 RGEPC; Andalucía, art. 70.3 LOUA; Asturias, art. 540.3 ROTUPA; Castilla-La Mancha, art. 76.3 in fine TRLOTAU; Castilla y León, art. 376.2 RUC; Madrid, art. 177.3 LSCM<sup>65</sup>, y deberá ser objeto de control en los mismos términos que la liquidación presupuestaria. Una de las funciones más relevantes del Registro de Explotación debería ser la de suministrar información económico-financiera del conjunto de bienes integrantes del PPS por cuanto permite conocer el valor inicial del patrimonio incorporado al inicio de cada ejercicio económico, conocer las variaciones del mismo y el valor final del patrimonio y el resultado objetivo al término del ejercicio económico (en Canarias ello es una realidad exigida por el art. 238. 4 y 5 ROTUPA).

Por otra parte, las dotaciones económicas puestas a disposición del PMS constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua (debido a las aplicaciones sucesivas al mismo fin) de dicho patrimonio, lo que constituye una técnica clara de potenciación financiera. A tal efecto, en la mayoría de legislaciones autonómicas<sup>66</sup> los ingresos procedentes de la enajenación o explotación del PPS deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dicho patrimonio, lo que supone una clara excepción del principio general de no afectación de los ingresos dispuesto en el art. 165.2 TRLHL<sup>67</sup>, si bien este principio ya venía recogido para los ingresos derivados de la enajenación de bienes o derechos patrimoniales aunque no sean del PPS, ya que tienen la prohibición de dedicarse a los gastos corrientes (art. 5 TRLHL) salvo que se trate de parcelas sobrantes de vía pública no edificables o de efectos no utilizables. Se justifica en que los EELL no se descapitalicen como resultado de la venta de su patrimonio.

---

<sup>64</sup> En las entidades dependientes de las AAPP que gestionen el PPS la contabilidad debe reflejar también los bienes pertenecientes al mismo y disponer de un inventario que soporte y justifique las cuentas de su inmovilizado.

<sup>65</sup> En la Comunidad de Madrid la liquidación del PPS se realizará mediante un informe de gestión de la explotación del PPS.

<sup>66</sup> Por ejemplo, podemos citar en Andalucía el art 70.1.2º in fine LOUA.

<sup>67</sup> El art. 165.2 TRLHL dispone: “Los recursos de la entidad local y de cada uno de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados”.

En lo relativo a otras fuentes de financiación del PPS, podemos citar la posibilidad establecida por algunas normas urbanísticas de establecer consignaciones de créditos en los Presupuestos ordinarios municipales con la finalidad de constitución o ampliación del PPS: en Cantabria (art. 231 LRSUC) existe la obligación de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes de consignar al menos el 10% del total consignado en los capítulos I y II de Ingresos; en Castilla-La Mancha la obligación incumbe a la Administración autonómica o a las municipales, según sea, de consignar al menos un 5% del presupuesto de Inversiones (art. 76.1.2º párrafo, in fine TRLOTAU); en la Comunidad de Madrid, se obliga a la Comunidad consignar al menos el 0,5% del capítulo de Ingresos, para lo cual se tendrán en cuenta para alcanzar dicho porcentaje las adquisiciones que realicen los OOAA y empresas dependientes de la Comunidad de Madrid y los consorcios urbanísticos en los que ésta participe (art. 175.4 LSCM); en el País Vasco, al menos el 10% de la suma total a que asciendan los capítulos I y II de ingresos, corresponde a los ayuntamientos, con independencia de la población, si bien se refiere a periodos cuatrienales. Además, la constitución, ampliación y, en general, gestión de los PPS puede recurrirse al crédito, incluso con garantía hipotecaria sobre los bienes integrantes de éstos (art. 71.1.2º LUOA.).

El distinto régimen jurídico de los aspectos económico-financiero de los distintos sectores públicos administrativos se regula, a parte de lo dispuesto por la legislación urbanística autonómica de aplicación, por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) en lo referente al sector público estatal; por el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26.6.1991 (TRLHPGV) en cuanto al sector público autonómico valenciano, y por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL) en lo relativo al sector público local<sup>68</sup>. En cuanto al régimen presupuestario de la AGE, cabe destacar que la gestión presupuestaria del PPS constituye una excepción a la regla general de la desafectación de los recursos de la AGE establecido en el art. 27.3 LGP.<sup>69</sup>

En la Comunidad Valenciana, el art. 4.1 TRLHPGV dispone que *“Corresponde a la administración financiera de la Generalitat Valenciana el cumplimiento de las obligaciones económicas de sus órganos, entidades autónomas y empresas públicas (...)”*. El art. 5.2 establece que el régimen jurídico aplicable a las empresas de la Generalitat Valenciana (sociedades con participación exclusiva o mayoritaria de la Administración) será el privado, excepto en aquellas materias en que sea de aplicación el TRLHPGV. Lo mismo se indica de las EDP sujetas a la Generalitat Valenciana con personalidad jurídica y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado (párrafo 2º). Por su parte, el art. 22 indica que el presupuesto *“será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalitat Valenciana, así como de las entidades autónomas y empresas públicas”* y contendrá los estados de gastos e ingresos de la Generalitat Valenciana y de sus entidades autónomas de carácter administrativo y los estados de recursos y dotaciones con las correspondientes estimaciones y evaluaciones de necesidades para el ejercicio, tanto de explotación como de capital de las entidades autónomas de carácter mercantil, industrial,

---

<sup>68</sup> Por lo que se refiere al ámbito local, el TRLHL regula el presupuesto y el gasto público en su Título VI, Capítulo I “De los presupuestos”, Sección 1ª “Contenido y aprobación”, Sección 2ª “De los créditos y sus modificaciones”, Sección 3ª “Ejecución y liquidación”.

<sup>69</sup> Según el art. 27.3 de la LGP: *“Los recursos del Estado, los de cada uno de sus OOAA y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por Ley se establezca su afectación a fines determinados”*.

financiero o análogo y de las empresas públicas. Además, la Cuenta General de la Generalitat Valenciana incluirá todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería realizadas durante el ejercicio por la Generalitat Valenciana, las entidades autónomas, fundaciones públicas de la Generalitat Valenciana y empresas públicas (art. 73).

En cuanto al ámbito local, el art. 165.3 TRLHL señala que *“Los recursos de la Entidad Local y cada uno de sus OOA y Sociedades Mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados”*, como lo son los obtenidos por la gestión del PPS. Asimismo, tal y como dispone el art. 208 TRLHL, las EELL, a la terminación del ejercicio presupuestario, formarán la cuenta general que pondrá de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económico, financiero, patrimonial y presupuestario<sup>70</sup>. Por su parte, el art 209 indica que la cuenta general está integrada por la de la propia entidad y las de los OOA. Las cuentas reflejarán la situación económico-financiera y patrimonial, los resultados económico-patrimoniales y la ejecución y la liquidación de los presupuestos. Si el tratamiento fuera simplificado, se establecerán modelos simplificados de cuentas que reflejarán, en todo caso, la situación financiera y la ejecución y liquidación de los presupuestos, y la de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las EELL, cuyas cuentas deberán elaborarse de acuerdo con la normativa mercantil.

El tratamiento del PMS en la elaboración de los presupuestos debe ser la de su consideración como ingresos finalistas, tal y como indica MORENO MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> DEL C.<sup>71</sup>. Por lo tanto, al tratarse de ingresos específicos que deben financiar gastos determinados, CHOLBI CACHÁ, F.A.<sup>72</sup>, sugiere la necesidad de *“crear proyectos con financiación afectada, previo reflejo en el capítulo III del presupuesto de ingresos y su equivalente en el presupuesto de gastos en función de la naturaleza del gasto a realizar (...) a través del correspondiente desglose de la clasificación funcional y económica realizando el correspondiente seguimiento presupuestario y contable (...)”*. En cuanto a los ingresos que no estuvieren asignación específica de destino o no estuvieran determinados, según el autor, deberían contabilizarse como pendientes de aplicación o creando un concepto extrapresupuestario con tal finalidad. VALLE TORRES, J.L.<sup>73</sup> efectúa una brillante aportación en cuanto dispone que estos ingresos se imputarán a la *“unidad presupuestaria contable de imputación” de gastos, créditos e ingresos, a modo de “rueda presupuestaria”*.

---

<sup>70</sup> MORENO MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> DEL C., “La vertiente contable del Patrimonio Municipal del Suelo”, *El Consultor*, Edit. La Ley, núm. 20 de 30 de octubre de 2004, pág. 3357. Según esta autora *“la gestión y control de la vertiente contable del PMS debe realizarse conforme al procedimiento de elaboración de la Cuenta General”*.

<sup>71</sup> MORENO MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> DEL C., op. cit. pág. 3358.

<sup>72</sup> CHOLBI CACHÁ, F.A., “Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (Aspectos jurídicos y económicos)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Edit. La Ley, Madrid, 2004, pág. 368.

<sup>73</sup> VALLE TORRES, J.L., “Gasto con financiación afectada”, *El Consultor*, Editorial La Ley, núm. 2, de 30 de enero de 2005, pág. 233. Este autor afirma que los gastos afectados al Patrimonio Municipal del Suelo de los Ayuntamientos son *“una unidad presupuestaria contable de imputación de gastos constituida por un conjunto de créditos definitivos cuantitativamente determinados y asignados a otras tantas partidas presupuestarias cualitativamente determinadas e incardinadas en uno o varios presupuestos sucesivos y caracterizándose dicha unidad por el hecho de que los gastos que se imputen a ese conjunto de créditos vienen financiados total o parcialmente por otro conjunto de ingresos finalistas que se prevén y/o se realizan como conceptos presupuestarios en uno o varios presupuestos sucesivos, sin que tengan que coincidir estos presupuestos con aquellos en que se prevean y/o ejecuten aquellos gastos”*.

### II.3.3.2. GESTIÓN CONTABLE PÚBLICA.

Respecto de la normativa aplicable a la contabilidad pública, debemos citar el “plan marco” por el PGCP (Orden EHA de 13.4.2010) y normas complementarias, que surge para obtener información económico-financiera y presupuestaria que tiene por objeto mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto. El PGCP se aprueba con el carácter de plan contable marco para todas las AAPP, y será de aplicación obligatoria para las entidades integrantes del sector público administrativo estatal. Se complementa con la Instrucción de Contabilidad [Orden EHA 1300/2002, de julio de 2002 y la Orden EHA 12/12/2000 de elaboración de la Cuenta General del Estado (3 cuentas Generales: Sector Público Administrativo, Empresarial y Fundacional, modificado por las Órdenes de EHA 553/2005, 1681/2009 y 2043/2010)]. El PGCP se divide en las siguientes partes: 1ª. Marco conceptual de la contabilidad pública; 2ª. Normas de reconocimiento y valoración; 3ª. Cuentas Anuales; 4ª. Cuadro de Cuentas, y 5ª. Definiciones y relaciones contables. En la presente tabla podemos comprobar los requisitos y principios del PGCP 2010:

Requisitos del PGCP 2010	Principios del PGCP 2010	
	Económico-patrimoniales	Presupuestarios
Claridad; relevancia; fiabilidad y comparabilidad	Gestión continuada ;devengo; uniformidad; prudencia; no compensación e importancia relativa	Imputación presupuestaria y desafectación

**Tabla 9. Cuadro de requisitos y principios del PGCP 2010. Fuente: PGCP2010. Elaboración propia.**

El régimen jurídico de la contabilidad pública en la Comunidad Valenciana es el siguiente: Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública (TRLHPGV), Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Orden de 16 de julio de 2001, la instrucción de Contabilidad para la Generalitat Valenciana aprobado por Orden de 13.12.2002, y la Resolución de 30.11.2001, de la Intervención General de la Generalitat, aclaratoria del régimen de contabilidad y rendición de cuentas anuales al que están sujetas las entidades de la Generalitat Valenciana y las Universidades públicas de la Comunidad Valenciana. El art. 65 (TRLHPGV) indica que la Generalitat y sus entidades autónomas, empresas públicas y fundaciones públicas se sujetan al régimen de contabilidad del TRLHPGV, lo que conlleva la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, a la Sindicatura de Cuentas y al Tribunal de Cuentas a través de la IGGV (ast. 66).

Respecto de la contabilidad local, podemos citar el art. 200.1 TRLRHL, que dispone que las EELL y sus OOAA quedan sometidos al régimen de contabilidad pública<sup>74</sup> en los términos establecidos en esta Ley, así como en lo dispuesto en las, ICAL-MN<sup>75</sup> e ICAL-MS<sup>76</sup> e ICAL-MB<sup>77</sup>. Por otra parte, el

<sup>74</sup> Según indica el art. 201 TRLHL “La sujeción al régimen de contabilidad pública lleva consigo la obligación de rendir cuenta de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas”.

<sup>75</sup> La ICAL-MN es aplicable a municipios cuyo presupuesto exceda de 3.000.000 €, así como aquellos cuyo presupuesto no supere este importe pero exceda de 300.000 € y cuya población supere los 5.000 habitantes. A las demás EELL, siempre que su presupuesto exceda de 3.000.000 € y a los OOAA dependientes de las entidades anteriores. Las sociedades mercantiles dependientes de las EELL que apliquen esta instrucción, así como las EPEL, adaptarán su contabilidad a las normas del CCom. y demás legislación mercantil y al PGC, siéndoles de aplicación esta instrucción sólo en lo que se refiere a rendición de cuentas a los órganos de control externo.

200.2 TRLHL dispone que las sociedades mercantiles en cuyo capital tengan participación total o mayoritaria las EELL estarán igualmente sometidas al régimen de contabilidad pública, sin perjuicio de que se adapten a las disposiciones del Código de Comercio y demás legislación mercantil y al PGC vigente. La Cuenta General estará integrada por la de la propia entidad, la de los OAAA y la de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las EELL, contenido reproducido también en las ICAL. Respecto del PPS, se indica en la cuenta 24 que lo componen los bienes y derechos integrantes del PPS, sea gestionado éste por la Entidad Local o por un organismo público dependiente de ella.

Algunas CCAA establecen en su normativa del PPS que las AAPP o entidades que tuvieran encomendadas la gestión del PPS deben llevar una contabilidad separada del mismo (Castilla y León, art. 375 RUCI; Cataluña, art. 222.4 RLUC). En Castilla y León, además sus modificaciones, destino final y afectación de los fondos adscritos al patrimonio, se utilizan también técnicas de contabilidad y presupuesto. En Canarias se establece un método contable para suministrar información de la realidad económico-financiera del PPS y sus movimientos mediante las siguientes operaciones: análisis de datos de los bienes y flujos que se producen; medición y valoración del PPS; registro contable de las transacciones en soportes documentales, e información de síntesis sobre las cuentas anuales (art. 238.4 ROTUPA).

En la presente tabla podemos comprobar la diferente clasificación de los ingresos y gastos por su naturaleza económica y presupuestaria:

<b>Ventas e ingresos clasificados por naturaleza económica (grupo 7 PGCP)<sup>78</sup></b>	<b>Gastos y pérdidas por clasificados por naturaleza económica (grupo 6 PGCP)<sup>79</sup></b>
Subgrupo 74 "Tasas, precios públicos y contribuciones especiales"	Subgrupo 60 "Compras"
Subgrupo 75 "Transferencias y subvenciones"	Subgrupo 62 "Variación de existencias"
Subgrupo 77 "Beneficios procedentes de activos no corrientes, otros ingresos de gestión ordinaria, e ingresos excepcionales"	Subgrupo 67 "Pérdidas procedentes de activos no corrientes, otros gastos de gestión ordinaria y gastos excepcionales"
Subgrupo 78 "Trabajos realizados para la entidad"	Subgrupo 68 "Dotaciones para amortizaciones"
Subgrupo 79 "Excesos y aplicaciones de provisiones"	Subgrupo 69 "Pérdidas por deterioro".

<sup>76</sup> La ICAL-MS es aplicable a EELL que tengan un presupuesto no superior a 300.000 €, cualquiera que sea su población, y aquéllas cuyo presupuesto supere 300.000 € pero no exceda de 3.000.000 € siempre que su población no supere los 5.000 habitantes. Las demás EELL siempre que su presupuesto no exceda de 3.000.000 € y los OAAA dependientes de las EELL anteriores. No obstante, las EELL que no tengan OAAA, sociedades mercantiles o EPE y cuyo presupuesto no exceda de 300.000 € podrán aplicar la ICAL-MB. Lo mismo que lo dispuesto en la ICAL-MN en cuanto a las sociedades mercantiles y EPEL.

<sup>77</sup> ICAL-MB: Aplicable a EELL que tengan un presupuesto que no supere los 300.000 €, cualquiera que sea su población. La presente Orden, junto con la ICAL-MS, da cumplimiento al mandato de simplificación contable.

<sup>78</sup> Ingresos son los incrementos en el patrimonio de la entidad y se imputarán al resultado económico-patrimonial, excepto cuando proceda su imputación directa a patrimonio neto.

<sup>79</sup> Gastos son aquellos flujos que configuran el componente negativo del resultado económico-patrimonial, producidos a lo largo del ejercicio por las operaciones conocidas de naturaleza presupuestaria o no presupuestaria que implican una disminución del patrimonio neto de la entidad. Deben imputarse al resultado a través de las cuentas de gestión.

Clasificación económica de los ingresos presupuestarios <sup>80</sup>	Clasificación económica de los gastos presupuestarios <sup>81</sup>
Capítulo 6 “Enajenación de inmovilizado” Capítulo 3 “Tasas y otros ingresos”	Capítulo 6 “Inversiones”

**Tabla 10. Clasificación de los ingresos y gastos por su naturaleza económica y presupuestaria. Fuente: PGC. Elaboración propia.**

De la tabla anterior podemos efectuar un par de menciones de sumo interés. En primer lugar, en el capítulo 6 deberían figurar los ingresos derivados de enajenaciones de bienes, mientras que, según dispuso la IGAE en respuesta a la Consulta 9/1993, sobre el tratamiento de los ingresos por sustitución del aprovechamiento urbanístico, ha establecido que los mismos deben incluirse en el Capítulo 3, art. 39 (otros ingresos), en concreto en el concepto 397 “aprovechamientos urbanísticos”. En segundo lugar, esta clasificación de los ingresos tiene consecuencias totalmente diferentes: por una parte, la IGAE dispone que los ingresos procedentes del aprovechamiento urbanístico se consideran ingresos corriente, por lo que computan positivamente para la determinación de los límites de las operaciones de crédito; por otra, los ingresos derivados de la enajenación de los bienes del PMS se consideran ingresos de capital, por lo que no computan a los fines anteriores<sup>82</sup>.

En cuanto a la gestión contable del PPS por parte de las AAPP y demás entes y organismo públicos a los que se les aplica la contabilidad pública local, podemos destacar los siguientes hitos (según dispone la ICAL-MN)<sup>83</sup>, SÁNCHEZ-MAYORAL GARCÍA-CALVO y otros<sup>84</sup>, así como lo dispuesto por GARCÍA DÍAZ, G.<sup>85</sup>:

- 1) Por los aprovechamientos urbanísticos, materializados en un bien o en un derecho:

<sup>80</sup> Ingresos presupuestarios son derechos de cobro presupuestarios que deben imputarse al correspondiente presupuesto.

<sup>81</sup> Gastos presupuestarios son aquellos flujos que suponen el empleo de créditos consignado sen el Presupuesto de gastos de la entidad y su realización conlleva obligaciones a pagar presupuestarias con origen en gastos, en inversiones o en el vencimiento de otras obligaciones.

<sup>82</sup> La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas tiene una visión crítica al respecto, por cuanto indica que los ingresos de la sustitución en metálico permite un mayor endeudamiento de los ayuntamientos.

<sup>83</sup> Las cuentas más relevantes de las ICAL-MS e ICAL-MN son las siguientes: 24. PPS. 240. Terrenos. 241. Construcciones. 242. Aprovechamientos urbanísticos. 249. Otros bienes y derecho del PPS. 284. Amortización acumulada del PPS. 294. Provisión por depreciación del PPS. 672. Pérdidas procedentes del PPS. 672. Amortización del PPS. Dotación a la provisión del PPS. 684. Amortización del PPS. 692. Dotación a la provisión del PPS. 746. Ingresos por aprovechamiento urbanístico. 772. Beneficios procedentes del PPS. 784. Trabajos realizados para el PPS. 795. Exceso de provisión del PPS. A diferencia de la ICAL-MN, en la ICAL-MS la cuenta 656 se corresponde a la cuenta 655 “Transferencias y subvenciones de capital” y la cuenta 284 se corresponde a la 28 “Amortización acumulada del inmovilizado”.

<sup>84</sup> SÁNCHEZ-MAYORAL GARCÍA-CALVO y otros, *Manual de contabilidad pública para las entidades locales*, Delta publicaciones, Madrid 2007, págs. 189 a 191.

<sup>85</sup> GARCÍA DÍAZ, G., “La contabilización del patrimonio público del suelo de los ayuntamientos”, Auditoría Públicas, nº 46 (2008), pág. 107 y ss. Esta autora indica que “El tratamiento contable hay que deducirlo directamente de las definiciones y relaciones contables, de los criterios de valoración y de los formatos de presentación de las cuenta anuales y de la Memoria, porque las reglas de Instrucción sólo lo citan tangencialmente.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

Debe		Haber
(24) Patrimonio Público del Suelo	a	(746) Ingresos por aprovechamientos urbanísticos <sup>86</sup>

2) A la adquisición<sup>87</sup> o construcción por terceros ajenos a la entidad local:

Debe		Haber
(24) Patrimonio Público del Suelo <sup>88</sup>	a	(400) Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente
(400) Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente.	a	(57) Tesorería

3) Construcción por la propia entidad local:

a. Por los gastos generados durante el ejercicio como consecuencia de la construcción:

Debe		Haber
(6XX) Cuentas del grupo 6	a	(400) Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente
(400) Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente.	a	(57) Tesorería

b. Por la activación, al final del ejercicio, de los referidos gastos:

Debe		Haber
(24) Patrimonio Público del Suelo	a	(784) Trabajos realizados para el PPS <sup>89</sup>

<sup>86</sup> La cuenta "(746) Ingresos por aprovechamiento urbanístico" recoge los ingresos en concepto de aprovechamiento urbanístico correspondiente a la entidad local.

<sup>87</sup> Su valoración se realizará de acuerdo a lo establecido en la NRV 2ª. Inmovilizado material: precio de adquisición (transacción onerosa), coste de producción (activos producidos por la entidad) o valor razonable (inventario inicial sin valor contable conocido, adquisición por cesión gratuita, etc.

<sup>88</sup> La cuenta 24 define los bienes y derechos integrantes del PPS, sea gestionado éste por la entidad local o por un organismo público dependiente de ella y podrán corresponderse a: 240 "Terrenos" (terrenos integrantes del PPS); 241 "Construcciones" (edificaciones en general, integrante del PPS); 242 "Aprovechamientos urbanísticos" (derechos que por este concepto detenten las EELL y sus OAAA, siempre que no se encuentren materializados en terrenos, que formen parte del PPS), y 249 "Otros bienes y derecho del PPS" (cualesquiera otros bienes y derechos integrantes del PPS no incluidos en las demás cuentas de este subgrupo).

4) Reparación y mantenimiento

Debe		Haber
(622) Reparaciones y conservación	a	(400) Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente

5) Amortización<sup>90</sup>:

Debe		Haber
(684) Amortización del PPS.	a	(284) Amortización acumulada del PPS

6) Dotación a la provisión del PPS<sup>91</sup>

Debe		Haber
(692) Dotación a la provisión del PPS	a	(294) Provisión por depreciación del PPS

7) Exceso de provisión del PPS<sup>92</sup>:

Debe		Haber
(294) Provisión por depreciación del PPS	a	(795) Exceso de provisión del PPS

8) Ingresos<sup>93</sup>:

<sup>89</sup> Por el precio de adquisición (400) o coste de producción (784).

<sup>90</sup> La amortización es la expresión de la depreciación sistemática anual efectiva sufrida por el PPS. Asimismo, según la Regla 56 "dotación de amortizaciones", la entidad contable registrará las amortizaciones que se practiquen a los bienes del (...) PPS, en la forma prevista en la Sección 1ª "Inmovilizado" del Capítulo II del Título II.

<sup>91</sup> Se trata del importe de las correcciones valorativas por pérdidas reversibles en las movilizaciones de carácter material e inmaterial comprendidas en el subgrupo 24. La estimación de tales pérdidas deberá realizarse de forma sistemática en el tiempo y en todo caso al cierre del ejercicio. Además, como indica la regla 21 ICAL-MS, los bienes del inmovilizado serán objeto de la dotación de provisiones para reflejar las minoraciones valorativas reversibles que les afecten, de acuerdo con lo establecido en las normas de valoración (...) 6 "PPS" (...) del PGCP adaptado a la Administración local. La contabilización se realizará en relación con las cuentas del subgrupo 29 "Provisiones de inmovilizado". Por su parte, la regla 58 dispone que las provisiones por depreciación del inmovilizado del PPS se contabilizarán siguiendo lo establecido en la Sección 1ª "Inmovilizado" del Capítulo II del título II.

<sup>92</sup> Se trata de una corrección valorativa por la recuperación del valor del PPS, hasta el límite de la provisión dotada con anterioridad.

<sup>93</sup> Se refiere a la cuenta 776 "Otros ingresos de gestión corriente" que se refiere, entre otros, a los ingresos por el alquiler de bienes cedidos para el uso o disposición de terceros, o a los ingresos derivados de concesiones y aprovechamientos especiales, excepto los que deben registrarse en la cuenta 472 "Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público. Su movimiento es análogo al señalado para la cuenta 773 "reintegros".

Debe		Haber
(430) Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto de ingresos corriente	a	(776) Otros ingresos de gestión corriente
9) Al cierre del ejercicio:		
Debe		Haber
(746) Ingresos por ap. urbanístico	a	(684) Amortización del PPS
(784) Trabajos realizados para el PPS		(692) Dotación a la provisión del PPS
(795) Exceso de provisión del PPS		
(776) Otros ingresos de gestión corriente		
(129) Resultado del ejercicio		(129) Resultado del ejercicio

Por otra parte, en la V Parte “Normas de valoración”, se determina que *“a los bienes y derechos incluidos en el Patrimonio Público del Suelo les serán de aplicación los criterios de valoración de los bienes del inmovilizado material”*. Asimismo, en el apartado 4º de la Memoria, “Normas de valoración”, se dispone que en la Memoria se indicarán los criterios contables aplicados al PPS, tales como la amortización y dotación de provisiones, la capitalización de intereses y diferencias de cambio, la contabilización de costes de ampliación, modernización y mejoras, la determinación del coste de los trabajos efectuados por la entidad para su inmovilizado y las actualizaciones de valor practicadas al amparo de revalorizaciones legalmente establecidas, indicando la ley que las autoriza.

Este sistema contable exige que se informe en el balance de situación, con la debida separación, los bienes y derecho integrantes del PPS y su comparación con las cifras correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior. Por otra parte, se deberá incluir en la Memoria información individualizada de cada una de las cuentas del balance de los movimientos realizados en cada ejercicio, indicando el saldo inicial; entradas o dotaciones; aumentos por transferencias o traspaso de otra cuenta; salidas, bajas o reducciones; disminuciones por transferencias o traspaso a otra cuenta, y saldo final. Además, se deberá contar con un inventario específico de carácter contable que detalle individualmente todo su inmovilizado, en el caso de que no exista coordinación entre la contabilidad y el Inventario de la entidad. A tal efecto, el Inventario General deberá detallar de forma individual los diversos elementos del inmovilizado que tiene registrados en contabilidad (regla 16 de la ICAL-MN).

Entre las definiciones y relaciones contables se excluye la contabilización del efectivo o de los deudores entre los recursos del PMS y, en particular, el equivalente en metálico de los aprovechamientos que deberá registrarse como cualquier otro ingreso presupuestario de naturaleza corriente. Estas carencias pueden suponer un problema de insospechadas dimensiones Como indica GARCÍA DÍAZ, G.<sup>94</sup>, *“en tanto en cuanto no se apliquen de manera efectiva a la adquisición del suelo, los recursos obtenidos en metálico no figurarán contabilizados como tales*

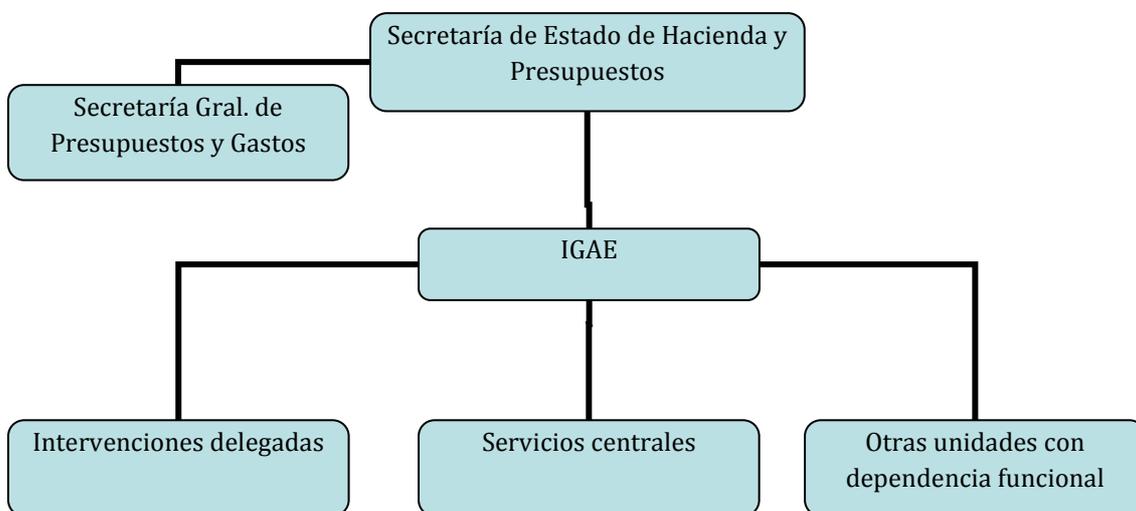
<sup>94</sup> GARCÍA DÍAZ, G., “La contabilización del patrimonio público del suelo de los ayuntamientos”, *Auditorías Públicas*, nº 46 (2008), pág. 109.

*elementos integrantes del PMS y, en cualquier caso, su naturaleza de deudores a corto plazo y de efectivo los excluiría del Subgrupo 24”.*

### II.3.3.3. CONTROL DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y DE LA CONTABILIDAD.

En cuanto al régimen normativo observado en la normativa urbanística autonómica acerca de los registros del PPS, podemos indicar en primer lugar que éstos están sometidos generalmente al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria, en los términos que se precise reglamentariamente (Andalucía, art. 70.2 *in fine* y 71.3 LOUA; Asturias, arts. 218.3 TRLOTUA y 540.3 *in fine* ROTUPA; Canarias<sup>95</sup>, art. 74.2 2º párrafo *in fine* y art. 238.2 RGESPC; Castilla y León, art. 376.3 *in fine* RUCL; Extremadura, art. 87.2 LSOTE; País Vasco<sup>96</sup>, art. 113.3 LSUPV). Los órganos de control y fiscalización de la Administración titular de los PPS velarán por la correcta gestión de los bienes y recursos que los integran.

La IGAE es el órgano de **control interno** de la gestión económico-financiera del sector público estatal y el centro directivo y gestor de la contabilidad pública, y se encuentra encuadrada en la Secretaría de Estado y Hacienda y Presupuestos. Su función principal como órgano de control interno es la de verificar, mediante el control previo de la legalidad y control financiero, que la actividad económico-financiera del sector público se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. Como centro gestor y directivo le corresponde proporcionar información contable fiable, completa, profesional e independiente sobre la gestión pública y dictar las normas necesarias para su adecuado desarrollo. Además, le corresponde elaborar las cuentas económicas del sector público según la metodología SEC95. El organigrama de la IGAE lo reproducimos en el siguiente diagrama de flujos:



**Ilustración 1. Organigrama de la Intervención General de la Administración del Estado. Fuente: página web MEH. Elaboración: propia.**

<sup>95</sup> En Canarias, el art. 74.2 2º párrafo dispone que la liquidación de la gestión anual de la explotación “*será objeto de control por el Departamento con competencia en materia de Administración Local y por la Audiencia de Cuentas de Canarias en los términos establecidos en la legislación reguladora de esta última*”.

<sup>96</sup> En el País Vasco dicho registro de explotación estará sujeto a la fiscalización del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

El instrumento de control interno de la actividad económico-financiera del sector público valenciano es el IGGV, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión ordinaria controle (art. 55.3TRLHPGV) y tiene como objetivos verificar el cumplimiento de la normativa de aplicación, el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas y su fiel reflejo en las cuentas y estados que las entidades deban formar, el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos de la Generalitat, así como evaluar que la actividad y los procedimientos se realizan de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y de estabilidad presupuestaria<sup>97</sup> (art. 55). Dicho control será ejercido mediante el ejercicio de la fiscalización previa<sup>98</sup>, el control financiero permanente<sup>99</sup> y la auditoría pública<sup>100</sup> (art. 54.3). La IGGV presentará anualmente al Gobierno un informe general con los resultados más significativos de la ejecución del Plan anual de Control Financiero Permanente y del Plan Anual de Auditorías (art. 56 y 62).

Por otra parte, la auditoría de las cuentas anuales tiene por finalidad la verificación relativa a si éstas representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y, en su caso, la ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas y principios contables y presupuestarios que le son de aplicación y contienen la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada (art. 63.1 TRLHPGV). En el caso de las auditorías realizadas por la IGGV de las cuentas anuales de entidades sometidas al PGC y sus adaptaciones, -como es el caso de las empresas públicas- comprenderán, además de la finalidad prevista en el apartado 1, la revisión de que la información contable incluida en el informe relativo al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero que asumen dichas entidades como consecuencia de su pertenencia al sector público, concuerda con la contenida en las cuentas anuales (art. 63.2). La IGGV realizará anualmente la auditoría de las cuentas anuales de las empresas públicas (art. 63 bis).

---

<sup>97</sup> En los términos descritos en la Ley General Presupuestaria.

<sup>98</sup> La fiscalización o intervención previa tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos, documentos y expedientes de la Generalitat que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. Se ejercerá respecto de los actos realizados por la administración de la Generalitat y las entidades autónomas de carácter administrativo de ella dependientes (no de las sociedades mercantiles). Su régimen jurídico viene recogido en los arts. 57 bis al 59 bis TRLHPGV.

<sup>99</sup> El control financiero permanente tiene por objeto la verificación de una forma continua, realizada a través de la correspondiente intervención delegada, de la situación y el funcionamiento de los órganos y entidades dependientes de la Generalitat (incluidas las sociedades públicas) en el aspecto económico-financiero para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y, en particular, al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero (arts. 60 y 61 TRLHPGV).

<sup>100</sup> La auditoría pública consistirá en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada en la forma sistemática, de la actividad económico-financiera de la Generalitat, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la IGGV. Se ejercerá, en función de lo previsto en el plan anual de auditorías, sobre todos los órganos de la administración de la Generalitat y entidades dependientes (incluidas las empresas públicas), sin perjuicio de las actuaciones sometidas al ejercicio de la auditoría privada de la LAC, impuestas a las sociedades mercantiles dependientes de la Generalitat por la legislación mercantil (art. 61 bis TRLHPGV).

Además, como dispone el art. 66 TRLGPGV, la sujeción al régimen de contabilidad pública conlleva la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, a la Sindicatura de Comptes a través de la IGGV, que se convierte de esta manera en el centro directivo de la contabilidad pública, al que corresponde, entre otras funciones, la de inspeccionar la contabilidad de las entidades autónomas, fundaciones públicas de la Generalitat y empresas públicas y dirigir las auditorías de las empresas vinculadas a la Generalitat, según sus características, con la debida coordinación y articulación con el PGC, debiendo realizarse anualmente (art. 68). La IGGV en su calidad de centro gestor tendrá, entre otras funciones, la de preparar y examinar las cuentas que hayan de rendirse a la Sindicatura de Cuentas y al Tribunal de Cuentas (art. 69 letra b), centralizar la información derivada de la contabilidad del sector público de la Generalitat (letra d) y coordinar la planificación contable de las empresas vinculadas a la Generalitat Valenciana (letra g).

En cuanto a los instrumentos de fiscalización y **control externo** de los bienes integrantes del PPS tanto a nivel estatal como autonómico, debemos mencionar que a nivel estatal, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del Sector Público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la CE y la Ley Orgánica. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las CCAA puedan prever sus Estatutos, cuyas funciones vienen reguladas en la LOTC.

En lo referente a las CCAA, sus órganos de Control Externo (OCEx) tienen competencias fiscalizadoras de las Entidades Locales en su ámbito territorial: Audiencia de Cuentas de Canarias, Cámara de Comptos de Navarra, Cámara de Cuencas de Andalucía, Cámara de Cuentas de Madrid, Consello de Contas de Galicia, Consejo de Cuentas de Castilla y León, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Sindicatura de Comptes de Illes Balears, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha y Sindicatura de Cuenta del Principado de Asturias.

Las instrucciones del Tribunal de Cuentas y de la Sindicatura de cuentas regulan el formato de la Cuenta General de las EELL en soporte informático, así como el procedimiento telemático para la rendición de cuentas, si bien solamente para la cuenta de las EELL y las de aquellos entes participados al 100% por aquella entidad, quedando el resto de entes y entidades desconocidos para el controlador externo, excepto de las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente, las cuales debían presentar de forma complementaria tal documentación. Por ello, en el "Informe especial sobre el sector público local valenciano", de fecha 28.12.2010, del Síndic Major Rafael Vicente Queralt, pág. 19, propone lo siguiente:

- Una regulación que supla las carencias derivadas de la Cuenta General que contemple sus cuentas.
- Que la Sindicatura dicte una norma que regule el plazo y formato en que deben rendirse las cuentas por parte de este tipo de entes y entidades.
- Inste a los OCEx que formen parte de la plataforma de rendición de cuentas para que ésta contemple la presentación de las cuentas en soporte informático de dichos entes.
- Se fijen los criterios para asegurar el control de aquellos entes participados conjuntamente por varias EELL en porcentajes inferiores al 50% pero que la suma de participaciones se superior a dicho porcentaje.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

- Si el ente perteneciera mayoritariamente a varias entidades del sector público valenciano, el porcentaje de mayor participación puede servir de criterio para determinar si pertenece al sector público local o al de la Generalitat.
- En definitiva, lo más práctico para el Síndic sería que los entes participados mayoritariamente por las EELL valencianas rindiesen directamente sus cuentas a la Sindicatura de Comptes.

Para evitar estas “lagunas”, la Instrucción aprobada por el Consell de la Sindicatura de Comptes, en sesión celebrada el 5 de julio de 2010, por la que se actualiza y regula el formato de la Cuenta General de las entidades locales en soporte informático y el procedimiento telemático para la rendición de cuentas, tiene como novedad principal la de que se exige a partir de ahora que las EELL proporcionen información actualizada sobre los entes participados por ellas, tras lo cual esta información será contrastada por la Sindicatura de Comptes con la obtenida por otras fuentes (Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España y los registros de asociaciones de la Comunidad Valenciana).

#### **II.3.3.4. INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS (AÑO 2004).**

Respecto del control externo del PPS efectuado por el Tribunal de Cuentas en lo referente al registro y contabilidad del mismo, debemos citar la resolución de 8 de octubre de 2008, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación al Informe de fiscalización del servicio de gestión y control de los recursos integrantes del PMS, ejercicio 2004, en el que se instaba a todas las CCAA y al Ministerio de AAPP para que se dirija a las CCLL para encomendarles una serie de tareas en relación a la fiscalización y control del PMS de 144 ayuntamientos de mayor relevancia. La fiscalización se hizo en colaboración y coordinación con los OCEX, quienes han llevado a cabo la fiscalización correspondiente a los ayuntamientos de su ámbito territorial, realizándose directamente por el Tribunal de Cuenta en aquellos ayuntamientos cuyas Comunidades Autónomas no tienen constituido OCEX y en los situados en territorios donde existiendo OCEX, éstos no participaron por carecer de competencias plenas en la fiscalización de EELL, o por haber declinado la invitación del Tribunal al tener comprometidos sus efectivos en otras tareas<sup>101</sup>.

La coordinación y colaboración del Tribunal de Cuentas con los OCEX afectó a todas las fases de la fiscalización, tanto de la planificación y realización de una programación mínima común, como de la ejecución del trabajo. No obstante, dispone el informe que el ámbito de la fiscalización no fue igual en todos los trabajos dado que hubo CCAA que ampliaron el contenido de los mismos y realizaron sus correspondientes informes de fiscalización que fueron tramitados individualmente ante sus respectivas asambleas<sup>102</sup>. Por otra parte, hubo CCAA que remitieron al Tribunal sus resultados, sin que hubieran elaborado un informe específico<sup>103</sup>. En virtud del art. 9 LOTC y Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de 15 de julio de 2005, los objetivos de fiscalización del PMS se centraban en analizar respecto del ejercicio 2004 las siguientes cuestiones: verificar la constitución y el adecuado control del PMS, en particular, evaluar el control existente mientras el suelo y otros

---

<sup>101</sup> En concreto: Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha y Sindicatura de Cuenta del Principado de Asturias.

<sup>102</sup> En concreto: Andalucía, Comunidad Valenciana, Foral de Navarra, Galicia, Castilla y León e Islas Baleares.

<sup>103</sup> En concreto: Islas Canarias, Comunidad de Madrid y País Vasco.

recursos afectos permanecen sin uso o en poder de la entidad local; analizar los bienes que integran el PMS procedente de operaciones realizadas en el ejercicio a fiscalizar, y analizar la gestión y utilización del PMS, verificando que los usos son conformes con las finalidades del PMS y permitidas legalmente.

A raíz del estudio efectuado, la Comisión Mixta efectuó las siguientes conclusiones y recomendaciones que resumimos en la presente tabla:

<b>Constitución formal del PMS</b>	
<b>Conclusiones</b>	<b>Recomendaciones</b>
Un 38% de los ayuntamientos fiscalizados no tenían los PGOU debidamente adaptados a la realidad normativa actual lo que dificulta el control y aumenta la discrecionalidad.	La relativamente reciente promulgación de la LS07 y su TRLS08) hace necesario que las CCAA procedan a adaptar sus legislaciones urbanísticas a los preceptos de ésta.
Únicamente el 15% de las entidades analizadas tenían formalmente constituido el PMS. Un 30,5% podían distinguir los bienes inmuebles del PMS del resto de bienes.	Se insta a las CCAA para que se dote a los ayuntamientos de un modelo preciso de control eficaz y efectivo de los bienes y derecho del PMS, valoraciones y usos.
<b>Registro e inventarios</b>	
<b>Conclusiones</b>	<b>Recomendaciones</b>
<p>Si bien las leyes de algunas CCAA han regulado la creación de un registro de bienes y recursos del PMS y de enajenaciones y destinos, el desarrollo se produjo a partir del 2005, por lo que no ha podido fiscalizarse.</p> <p>El control de los bienes del PMS se ha realizado a través de inventarios que sólo incluyen bienes inmuebles, por lo que del resto de bienes que lo conforman nada se sabe, lo que conculca el principio de patrimonio separado.</p> <p>Existen tres tipos de inventarios en los que se deberían distinguir los bienes y derechos del PMS en relación con los restantes de la Corporación: el Inventario General, el Contable y el del PMS, que deberán coordinarse debidamente, si bien sólo 44 de los 144 ayuntamientos fiscalizados disponía de inventario.</p> <p>Los inventarios del PMS no responden a las características esenciales de un inventario, careciendo de las características mínimas que deben tener, como por ejemplo la singularización de los bienes, características, específicas, actualizaciones, valoración, etc.).</p>	<p>Los ayuntamientos deberán acordar la constitución formal de los PMS, acompañando un inventario inicial. Los inventarios específicos del PMS deberían ser aprobados por los Plenos de las EELL, como medida de transparencia.</p> <p>Los ayuntamientos deberán conocer todos los recursos disponibles del PMS debidamente clasificados, de modo que los ingresos obtenidos por razón de los mismos retroalimenten el fondo del PMS y se vinculen a éste.</p> <p>Los ayuntamientos deberán llevar de forma correcta el Inventario General, como instrumento de control de todos los bienes y derechos municipales, así como mantener integrados, subordinados o coordinados el del PMS y el Contable, singularizando, además, los recursos no inmobiliarios.</p>

<b>Bienes integrantes y destino principal del PMS</b>	
<b>Recomendaciones</b>	
Los principales recursos que conforman el PMS son los obtenidos por la enajenación de bienes (37,8%) y por la cesión del aprovechamiento lucrativo o su conversión en metálico (34,2%).	
La conversión a metálico del aprovechamiento lucrativo se considera por los ayuntamientos fiscalizados como ingresos corrientes interviniendo en el cálculo del ahorro neto y aumentando los límites de las operaciones de crédito.	
Los elementos del PMS fueron destinados sólo en un 16,3% a la construcción de VPP, mientras que un 35,8% se destinó a otros fines de interés social; un 20,7% a la construcción de vivienda libre y un 18,4% para finalidades no previstas legalmente, sobre todo cuando provienen de la sustitución del aprovechamiento.	
<b>Gestión y control contable</b>	
<b>Conclusiones</b>	<b>Recomendaciones</b>
<p>El carácter vinculante de los recursos del PMS a unos destinos específicos determina que los ayuntamientos deban mantener un control. No obstante, 57 de los 144 ayuntamientos analizados no identifican las partidas del presupuesto de gastos que se financian con recursos del PMS y 41 de ellos no llevan un seguimiento de los proyectos de inversión afectados con financiación del PMS. Esta falta de equilibrio es causa de anulación del presupuesto. Ello unido a la falta de control, facilita la utilización de los fondos del PMS para finalidades no previstas legalmente.</p> <p>Las operaciones con PMS sin repercusión presupuestaria no se contabilizaron en 108 de los 144 ayuntamientos fiscalizados, por lo que no mantenían el libro de inventarios y balances debidamente actualizados; sólo en 5 existe un inventario contable del PMS independiente del resto del inmovilizado, y en 11 es posible conocer la valoración del PMS. Por todo ello se puede afirmar que la contabilidad de los ayuntamientos no pone de manifiesto la composición y situación del PMS, ni sus variaciones, lo que afecta a la exactitud y corrección de los balances</p>	<p>Los proyectos de inversión que se deriven de la gestión del PPS deberán incluirse en el mismo, detallarse en el anexo de inversiones e indicar que su financiación procede de recursos de ese patrimonio. De igual forma, los ingresos que se prevea liquidar durante el ejercicio por la gestión del PPS deberán consignarse en el presupuesto probando la viabilidad de la actuación mediante informes técnicos. En su caso, los presupuestos deberán mantener la vinculación entre ingresos y gastos con financiación que acredite que los recursos previstos se utilizan para sus fines específicos.</p> <p>Los ayuntamientos, cuando se produzcan ingresos presupuestarios derivados de la gestión del PMS, deben determinar el proyecto de inversión al que se vinculan y proceder a la modificación del presupuesto inicial. Si su determinación no pudiera ser inmediata, se recomienda se adopte un acuerdo expreso de su reserva para su utilización en un momento posterior, lo que facilitará su control y contabilización.</p> <p>Los Servicios de Contabilidad de los ayuntamientos deben, además de contabilizar y controlar las operaciones presupuestarias, hacer cuantas anotaciones sean necesarias mediante asientos directos para que los estados financieros patrimoniales reflejen la imagen fiel y los resultados del PPS.</p>

	<p>La nueva contabilidad de las EELL facilita la contabilización de las operaciones del PPS, si bien la información exigida en la Cuenta General no es completa. La solución sería incluir en la memoria una nota adicional explicativa de la situación de los recursos no inmobiliarios.</p> <p>Es recomendable que las Intervenciones amplíen los criterios de fiscalización de las operaciones del PMS, en especial en aquellas en las que está legalmente previsto que las cuenta de su gestión anual deban acompañar a la Cuenta General.</p> <p>Se recomienda a la IGAE que revise los criterios que fundamentaron la contestación a la Consulta 9/93 sobre contabilización de aprovechamientos y dé un tratamiento homogéneo a la conversión a metálico del mismo y a su enajenación en un momento posterior, incorporando ambas como ingresos de capital.</p>
--	---

**Tabla 11. Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación al Informe de fiscalización del servicio de gestión y control de los recursos integrantes del PMS, ejercicio 2004. Fuente: Comisión Mixta. Elaboración propia.**

### **III. GESTIÓN EMPRESARIAL DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO.**

#### **III.1. DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.**

La LCSP en su art. 3.1 recoge el ámbito subjetivo del Sector Público, indicando que forman parte de éste los siguientes entes, organismos y entidades:

- La Administración General del Estado, las Administraciones de las CCAA y las Entidades que integran la Administración Local (letra a) y las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social. (letra b).
- Los OAAA, las EPE, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera EDP con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector (letra c).
- Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente artículo sea superior al 50% (es este apartado se ubicaría AUMSA).
- Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan el carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de sus miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia (letra h).
- Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores (letra i).

Según el art. 3.2 LCSP, dentro del Sector Público, y a efectos de esta Ley, se consideran Administraciones Públicas los siguientes entes, organismos y entidades:

- Los mencionados en las letras a) y b) del art. 3.1 LCSP (letra a).
- Los OAAA, las Universidades Públicas y las EDP que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad (letras b), c) y d). No obstante, las EPE y los organismos asimilados dependientes de las CCAA y EELL no tendrán la consideración de AAPP.
- Las EDP vinculadas a una o varias AAPP o dependientes de las mismas que cumplan alguna de las características siguientes (letra e):
  - o Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y de servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.
  - o Que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

Finalmente, el art. 3.3 LCSP considera poderes adjudicadores a los siguientes entes, organismo y entidades:

- Las Administraciones Públicas (letra a).
- Todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en la letra a) que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan el carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia (letra b).
- Las asociaciones constituidas por los entes, organismo y entidades mencionados en las letras anteriores (letra c).

En cuanto a la composición del Sector público estatal, el art. 2 LGP, dispone que, a los efectos de esta Ley, lo conforma:

- La AGE, los OOAA dependientes de la AGE y las EPE, dependientes de la AGE, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella (...).
- Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la LPAP. Es decir, aquéllas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que, conforme a lo dispuesto en la LGP integran el sector público estatal, sea superior al 50%, que se determinará sumando las participaciones correspondientes a las entidades integradas en el sector público estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas (art. 166.1 c) LPAP).
- Las entidades estatales de derecho público distintas a los OOAA y EPE.

Mediante el siguiente gráfico se puede comprobar la distribución de entes del sector público estatal:

### Distribución Sector Público estatal

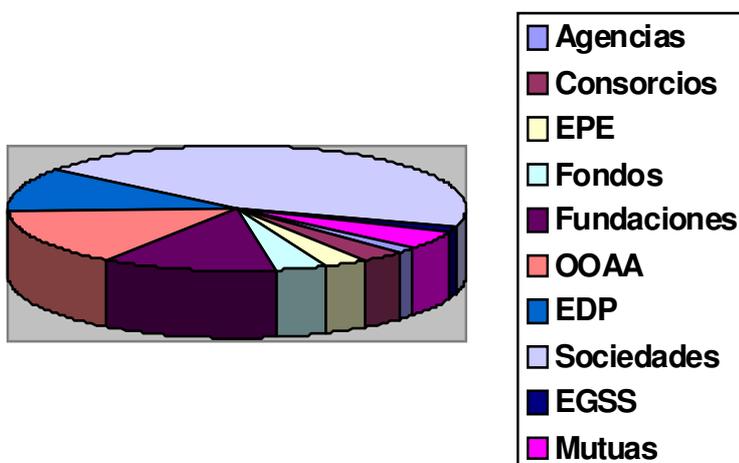


Ilustración 2. Distribución del Sector Público estatal. Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración: propia.

Por su parte, el sector público autonómico valenciano se compone de las Instituciones Estatutarias (art. 20 Estatuto de Autonomía); la Administración de la Generalitat y sus Entidades Autónomas (art. 5.1 TRLHPGV), y las sociedades mercantiles<sup>104</sup>, EDP y Fundaciones Públicas. A los efectos previstos en el 5.2 TRLHPGV se consideran empresas de la Generalitat Valenciana las sociedades mercantiles en las que exista participación mayoritaria de la Generalitat Valenciana o de sus entidades autónomas (1º párrafo). Igualmente, tienen la consideración de Sector Público Valenciano aquellas EDP sujetas a la Generalitat Valenciana, con personalidad jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado (2º párrafo). Para conocer las sociedades mercantiles dependientes de la Generalitat Valenciana podemos acudir al Inventario de Entes de Comunidades Autónomas

La LRLV en su artículo 1 señala que la Comunidad Valenciana se organiza en municipios, comarcas y provincias, y que tendrán también la condición de EELL las entidades locales menores, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Asimismo, los consorcios participados mayoritariamente por las EELL valencianas también forman parte del Sector Público valenciano. También formarán parte del Sector Público valenciano los entes dependientes de una entidad local son los OAAA locales, las EPE locales y las sociedades mercantiles públicas locales cuyo capital social pertenezca en su totalidad a la entidad local.

Por su parte, el art. 2.1 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, establece la composición del Inventario de Entes del Sector Público Local:

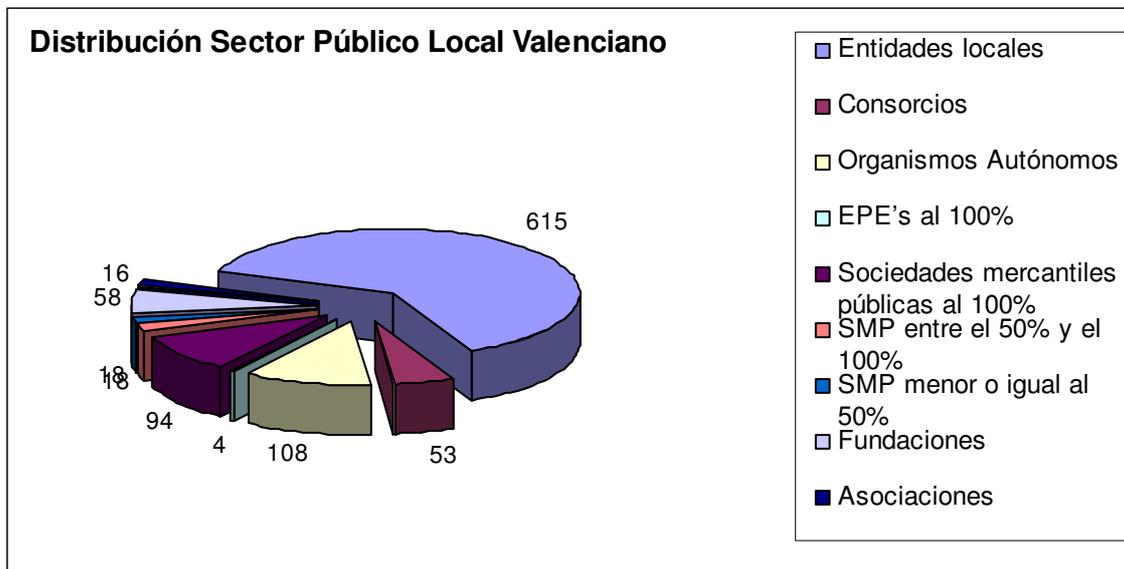
- Los Ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares (letra a); los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas, las mancomunidades de municipios, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las CCAA de conformidad con la LBRL y los Estatutos de Autonomía (letra b); y los OAAA y EPE vinculadas o dependientes de los anteriores (letra c)
- Las sociedades mercantiles<sup>105</sup> en las que se dé alguna de las siguientes circunstancias (letra d): que la entidad local, sus entes dependientes, vinculados o participados por la misma, participen, directa o indirectamente, en su capital social de forma mayoritaria; que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local disponga, directa o indirectamente, de la mayoría de derechos de voto; que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local tenga

---

<sup>104</sup> En la página web del Ministerio de Economía y Hacienda se puede comprobar el Inventario de Entes de la Comunidad Valenciana a fecha de 1 de enero de 2011. Entre sus datos podemos destacar aquellas sociedades mercantiles públicas de la Generalitat que se dedican al ámbito de la promoción inmobiliaria o al urbanismo en general y que, por ende, pueden llegar a gestionar Patrimonios Públicos del Suelo de la Generalitat: Instituto Valenciano de la Vivienda, S.A. (IVVSA); Seguridad y Promoción Industrial Valenciana, S.A. (SEPIVA); Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat Valenciana (CIEGSA); Sol i Vivendes del Mediterrani, S.A.; Nuevas Viviendas Valencianas, S.A.; Iniciativas y Promociones de Viviendas Valencianas, S.L.; Tarea Promotora Valenciana de Vivienda, S.L.; Desarrollos urbanos para Viviendas Protegidas, S.L. Con el fin de mantener el Inventario permanentemente actualizado, las entidades deberán facilitar la información que se les requiera por la Dirección General de Financiación Territorial del MEH (art. 69 i) 2º párrafo).

<sup>105</sup> Las sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales pertenecientes al Ayuntamiento de Valencia con incidencia en la promoción inmobiliaria y el urbanismo es la mercantil Actuaciones Urbanas de Valencia (AUMSA).

derecho a nombrar o sustituir a la mayoría de miembros de los órganos de gobierno; o que el administrador único o la mayoría de los miembros del consejo de administración de la sociedad, hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por la entidad local, organismo o sociedad mercantil dependientes de la entidad local.



**Ilustración 3. Distribución del Sector Público Local Valenciano. Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración: propia.**

### III.2.FORMAS DE GESTIÓN MERCANTIL DEL PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO.

El régimen jurídico valenciano respecto de las formas de gestión del PPS se circunscribe a los siguientes artículos: art. 258.4 LUV<sup>106</sup>, que indica “los Patrimonios Públicos del Suelo constituirán el medio principal para el desarrollo del servicio público de intervención en el mercado del suelo y de la política de vivienda”; art. 263 de la LUV: “1. La **gestión** de los -PPS- podrá ejercerse **directamente** por (...) **sociedades urbanísticas**. 2. Las Administraciones titulares de -PPS- podrán constituir sociedades anónimas o empresas de **economía mixta** para la gestión de los mismos”; y art. 265 LUV: “1. Las Administraciones que, en su aplicación de esta ley, deban constituir -PPS- podrán **participar en sociedades mercantiles cuyo capital social solo parcialmente corresponda a la administración titular**, para la gestión del mismo acuerdo con sus fines. 2. Las sociedades deberán constituirse para actuaciones concretas, de las establecidas por el planeamiento, en régimen de **concurrentia pública u ofreciéndolas restringidamente a los propietarios de los inmuebles afectados, pero en condiciones de igualdad**”. Por tanto, en la Comunidad Valenciana se permite la gestión directa o indirecta del PPS.

En el resto de CCAA las AAPP titulares podrán hacer uso, para la de sus PPS, de todas las formas de gestión previstas en esta Ley para la ejecución del planeamiento (Extremadura, art. 88.1<sup>º</sup> LSOTE; Andalucía, art. 71 LOUA). Asimismo, encontramos referencias a que las AAPP podrán utilizar, para la gestión de la actividad de ejecución de su respectiva competencia, todas las formas y modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación del sector público y régimen local (Extremadura, art. 113.1 LSOTE; Castilla-La Mancha, art. 76.4 2<sup>º</sup> párrafo TRLOTAU; Aragón, art. 127 LUA). En alguna Comunidad encontramos la mención a que la gestión de los PPS podrá encomendarse a sociedades urbanísticas (Castilla y León, art. 126.2 LUCL). En ocasiones, la

<sup>106</sup> Y el 76.4 TRLOTAU (Castilla-La Mancha)

legislación autonómica prevé que la Administración podrá asumir también, por sí o a través de las sociedades urbanísticas, la gestión en ámbitos determinados (Asturias, art. 147.3 TRLOTUA). En Navarra, el art. 228 LFOTU dispone que la urbanización y edificación del PMS podrá llevarse a cabo por el Ayuntamiento, bien directamente o bien utilizando cualquiera de las modalidades de gestión más adecuadas para cada caso.

Las dos formas básicas de gestión de los servicios públicos por parte de las AAPP, entre los que se encuentra el de gestionar el PPS (o PMS en el caso de la Administración Local, que será a la que nos referiremos en mayor medida) es la gestión directa -cuando en la propia Administración la que lo presta por sí o por sus organismos o empresas dependientes-, o la indirecta -cuando es un tercero el que lo presta por cuenta y encargo de la Administración-.

El régimen general local de gestión de los servicios públicos se recoge en los arts. 85 y ss. LBRL, el TRRL y la LCSP, que indican que los servicios públicos podrán gestionarse de forma directa o indirecta a través de las siguientes formas de gestión:

- Gestión directa: mediante las distintas formas enunciadas en el art. 85.2 LBRL, entre las que se encuentra la gestión por Sociedad Mercantil, cuyo **capital social sea de titularidad pública**, se entiende de forma íntegra (art. 85.2 d) LBRL).
- Gestión indirecta: mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos, entre las cuales se incluye la **sociedad de economía mixta**, definida por **estar participada por una Administración** o por medio de una entidad pública (art. 253 LCSP).

No obstante, en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad (art. 85.3 LBRL).

Por su parte, el TRRL diferencia la gestión directa de la indirecta en sus artículos 102 y 103 que podrá ser gestionado por sociedad mercantil:

- Gestión directa (art. 103): en los casos en que el servicio o actividad se gestione directamente en forma de empresa privada, habrá de adoptarse una de las forma de Sociedad mercantil de responsabilidad limitada, que se constituirá y actuará de conforme a las disposiciones legales mercantiles, y en la escritura de constitución constará el **capital, que deberá ser aportado íntegramente por la Entidad Local**.
- Gestión indirecta (art. 104): para la gestión indirecta de los servicios podrán las EELL utilizar las formas de Sociedad mercantil cuyo **capital sólo parcialmente pertenezca a la Entidad**.

La opción por un modo u otro de gestión, deberá fundamentarse en criterios que permitan obtener ventajas en todos o parte de los aspectos de eficacia (agilidad y rapidez de respuesta a las demandas de los ciudadanos), eficiencia (posibilidades de generación neta de recursos para la Administración Pública de la que depende), fiscalidad (impacto sobre la tributación global de la Administración Pública obteniendo ventajas fiscales) y financiación (impacto sobre la capacidad o necesidad de financiación de la Administración Pública de la que depende y las posibilidades de obtener recursos). Otros condicionantes en la decisión suelen ser el de la configuración y de la necesidad de rapidez en la puesta en marcha y en el funcionamiento de los servicios públicos y de las infraestructuras públicas.

### III.3. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LAS SOCIEDADES URBANÍSTICAS.

#### III.3.1. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DEL CAPITAL.

Las sociedades mercantiles públicas son aquellas sociedades cuyo capital pertenece total o parcialmente a la administración pública y otro organismo de la misma, cuyo objeto y finalidad es el ejercicio de competencias de las administraciones locales o actividad económica, cuya actuación se encuentra sometida en gran medida al ordenamiento jurídico privado y constituida con el procedimiento establecido por la normativa de derecho público y con las formalidades de elevación a escritura pública e inscripción en el Registro Mercantil. Una de las formas jurídicas que a menudo adoptan las sociedades públicas son las sociedades urbanísticas, que son “*aquellas empresas públicas con forma de sociedad mercantil para la ejecución y gestión del planeamiento*”, según reza el art. 1 del Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre creación de sociedades urbanísticas por el Estado, los OAAA y las CCLL. Estas sociedades, según la jurisprudencia, son un modo de gestión directa de los servicios públicos<sup>107</sup>

Las sociedades urbanísticas se crean principalmente para la ejecución del planeamiento y tienen naturaleza mercantil, carácter urbanístico y capital público total o mayoritariamente público o se ejerza el control efectivo o dominante en el funcionamiento de la misma, pues esta necesidad es exigida por la legislación urbanística autonómica para poder actuar con el carácter de sociedad pública y obtener las ventajas inherentes a ella en su actuación, como por ejemplo la posibilidad de actuar como beneficiario de la expropiación para su constitución en ámbitos de reserva; constituir toda clase de derechos sobre bienes inmuebles que autorice el derecho privado, en orden a la mejor consecución de la urbanización, edificación y aprovechamiento de la actuación urbanística; actuar como entidad instrumental de las entidades titulares o como entidad privada, cuando proceda y en concurrencia plena con terceros; ser beneficiaria de la expropiaciones urbanísticas que deban realizar en el desarrollo de su actividad, etc.

Haciendo una clasificación de las sociedades mercantiles públicas en función de la procedencia del capital, podemos encontrar<sup>108</sup>:

- **Sociedad instrumental:** son sociedades mercantiles cuyo capital social pertenece íntegramente a la Entidad Local o a un ente público de la misma (art. 85.2 d) LBRL), con financiación y predominio exclusivo de la administración pública, si bien dotada formalmente de autonomía patrimonial y funcional, sujetándose al derecho de las sociedades de capital. Se caracterizan por:
  - Forma mercantil de responsabilidad limitada (art. 85 ter LBRL y 103.1 TRRL), es decir, S.L. o S.A., sin perjuicio de que algunas CCAA restringen la constitución de las sociedades urbanísticas a la forma de S.A. (Asturias, art. 13 TRLOTUA).
  - Capital de pertenencia íntegramente público.
  - Personalidad jurídica independiente de su administración matriz, que le dota de autonomía patrimonial y funcional.
  - Carácter de este instrumental o medio propio de la Administración matriz, por lo que puede recibir encargos (genéricos y recogidos en su objeto social) y/o

---

<sup>107</sup> STS de 28 de noviembre de 2003, caso EMASA.

<sup>108</sup> PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., *Guía de actuación. Gestión de servicios mediante sociedad mercantil pública*. Patrocinado por la FEMP, COSITAL y AVS. Pág. 40.

encomiendas de gestión de ésta (específicas), no sometidas ambas a la legislación de contratación pública, y respecto de la última, en función de lo dispuesto en los arts 4.1 n) y 24.6 LCSP<sup>109</sup>.

- **Empresa mixta:** se entiende por tal “*la que tenga socios de capital privado*”. En el art. 253 LCSP se define por estar participada por una Administración o por medio de una entidad pública. La Comunicación interpretativa de la Comisión Europea de 2008 la considera como la “*Cooperación entre actores públicos y privados que constituyen una entidad con personalidad jurídica y capital mixto para ejecutar obras o servicios públicos*” y cuyas características son:
  - Capital público y privado, lo que ofrece ventajas como la de compartir objetivos y el riesgo, la facilidad de financiación e inversión conjunta, así como los beneficios económicos y de gestión.
  - La permanencia y duración temporal, que se limita a 50 años.
  - La responsabilidad económica de las CLL se limitará a la aportación a la Sociedad.
  - No se le considera medio propio de la Administración a los efectos de la normativa de contratación pública, por lo que para recibir encargo o encomiendas de la Administración deberán acudir a dicha normativa, lo que implica las siguientes consecuencias:
    - La aplicación de los principios de contratación pública para la selección del socio privado mediante un procedimiento equitativo y transparente, o cuando adjudica un contrato público o concesión a la sociedad mixta deberá ajustarse a los principios de prohibición de discriminación, libertad de establecimiento y prestación de los servicios, igualdad de trato, transparencia, etc.
    - Se podrá atribuir a dicha sociedad la gestión de un servicio y la realización de las obras públicas necesarias para el mismo sin necesidad de una nueva licitación. La existencia de una licitación para la selección del socio

---

<sup>109</sup> El art. 4.1 n) LCSP indica que “*Están excluidos del ámbito de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas (...) Los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación*”. Por su parte, el art. 24.6 indica que estos medios propios y servicios técnicos realizarán la parte esencial de la actividad de los poderes adjudicadores y éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. **Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.**

Por su parte, el art. 24.6 2º párrafo LCSP dispone: “*En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan –dicho control- (...) si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependen*”. Dicha condición “*deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas*” (párrafo 3º).

privado y una segunda para adjudicarle a la sociedad el contrato o concesión no resultaría práctico, según dispone la CPPI conforme a los principios comunitarios<sup>110</sup>.

Como hemos visto, las sociedades urbanísticas de capital íntegramente público pueden articularse como entes instrumentales de las AAPP y gestionar directamente el PPS, sirviendo como medio propio y servicio técnico de las mismas, conforme a lo establecido en la LCSP, por lo que podrán recibir encargos de la Administración titular, de forma directa, en las condiciones y supuestos establecidos, normalmente para la ejecución de obras de urbanización y operaciones de gestión y ejecución urbanística (Aragón, art. 7.3 LUA; Asturias, art. 13 TRLOTUA; Galicia, art. 125.3 LSUG). En Madrid en ningún caso se permite que este tipo de sociedades pueda directamente proceder a la ejecución material de las obras (art. 75.2 LSCM). En Extremadura, para la gestión directa de la ejecución del planeamiento se podrán constituir sociedades mercantiles de capital íntegramente público, de duración limitado o por tiempo indefinido y con carácter general o sólo para determinadas actuaciones (art. 113.1 LSOTE).

En cuanto a las sociedades urbanísticas mixtas para la gestión del PPS, podemos citar el caso de la Comunidad Foral de Navarra, dónde se permite la atribución de competencia a sociedades instrumentales de capital íntegramente público o mixtas, que se crearán para gestionar el urbanismo de forma desconcentrada (arts. 16.1, 136.1 y 132 LFOTU). En La Rioja se prevé que las EELL y demás AAPP puedan constituir sociedades mercantiles de capital íntegramente público o mixtas para la realización de actividades urbanísticas que no impliquen ejercicio de autoridad, en especial la construcción de VPP (art. 120.1 LOTUR). En Galicia, las sociedades urbanísticas serán de capital social íntegra o mayoritariamente público y se crearán para la ejecución de los planes de ordenación (art. 125.1 y 229LSUG).

### **III.3.2. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN.**

El procedimiento de constitución de las sociedades mercantiles públicas locales, en general, y las sociedades urbanísticas, en particular, es el siguiente:

---

<sup>110</sup> La selección del socio privado va acompañada de la creación de la CPPI y la adjudicación del contrato público o concesión a la entidad de capital mixto.

**FASE INTERNA.**

**Sociedades mercantiles públicas locales, en general.**

En cuanto a las sociedades mercantiles públicas (en general), en las CCLL dónde se vaya a constituir la sociedad se debe iniciar un “expediente de municipalización” (arts. 56 a 64 RC SL, 97 TRRL y 86 LBRL). Incluirá los Estatutos y parámetros económicos y financieros de la sociedad. Pasos:

- Acuerdo del Pleno de la Corporación determinando la voluntad de constituir la sociedad pública y la designación de una Comisión Especial encargada de realizar la memoria.
- Constitución de la Comisión Especial que redactará la memoria en el plazo de 2 meses, centrándose en los aspectos:
  - o Social: Finalidad de la sociedad en orden a la prestación del servicio concreto, ventajas de la municipalización y prestación por la sociedad pública, etc.
  - o Jurídico: Se adjuntará el proyecto de Estatutos.
  - o Técnico: Se determinarán las bases técnicas del servicio, obras y mantenimiento.
  - o Financiero: realizará el estudio general de costes y medios.
- Una vez concluida la memoria se expondrá al público en el BOP por un plazo no inferior a 30 días, durante los cuáles estará en la secretaría de la corporación.
- Transcurrido el plazo sin reclamaciones, o resueltas las mismas, se procederá a la aprobación definitiva por el Pleno.

**Especialidades para las sociedades urbanísticas locales:**

Las sociedades urbanísticas en general pueden eludir el expediente de municipalización, que podrá ser sustituido por un pequeño expediente e informes de la intervención, si bien, en nuestra opinión (y en la de muchos otros autores como Enrique Bueso Guirao), no debería suprimirse dicho expediente de municipalización por cuanto éste justifica la necesidad de prestación del servicio y determina el alcance de la actuación de la sociedad, y en el caso de las sociedades mixtas, además, servirá para realizar los actos preparatorios y se fijarán los distintos aspectos relativos a la selección del socio privado.

Por otra parte, en las sociedades urbanísticas mixtas, en la fase interna, es necesario tener en cuenta los siguientes matices en cuanto al contenido de la memoria:

- Social: se especificarán las características de los eventuales socios y podrá optarse por el procedimiento abierto o el Diálogo competitivo, según se tenga claro o no el objeto de la sociedad.
- Jurídico: Se incluirán los pliegos y bases de selección del socio privado, de acuerdo con la normativa de la LCSP.

**Ilustración 4. Fase administrativa de la creación de una sociedad mercantil pública, con especialidades en las urbanísticas. Fuente: Bueso Guirao, E. “Las Sociedades Mixtas Urbanísticas locales tras la comunicación interpretativa de la Comisión Europea de 12 de abril de 2008”, Clm. Economía, Núm. 11, págs. 391-416. Elaboración propia.**

**FASE EXTERNA.**

**Sociedades mercantiles públicas locales:**

Sometida al derecho mercantil, que se realiza mediante el otorgamiento de la escritura pública de constitución de la sociedad, ante notario, y su inscripción en el Registro Mercantil, previo examen, verificación y calificación del Registrador.

**Especialidades para las sociedades urbanísticas mixtas locales:**

En el caso de las sociedades urbanísticas mixtas locales esta fase es doble: por un lado, se realizará la selección del socio o socios privados; por otro, concluida la selección, el otorgamiento ante Notario de la escritura de constitución y su inscripción en el Registro Mercantil. De forma más pormenorizada, el procedimiento es el siguiente:

- Fase administrativa: la selección del socio privado, que se encuentra sometida a la normativa de contratación pública (según la Comunicación interpretativa de la Comisión Europea de 12.4.2008):
  - Base jurídica. La administración adjudicadora deberá seguir la observancia de un procedimiento equitativo y transparente a la hora de seleccionar al socio privado (según la LCSP), siendo el procedimiento diferente según nos encontremos con contratos de regulación armonizada o no y, dentro de estos, si son poderes adjudicadores o no.
  - Procedimiento de adjudicación. Según lo dispuesto anteriormente, se utilizarán los procedimientos abiertos y restringidos por la LCSP, con las siguientes precisiones realizadas por la Comisión:
    - Iniciación: si los procedimientos en cuestión no ofrecieran suficiente flexibilidad, la LCSP ha introducido el Diálogo competitivo, cuyo fin es salvaguardar la competencia entre operadores económicos y posibilitar el debate de los aspectos del contrato.
    - Procedimiento negociado con publicidad: sólo en casos excepcionales para la adjudicación de contratos públicos enteramente cubiertos por la Directiva 2004/18/CE, mientras que se podrá acudir cuando no estén enteramente cubiertos por la misma.
    - Anuncio de licitación: se han de observar disposiciones específicas en materia de publicidad en función del procedimiento seguido y del carácter o no de poder adjudicador. En cualquier caso, el acceso a información sobre el proyecto.
    - Contenido de la publicidad: información sobre las obras, servicios y/o la concesión que se ha de adjudicar a la sociedad mixta; estatutos; relaciones administración-sociedad; renovación o modificación del contrato público, etc.
  - Criterios de selección y adjudicación. Se deberán publicar los criterios de selección y adjudicación para la determinación del socio privado.
- Fase mercantil: Una vez seleccionado el socio privado, es necesario el otorgamiento ante notario de la escritura de constitución de la sociedad. Con la inscripción adquirirá su personalidad jurídica.

**Ilustración 5. Fase externa de la creación de una sociedad mercantil pública, con especialidades en las urbanísticas. Fuente: Bueso Guirao, E. "Las Sociedades Mixtas Urbanísticas (...) op. cit. págs. 391-416. Elaboración propia.**

### III.3.3. EL DISEÑO DE LA SOCIEDAD PÚBLICA.

Existen tres ámbitos clave en la configuración de las sociedades públicas mercantiles locales (fiscalidad en el IVA, la estabilidad presupuestaria y el régimen de contratación), que hacen depender de que las mismas tengan un régimen jurídico u otro, y si bien sus relaciones en ocasiones son muy próximas, el hecho de que una entidad quede clasificada de determinada forma en uno de ellos no implica automáticamente su clasificación de otra determinada en el resto de ámbitos<sup>111</sup>.

Procedemos en la siguiente tabla a resumir los requisitos de cada uno de estos ámbitos de las sociedades públicas:

<b>ÁMBITOS CLAVE EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES LOCALES Y REQUISITOS PARA SU POSIBLE CLASIFICACIÓN</b>		
<b>FISCALIDAD EN EL IVA (“ÓRGANO TÉCNICO-JURÍDICO”)</b>	<b>ESTAB. PRESUPUESTARIA (“PRODUCTOR NO DE MERCADO”, art. 4.1 RLEP)</b>	<b>RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN (“MEDIO PROPIO Y SERVICIO TÉCNICO”, art. 4.1 n) LCSP)</b>
<p>1º. La creación de la misma haya tenido lugar al amparo de lo dispuesto en el art. 85.2 d) LBRL como sociedad mercantil local para la gestión directa del servicio público.</p> <p>2º. Su capital sea propiedad íntegra del Ente territorial, quien gobernará en todo momento su proceso de toma de decisiones.</p> <p>3º. Su financiación se lleve a cabo a través de la correspondiente consignación en los presupuestos de la entidad local.</p> <p>4º. No haya riesgo alguno de distorsión significativa de la competencia.</p> <p>5º. Tenga por único y exclusivo destinatario de los bienes que entregan o servicios que prestan al Ente que lo ha creado</p>	<p>1º. Habrá que analizar las actividades concretas que realiza la entidad con el fin de determinar si los ingresos que obtiene tienen el tratamiento de ingresos comerciales (“ventas”) desde el punto de vista del SEC95 y cubre menos del 50% de los costes de producción.</p> <p>2º. Que no haya riesgo de distorsión significativa de la competencia, que sucederá cuando la sociedad o bien ejecuta funciones de carácter público o bien presta servicios o realiza infraestructuras como medio de gestión de la propia Administración.</p>	<p>1º La entidad matriz ostenta sobre la sociedad mercantil un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios.</p> <p>En todo caso, se entenderá si pueden conferir a la sociedad encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos</p> <p>2º El capital de la sociedad deberá ser íntegramente de titularidad pública.</p> <p>3º Deberá reconocerse por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, etc.</p>

**Tabla 12. Ámbitos clave en la configuración de las sociedades mercantiles locales y requisitos para su posible clasificación. Fuente y elaboración propia.**

<sup>111</sup> Por ejemplo podemos encontrar entidades que, aun no siendo productoras de mercado no tengan por único y exclusivo destinatario de sus actividades a la propia administración matriz o no reúnan los requisitos establecidos en el Ley de Contratos del Sector Público para ser declaradas medios propios y servicios técnicos de la misma.

No obstante, se puede reconocer que, en la práctica, los ámbitos en cuestión suelen estar relacionados y que entidades públicas dependientes de la Administración reúnan conjuntamente las tres características (o 2 de los 3 ámbitos).

Por lo tanto, la configuración óptima de una sociedad mercantil pública pasa por conseguir el cumplimiento de dos cuestiones de vital importancia:

- Por una parte, la eficacia de la entidad, que será dependiente del régimen de contratación de los servicios externos y de personal.
- Por otra, será clave la precisión en la determinación del objeto social, la viabilidad económica del proyecto y la generación suficiente de recursos.

Además, la configuración de la entidad delimita las posibilidades de actuación de la misma en determinados aspectos clave con son los tributarios, consolidación, endeudamiento, etc. Por ello, la correcta configuración de las sociedades mercantiles públicas depende tanto del conjunto de actividades amparadas por el objeto social como de la realidad económica de la sociedad en lo relativo a las actividades realmente ejecutadas y su dimensión<sup>112</sup>.

Los pasos para diseñar la sociedad pública mercantil podrían ser los siguientes:

- En primer lugar, analizar las diferentes formas jurídicas que sea la más adecuada en relación con los objetivos básicos del proyecto.
- En segundo lugar, analizar las ventajas desde el punto de vista fiscal y financiero, en función de las actividades y objetivos:
  - o Deberá quedar encuadrada en el art. 4.2 RLEP (productor de mercado a efectos del SEC95).
  - o No debe ser susceptible de ser calificada como órgano técnico-jurídico de la Administración a efectos del IVA que, como vemos, excede de la consideración de “productor no de mercado”, en cuyo caso será encuadrada en el art. 4.1 RLEP como “Administración Pública” a efectos del SEC95.

Como indica PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., en su Guía de actuación<sup>113</sup>, *“en cualquier caso, lo realmente importante es que la entidad conozca las repercusiones que tiene su clasificación en cualquiera de los tres ámbitos anteriores para su operativa habitual. También la cuestión trascendental de que dicha clasificación afectará no sólo a sus propias actividades y operativa sino también a la de su propia administración matriz.”* Todo ello resultará de suma importancia a la hora de preparar el correcto diseño de la sociedad mercantil pública, por cuanto de su correcta determinación dependerá la aplicación de un régimen jurídico u otro, con las consecuencias jurídico-económicas que ello implica.

---

<sup>112</sup> PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., *Guía de actuación. Gestión de servicios mediante sociedad mercantil pública*. Patrocinado por la FEMP, COSITAL y AVS, pág. 48 *“aún en el caso de que la sociedad se configure como entidad de mercado y no sea calificada de órgano técnico-jurídico de la Administración matriz, para cada operación y, especialmente, aquellas que puedan tener una repercusión importante sobre el patrimonio y los resultados de la misma, debe diseñarse **de forma que permita obtener los resultados perseguidos**”* (la negrita es del artículo en cuestión es nuestra).

<sup>113</sup> PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., *Guía de actuación. Gestión de servicios mediante sociedad mercantil pública*. Patrocinado por la FEMP, COSITAL y AVS, pág. 54.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

En la tabla siguiente, podemos ver de manera muy resumida los efectos de calificar una sociedad pública mercantil como órgano técnico-jurídico a efectos tributarios principalmente, así como sus relaciones con la estabilidad presupuestaria (consideración de productor no de mercado) o del régimen de contratación (como medio propio o no):

ÁREA	¿ÓRGANO TÉCNICO-JURÍDICO?	
	SÍ	NO
<b>EFICACIA</b>		
<b>Régimen de contratación</b>	Normas de contratación administrativa aplicables a sociedades públicas Instrucciones de contratación en contratos no SARA Ley de Contratos Sector Público en contratos SARA	
<b>Régimen de personal</b>	Régimen de personal sometido a Derecho Laboral	
<b>EFICIENCIA</b>		
<b>Capacidad de generación de recursos</b>	Dependerá del diseño de actividades a realizar y su dimensionamiento. Plan de viabilidad económica	
<b>FISCALIDAD</b>		
<b>IVA</b>	Régimen especial de exención en operaciones Exención operaciones Ayuntamiento-Sociedad Régimen Especial en cuotas atribuibles a operaciones no exentas	Régimen Tributario ordinario. General o de Prorrata (General/Especial) Posibilidad de aplicación de sectores diferenciados de la actividad
<b>IS</b>	Entidad sujeta a bonificación del 99% sobre la parte de la cuota íntegra correspondiente a las tarifas derivadas de la prestación de determinados servicios públicos locales.	
<b>FINANCIACIÓN</b>		
<b>Productor de mercado</b>	No (art. 4.1 RLEP)	Sí. Art. 4.2 RLEP
<b>Cómputo de endeudamiento</b>	Debe computar el endeudamiento de la sociedad a los efectos del cálculo de la Capacidad de financiación de la Administración Pública	No debe computar el endeudamiento de la sociedad a los efectos del cálculo de la capacidad de financiación de la Administración Pública

**Ilustración 6. Consecuencias de una sociedad como órgano técnico-jurídico. Fuente: PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., *Guía de actuación. Gestión de servicios mediante sociedad mercantil pública*. Patrocinado por la FEMP, COSITAL y AVS, pág. 51. Elaboración propia.**

Lo único que se echa en falta en la presente tabla, en nuestra opinión, son las consecuencias de la consideración de medio propio o no de la sociedad mercantil a efectos de aplicar un régimen u otro de contratación (en la tabla figura unificado). En el apartado de contratación trataremos del régimen de contratación de los medios propios.

### III.3.4. RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN Y CON TERCEROS.

Las sociedades mercantiles públicas locales tienen unas relaciones internas, que son las que se mantienen con su administración matriz o titular, y las externas, que mantienen frente a terceros. Las primeras, siguiendo lo manifestado por PÉREZ MIRA y BUESO GUIRAO<sup>114</sup>, se configuran como una relación instrumental, pues la sociedad es de exclusiva propiedad de la administración pública, si bien hay que distinguir entre dos planos distintos: por una parte, y con carácter general, la administración local encarga la gestión de un servicio a la sociedad (por ejemplo el de la gestión urbanística o ejecución del planeamiento); por otra, además, para la realización de prestaciones determinadas, la normativa permite que la Administración encargue de forma específica a los denominados “medios propios” encomiendas de gestión (tanto en uno o en otro supuesto, estas relaciones estarán excluidas de la normativa de contratación pública). En cuanto a la relación con terceros distinguiremos entre las relaciones institucionales de las contractuales. En las primeras nos estamos refiriendo a las sociedades mixtas, por lo que para su constitución y el encargo de actuaciones o contratos, la Administración viene obligada a cumplir los criterios de la normativa de contratación (nos remitimos a apartados anteriores a este respecto). Por su parte, las relaciones contractuales son las más habituales y dan lugar a los distintos supuestos de contratos recogidos en la LCSP (poderes adjudicadores).

Entrando a conocer con mayor detalle la configuración de la **relación interna de la Administración con su empresa pública**, podemos recordar que la gestión directa del servicio público es, de acuerdo con el art. 85 LBRL aquella que se presta por la propia administración local o mediante sociedades mercantiles de capital 100% público. Por el contrario, la gestión indirecta se centra en la relación con las sociedades mixta en las que existe participación del capital privado (que en el caso de las sociedades urbanísticas se requerirá que sea mayoritariamente pública). La LCSP es bastante clara, por cuanto indica en su art. 8.2, referido al “Contrato de gestión de servicios públicos”, que *“Las disposiciones de esta Ley referidas a este contrato no serán aplicables a los supuestos en que la gestión del servicio público se (...) atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública”* (gestión directa). Sin embargo, cuando la Administración decida que los deban prestar los particulares (art. 251 LCSP<sup>115</sup>) por tratarse de servicios susceptible de ser explotados por ellos, podrá hacerlo mediante sociedad mixta, fijando unas especificidades en su regulación, pero siempre partiendo de la base de que es una relación que se encuentra sometida a la propia ley (gestión indirecta).

A modo de ejemplo, base citar algunas normas autonómicas urbanísticas que sigue esta misma línea de entender que estas sociedades son una forma de gestión directa del urbanismo y configuran esta relación con sus administraciones fuera de la normativa de contratación, si bien en algún caso, como en Asturias encontramos una posible vulneración con la normativa contractual cuando permite la gestión directa del servicio mediante también en el caso de sociedades urbanísticas de capital mayoritariamente público (art. 13.4 TRLOTUA). En Aragón, sin embargo, el art. 7.3 LUA se

---

<sup>114</sup> PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., *Guía de actuación. Gestión de servicios mediante sociedad mercantil pública*. Patrocinado por la FEMP, COSITAL y AVS, pág. 106

<sup>115</sup> Art. 251 LCSP: *“1. La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. 2. El contrato expresará con claridad el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional, como en el territorial”*.

refiere a las sociedades urbanísticas que, conforme a la LCSP, tengan la catalogación de “medio propio” y “servicio técnico”.

En cuanto a los medios necesarios o convenientes para el mantenimiento de esta relación instrumental administración-sociedad mercantil pública, podemos distinguir los siguientes: *convenios urbanísticos entre la Administración matriz y la sociedad urbanística* (Andalucía, art. 92 y 95 LOUA; Asturias, art. 13.4 TRLOTUA; Extremadura, art. 113 LSOTE; Región de Murcia, art. 158 TRLSRM); *encargo de gestión concreta de una actividad por parte de la Administración matriz y aceptación expresa por el órgano de administración de la sociedad instrumental*; *Mandato o Encargo de la Administración matriz y aceptación tácita de la sociedad instrumental manifestada en actos de ejecución de la encomienda* -art. 1710 CC- (Castilla y León, art. 401 c) LUCL; Galicia, art. 125.3 LSUG, etc.).

Habiendo abordado la primera de las posibles formas de gestión directa (el encargo del servicio público en general a la sociedad urbanística) queda tratar la figura del Mandado o encomienda de gestión que, sin alterar el régimen de gestión directa, en cuanto a la titularidad, supone una actuación en la prestación material directa por parte de la entidad dependiente o creada por el Ayuntamiento (encomienda de gestión), que desarrolla en nuestro derecho las relaciones que la Unión Europea denomina “*in house proving*”, regulada en el at. 4.1 n) en relación con el art. 24.6 LCSP. Esta encomienda de gestión específica, según la doctrina, ha de diferenciarse de las fórmulas de delegación o encargo de gestión del servicio público vistas con anterioridad, es decir, la diferencia estriba en que en éstas las relaciones son estables, habituales y ordinarias amparadas por su carácter de medio instrumental, mientras que en las encomiendas de gestión son encargos excepcionales y específicos.

Para que la sociedad mercantil pueda ser considerado “medio propio y servicio técnico” de la administración a los efectos de la encomienda de gestión de los arts. 4.1 n) y 24.6 LCSP, es necesario que cumpla tres requisitos:

- Que realicen la parte esencial de su actividad para el poder adjudicador, es decir, que la actividad principal sea la prestación de servicios para su administración, si bien ello no significa que la sociedad se califique como “productor no de mercado” a los efectos de la normativa de estabilidad presupuestaria.
- Control análogo al que tienen sobre sus propios servicios, es decir, que el control de la administración matriz sea absoluto sobre el ente institucional, lo que le diferencia de las relaciones de gestión directa del servicio, que suelen articularse mediante convenios, mandatos o encargos.
- Reconocimiento expreso en los estatutos o norma que los cree, si bien la Jurisprudencia Europea suaviza esta exigencia al indicar que es la realidad de la actuación de la sociedad lo que define éste, lo que podrá deducirse de la lectura de la “norma de creación” (memoria de constitución) o de los propios estatutos.

En cuanto a los aspectos de la **contratación de la sociedad pública con terceros**, tenemos que decir que en base al art. 3.3 LCSP se considerarán poderes adjudicadores las Administraciones Públicas y todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de las AAPP que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador financien mayoritariamente su actividad, controlen su

gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia. Por tanto, en el ámbito subjetivo de la LCSP nos encontramos con el Sector Público (descrito en el art. 3.1 LCSP), las Administraciones Públicas (descritas en el art. 3.2 LCSP) y los poderes adjudicadores (descritos en el art. 3.3. LCSP).

Según la instrucción de la Abogacía General del Estado nº 1/2008<sup>116</sup> y, especialmente, a Ricardo DE VICENTE DOMINGO, quien ha construido la doctrina jurisprudencial europea del concepto “necesidades de interés general que no tengan el carácter industrial o mercantil”, se disponen, a modo de resumen, los siguientes hitos:

- La expresión en cuestión define un concepto autónomo de derecho comunitario (STJCE de 27.2.2003, caso Adolf Truley, ap. 45 y STSCE 16.10.2003, Comisión contra España, aps. 79 y 80), que dispone que el estatuto de Derecho privado no es un criterio que pueda excluir su calificación como entidad adjudicadora, ya que el mismo puede dar lugar es independiente de la forma jurídica de las disposiciones por las que se crea el ente, dado que tiene que ver con la finalidad.
- Se deberá realizar un análisis caso por caso (STJCE de 27.2.2003, ap. 43 y STJCE de 16.10.2003) dado que la lista de entidades sujetas a la Directiva 93/37<sup>117</sup> no es exhaustiva, por lo que es necesario comprobar en cada caso la situación fáctica y jurídica de la sociedad, al objeto de analizar si satisface o no una necesidad de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil, a saber: creación del organismo, condiciones en las que ejerce su actividad, falta de ánimo de lucro como objeto principal y la asunción de riesgos derivados de dicha actividad.
- El concepto de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil no excluye necesidades que pueden ser satisfechas por empresas privadas. No obstante, la “existencia de competencia” puede ser indicio de que las necesidades sean de carácter mercantil.

Respecto del régimen jurídico aplicable a los poderes adjudicadores respecto de contratos privados que no estén sujetos a una regulación armonizada (no olvidemos que aquí nos estamos refiriendo al derecho de superficie constituido por un ente del sector público que no se le considera Administración Pública) podemos indicar que le son de aplicación expresa o tácitamente muchos de los artículos de la LCSP:

- Sobre la naturaleza del contrato: consideración de contrato privado (art. 20).
- Sobre disposiciones generales de la contratación del sector público: necesidad e idoneidad del contrato (art. 22); plazo de duración de los contratos (art. 23); libertad de pactos (art. 25); contenido mínimo del contrato (art. 26); perfección de los contratos (art. 27); carácter formal de la contratación del sector público (art. 28); remisión de los contratos al Tribunal de Cuentas (art. 29); datos estadísticos (art. 30); recurso especial en materia de contratación (art. 37); medidas provisionales (art. 38) y arbitraje (art. 39).

---

<sup>116</sup> DE FUENTES BARDAJÍ, J., Instrucción nº 1/2008, de 5 de Febrero, sobre contratación de las fundaciones del Sector Público Estatal, Sociedades Mercantiles del Estado y Entidades Públicas Empresariales dependientes de la Administración General del Estado, Abogacía del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

<sup>117</sup> Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.

- Partes, objeto, precio y garantías: órgano de contratación, capacidad y solvencia del empresario (arts. 40 a 53); posibilidad de exigencia de clasificación a los licitadores para definir las condiciones de solvencia (art. 54.5); acreditación de la capacidad de obrar (art. 61); prueba de la no concurrencia de una prohibición de contratar (art. 62); acreditación de los medios de solvencia (arts. 64 a 68) y posibilidad de admitir otros medios de prueba de la solvencia (at. 63.3); acreditación del cumplimiento de normas de garantía de la calidad, de gestión ambiental y documentación e información complementaria (arts. 69 a 71); prueba de la clasificación y de la aptitud para contratar a través de Registros o listas oficiales (arts. 72 y 73); objeto del contrato, precio y cuantía del contrato (art. 74 a 76), y garantías (art. 92 en relación con el 84).
- Preparación de los contratos (art. 121): indica que en los contratos distintos al contrato de servicios (como lo es el derecho de superficie) de cuantía superior a 50.000 € (lo serán en su práctica totalidad) los poderes adjudicadores deberán elaborar un pliego, en el que se establezcan las características básicas del contrato, el régimen de admisión de variantes, las modalidades de recepción de las ofertas, los criterios de adjudicación y las garantías que deberán constituir, en su caso, los licitadores o el adjudicatario, siendo de aplicación, asimismo, lo dispuesto en el art. 104. Estas condiciones deberían ser reflejadas en las Instrucciones a que se refiere el art. 175.
- Adjudicación de los contratos (art. 175): ésta estará sometida a los principios de publicidad<sup>118</sup>, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, para lo cuál el poder adjudicador aprobará unas instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las mismas<sup>119</sup>, en las que se regulen los procedimientos de contratación de forma que quede garantizada la efectividad de los principios enunciados y que el contrato es adjudicado a quien presente la oferta económicamente más ventajosa, y deberán ponerse a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados por ellas, y publicarse en el perfil de contratante de la entidad<sup>120</sup>.
- En cuanto a la jurisdicción aplicable a las controversias suscitadas acerca de la preparación y adjudicación del contrato, será la contencioso-administrativa (art. 21.1) en relación con el art. 2 b) LJCA, mientras que la relativa a los efectos, cumplimiento y extinción será la jurisdicción civil (21.2), si bien los jueces que conozcan deberán ser aplicadores del Derecho administrativo.
- En cuanto a los efectos y extinción de los contratos adjudicados por los poderes adjudicadores, al tratarse de un contrato privado, se regirán por el Código Civil (y las

---

<sup>118</sup> Según el apartado c) del art. 175 LCSP: *“Se entenderán cumplidas las exigencias derivadas del principios de publicidad con la inserción de la información relativa a la licitación de los contratos cuyo importe supere los 50.000 € en el perfil del contratante de la entidad, sin perjuicio de que las instrucciones internas de contratación puedan arbitrar otras modalidades, alternativas o adicionales, de difusión”*.

<sup>119</sup> Como indica la DT 6, a partir de la entrada en vigor de la Ley, y en tanto no se aprueben las instrucciones internas a que se refiere el art. 175 b), los poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones Públicas se regirán, para la adjudicación de contratos no sujetos a regulación armonizada, por las normas establecidas en el artículo 174”.

<sup>120</sup> Finaliza el art. 175.b) LCSP diciendo que: *“En el ámbito del sector público estatal, la aprobación de las instrucciones requerirá el informe previo de la Abogacía del Estado”*.

restantes normas de Derecho privado, la normativa sectorial, las Instrucciones de contratación, y, sobre todo, en los pliegos de cláusulas administrativas o de condiciones de la contratación, correspondiendo a la jurisdicción civil de cuantas controversias puedan surgir.

- Registro de contratos del Sector Público (art. 308); normas relativas al uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley (D.A. 19<sup>a</sup>); subcontratación de las EPE –no aplicable por tanto a las sociedades mercantiles- (D.A. 28<sup>a</sup>)<sup>121</sup>; y, finalmente, podemos citar lo referente a la protección de datos de carácter personal (D.A. 31<sup>a</sup>).

Podemos citar a continuación algunos poderes adjudicadores del ámbito del Sector Público estatal, autonómico (Valenciano) y local (Valencia): Las sociedades mercantiles de titularidad pública constituidas para promover la urbanización de suelo industrial u “otros usos de interés social”, como por ejemplo SEPES (Entidad Pública Empresarial de Suelo) en el ámbito estatal, el SEPIVA (Empresa Pública de Seguridad y Promoción Industrial Valenciana) y el IVVSA (Instituto Valenciano de la Vivienda Sociedad Anónima) en el ámbito autonómico, o AUMSA (Actuaciones Urbanas Municipales S.A.) en el ámbito local, y, por tanto, creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil, y, en consecuencia, tienen la condición de poder adjudicador.

Respecto de los contratos celebrados por el Sector público-administrativo con el mercantil, tenemos que decir que en el caso de las sociedades mercantiles locales, dado que se trata de un modo directo de gestión, no puede considerarse un tercero a efectos de la Administración local matriz, sino una simple opción organizatoria no desvinculada de la organización de la propia Entidad Local, considerándose un medio propio de la Administración. Esta relación de instrumentalización tiene como esencial la dependencia de la sociedad matriz, dónde solamente caben relaciones de subordinación a través de potestades de dirección, para lo cuál habrá que tener en cuenta que el ente instrumental realice la parte esencial de su actividad con el ente o los entes que controlan (STJUE de 18.11.1999, caso *Teckal*). Como concluye MONTROYA MARTÍN “*sólo quedan al margen de la normativa comunitaria de contratación pública y de la LCSP los encargos, encomiendas o contratos-programas que celebre una Administración territorial matriz con sus propias entidades o sociedades instrumentales*”<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> La D.A. 28<sup>a</sup> LCSP dispone: “*En los contratos celebrados por las Entidades Públicas empresariales, la subcontratación de las prestaciones objeto de aquéllos se ajustará a lo dispuesto en el artículo 210, si bien la referencia a las prohibiciones de contratar que se efectúa en el apartado 4 de este artículo debe entenderse limitada a las que se enumeran en el artículo 49.1*”.

<sup>122</sup> MONTROYA MARTÍN, E., “La Reforma de gestión de los servicios públicos locales. La contratación de las sociedades públicas locales”; *Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº 57/2005, Enero-Febrero-Marzo, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, Pág. 25 y 26.

### III.3.5. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

El régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria<sup>123</sup> en España está compuesto por la LGEP<sup>124</sup>, el RLEP, las normas SEC95<sup>125</sup> y las interpretaciones de la IGAE y del EROSTAT que identifican y valoran las principales diferencias metodológicas entre la contabilidad nacional y los sistemas contables a los que están sometidas las unidades públicas, ya sea el sistema de la contabilidad pública (PGCP) en la mayor parte de los casos o bien el de la contabilidad empresarial (PGC) y otros planes adaptados. Por otro lado, podemos destacar los siguientes documentos básicos que regulan la estabilidad presupuestaria: el Manual del EC95 sobre déficit público y deuda pública (EUROSTAT); Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las CCLL (IGAE); Guía de cálculo del ahorro bruto (según los criterios de la contabilidad nacional (IGAE) y el Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y consignes (Comisión Europea).

La responsabilidad de determinar si nos encontramos con una sociedad mercantil calificada como “productor no de mercado” y, por tanto, encuadrada en el art. 4.1 RLEP<sup>126</sup>, será del Interventor Local para municipios no capitales de provincia y con población inferior a 75.000 habitantes (art. 16 RLEP), que deberá realizar un informe sobre el cumplimiento de estabilidad presupuestaria que, como consecuencia del análisis, encuadrará a la entidad, debiéndose aportar de forma independiente al resto de documentación necesaria para la aprobación (o en su caso modificación o liquidación) del presupuesto. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Interventor procederá a la elaboración de un plan económico-financiero, con el contenido del art. 20 RLEP, para el reequilibrio del mismo en un plazo de 3 años a contar a partir del año siguiente en el que se ponga de manifiesto. Dicho plan deberá ser aprobado por el Pleno de la administración titular. La búsqueda con este principio es una situación de equilibrio o superávit en la capacidad de financiación<sup>127</sup>.

En el caso de las EELL del art. 4.2 RLEP, se entenderá que existe incumplimiento cuando haya desequilibrio financiero<sup>128</sup>, es decir, cuando la entidad incurra en pérdidas que deban cubrirse con

---

<sup>123</sup> Según la LGEP estabilidad presupuestaria se define como “(...) la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”.

<sup>124</sup> La LGEP rompe definitivamente el concepto de equilibrio nominal del presupuesto, consolida las restricciones al endeudamiento público e instaura el concepto de equilibrio económico del presupuesto no financiero.

<sup>125</sup> El SEC95 es un método riguroso de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables y se caracteriza por ser un sistema concertado en el ámbito internacional, operativo y totalmente coherente tanto en el nivel de la Unión Europea como en el SEC93, que marca las directrices mundiales sobre contabilidad nacional.

<sup>126</sup> Una nota importante es la que se refiere a que la regla del 50% deberá calcularse para un período de años suficiente, por lo que el incumplimiento en algún año no cambiaría la clasificación sectorial.

<sup>127</sup> Una administración pública tiene capacidad de financiación cuando los ingresos no financieros del presupuesto sean iguales o mayores a sus gastos no financieros. En caso contrario, es decir, cuando la suma de los capítulos 1 a 7 de ingresos sea inferior a la suma de los capítulos 1 a 7 de gastos, tenga necesidad de financiación.

<sup>128</sup> Una sociedad mercantil de mercado incurre en desequilibrio financiero cuando concurren simultáneamente las siguientes circunstancias: existencia de pérdidas; el saneamiento de dichas pérdidas exige la aportación de recursos por parte de la administración titular; dicho saneamiento

aportaciones extraordinarias no contempladas en los presupuestos iniciales por parte del órgano que proceda, en cuyo caso, los responsables de la entidad local deberán elaborar un plan de saneamiento bajo la supervisión de la intervención local, a fin de alcanzar, en el plazo máximo de 3 años, el equilibrio financiero (eliminando pérdidas o aportando beneficios) y se complementarán con un informe de corrección a efectos de la LGP, en el que se desarrollarán las medidas a adoptar en el futuro para corregirla. Una vez aprobado por el Pleno, el plan de saneamiento se someterá a los mismos requisitos de aprobación y seguimiento recogidos para los planes económico-financieros de las entidades del art. 4.1 RLEP. Nos estamos refiriendo en este apartado a una posición de equilibrio financiero.

Un dificultad de la existencia de dos regímenes distintos en relación al principio de estabilidad presupuestaria es que el equilibrio presupuestario exigido a las sociedades mercantiles públicas que se consideran “productor de mercado” es la normativa contable empresarial, con las especificidades que puedan existir por razón de adaptación sectorial en el caso de sociedades urbanísticas, en cuyo caso la determinación de la capacidad financiera de la administración titular es resultado de la utilización de dos marcos contables diferenciados: por una parte, la normativa sobre contabilidad pública, y, por otra, la normativa sobre contabilidad nacional (SEC95), que exige una serie de ajustes o reasignaciones sobre las operaciones contabilizadas desde la perspectiva del PGC para determinar la capacidad de financiación de la correspondiente administración “en términos de contabilidad nacional”.

En cuanto a la clasificación sectorial de los productores públicos, en relación al principio de estabilidad presupuestaria y contabilidad, es decir, sobre la consideración de si la sociedad es o no productor de mercado, podemos ver en siguiente tabla:

Unidad instituc.	>50% de mercado	Clasificación	Sector de Contabilidad Nacional	Actividad o Función Principal
Productores públicos	SÍ	Productor de mercado (art. 4.2 RLEP)	Sociedades <sup>129</sup>	Producción y suministro de bienes y servicios de MERCADO
	NO	Productor no de mercado (art. 4.1 RLEP)	Administración es Públicas <sup>130</sup>	Producción y suministro de bienes y servicios NO DE MERCADO para consumo individual y colectivo o realización de operaciones de redistribución de la renta y la riqueza nacional

**Tabla 13. Clasificación sectorial de los Productores Públicos. Fuente y elaboración: PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., “Guía de actuación. Gestión de servicios mediante sociedad mercantil pública”. Patrocinado por la FEMP, COSITAL y AVS, pág. 91.**

no ha sido previsto por la propia administración titular dentro de su presupuesto planeado en términos de estabilidad presupuestaria.

<sup>129</sup> El sector “Sociedades” se corresponde con las entidades que intervienen en el mercado prestando servicio o entregando bienes en condiciones similares a los productores privados y, por tanto, financiándose mayoritariamente mediante ingresos comerciales o “ventas”. Se corresponde con las entidades y sociedades del art. 4.1 RLEP.

<sup>130</sup> El sector “Administración Pública” se corresponde a las entidades que realizan funciones públicas y de redistribución de la renta que son financiadas mayoritariamente por ingresos no comerciales o de mercado (tasas e impuestos). Se corresponde con las entidades y sociedades del art. 4.2 RLEP.

El proceso de sectorización de una Unidad Institucional en Contabilidad Nacional (SEC95) implica realizar las verificaciones siguientes: 1º si se trata de una Unidad Institucional independiente (si la unidad dispone de un conjunto completo de cuentas y goza de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal<sup>131</sup>); 2º, Si se trata de una Unidad Institucional dependiente del sector público (productor público) o no (productor privado)<sup>132</sup>; y 3º si se trata de una Unidad Institucional considerada “productor de mercado” o no, para lo cual habrá que estar a la naturaleza de los ingresos de las sociedades públicas y a la regla del 50% de las “ventas”<sup>133</sup>. Para ello, habrá que atender a la realidad económica de las operaciones realizadas por la sociedad pública que vendrá fijada por el análisis de lo que constituye su actividad o función principal que será aquella actividad o grupo de actividades económicas que más contribuyen a la generación del valor añadido bruto en la unidad institucional.

### III.3.6. GESTIÓN Y CONTROL FINANCIERO Y CONTABLE.

A modo de introducción podemos decir que las Sociedades Mercantiles Estatales, las Empresas Públicas de las CCAA (entre éstas destacamos las sociedades mercantiles públicas) y las Sociedades Mercantiles locales (de las CCLL) están excluidas del ámbito de actuación del PGCP y, por tanto, estarán sometidas al PGC. A nivel económico-financiero será de aplicación al sector estatal la LGP, al sector autonómico valenciano el TRLHPGV y al sector de la administración local el TRLHL. De hecho, el Sector Público Empresarial se caracteriza por estar sometido al Derecho Privado, si bien con restricciones, por estar orientadas al beneficio, por la producción de bienes y servicios destinados a la venta; por la mayoría de ingresos procedentes de la actividad (“productor de mercado”), por un presupuesto estimativo y no vinculante y por estar sometidas al régimen de Contabilidad Empresarial. A continuación trataremos de cada uno de los sectores implicados, tanto en cuanto al régimen económico-financiero como al control contable de sus sociedades públicas respectivas.

En el ámbito estatal, el Capítulo V del Título II regula el régimen presupuestario de las Sociedades Mercantiles Estatales (arts. 64 a 68 LGP). Comienza diciendo el art. 64 que este tipo de sociedades elaborarán un presupuesto de explotación que detallará los recursos y dotaciones anuales correspondientes, así como un presupuesto de capital, que se integrarán en los Presupuestos

---

<sup>131</sup> La entidad tendrá un conjunto completo de cuentas si utiliza documentos contables que recojan la totalidad de las operaciones económicas y financieras del período contable. Tendrá autonomía de decisión cuando concurren las siguientes circunstancias: la entidad ha de ser titular de bienes y activos con los que podrán operar en el mercado; ha de tener capacidad para tomar decisiones económicas y realizar actividades económicas de las que es directamente responsable ante la Ley, y ha de poseer la capacidad para contraer pasivos en nombre propio, aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y suscribir contratos.

<sup>132</sup> Será catalogada como productor público si existe relación de dependencia o vinculación con la Administración Pública (capital social total o mayoritariamente público, capacidad de influencia de la Administración matriz, etc.). En el caso de clasificarse como productor privado la unidad institucional quedará automáticamente catalogada en el sector “Sociedades” del art. 4.2 RLEP.

<sup>133</sup> Para la naturaleza de los ingresos habrá que estar a tres criterios básicos: 1º. Las ventas son ingresos que se derivan de la entrega de un bien o prestación de un servicio y su cuantía debe estar relacionada con el coste de los bienes o servicios entregados. 2º. Los precios a los que se efectúan dichas ventas deben ser económicamente significativos. 3º. Los pagos recibidos de las AAPP pueden contemplarse como “ventas” o como operaciones de redistribución. Una vez clasificados los ingresos como “ventas” según los criterios de la contabilidad nacional, debe determinarse si dichas ventas se efectúan a precios económicamente significativos, es decir, si las “ventas” son mayores del 50% de los costes de producción, se considerará “productor de mercado”.

Generales del Estado, y estarán constituidos por una previsión de la cuenta de resultados y del estado de flujos de efectivo del correspondiente ejercicio, junto una memoria explicativa de su contenido, de la ejecución del ejercicio anterior y de la previsión de la ejecución del ejercicio corriente (como anexo se acompañará una previsión del balance de la entidad). Por su parte, el art. 66 LGP establece la tramitación de los citados presupuestos que, en el caso de grupos de sociedades mercantiles estatales sujetas a la normativa mercantil en materia contable (según el art. 42.1 CCom, podrán presentarlo de forma consolidada.

En la Comunidad Valenciana, la sección 4<sup>º</sup> del Título II, de “*Régimen de (...) empresas públicas*”, arts. 49 a 54 TRLHPGV, dispone que los estados de explotación y de capital de las empresas públicas tendrán un estado de recursos, con las correspondientes estimaciones para el ejercicio, y un estado de dotaciones, con la evaluación de las necesidades para el desarrollo de sus actividades durante el ejercicio, a los que se acompañará una memoria expresiva de la tarea realizada y de los objetivos a cumplir durante el ejercicio, así como una evaluación económica de las inversiones que hayan de realizarse en dicho periodo. A tal efecto, elaborarán anualmente un programa de actuación, inversiones y financiación que, de acuerdo con las previsiones plurianuales establecidas oportunamente, contendrá un estudio de las inversiones reales y financieras, un estudio de financiación y de aportación de otras empresas dependientes que participen en el capital social, objetivos a realizar en el ejercicio y previsión de rendimientos, y una memoria económica de las inversiones a realizar durante el ejercicio<sup>134</sup>.

El Capítulo IV “Contabilidad” del Título III del TRLHPGV se regula el “Control de la gestión económico-financiera de la Generalitat”, indica, en su art. 65 TRLHPGV, que las empresas públicas de la Generalitat se sujetarán al régimen de contabilidad en los términos previstos en el TRLHPGV (Capítulo V). Esta sujeción al régimen de contabilidad pública conlleva la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, a la Sindicatura de Cuentas y al Tribunal de Cuentas a través de la Intervención General. Asimismo, las empresas públicas de la Generalitat Valenciana que, de acuerdo con las normas reguladoras del SEC95, forman parte del sector de las AAPP (las incluidas en el art. 4.1 RLEP en los términos vistos anteriormente), deben remitir a la IGGV, en la forma y plazos que esta determine, la información sobre la ejecución del presupuesto y la situación de endeudamiento, mediante los cuestionarios de información contable normalizada.

En lo referente al control contable, podemos decir que una de las finalidades de la organización de la contabilidad pública es la de reflejar las variaciones, la composición y la situación de las empresas públicas y de las empresas vinculadas a la Generalitat Valenciana (art. 67 c). Entre las funciones de la IGGV, como centro directivo de la contabilidad pública, se encuentran la de inspeccionar la contabilidad de las empresas públicas y dirigir las auditorías de las empresas vinculadas a la Generalitat, que deberán realizarse anualmente (art. 68 d). Entre las funciones de la

---

<sup>134</sup> La estructura del programa se establecerá por el Gobierno Valenciano, a propuesta del Conseller de Economía y Hacienda y la desarrollará cada empresa según sus características y necesidades. Las empresas enviarán al Conseller el anteproyecto de presupuesto, completado con una memoria explicativa del contenido del programa. Los convenios que la Generalitat Valenciana establezca con sus empresas públicas incluirán en cualquier caso los apartados siguientes: hipótesis macroeconómica y sectorial que sirvan de base al convenio; objetivos de la política de personal, rentabilidad, productividad o reestructuración técnica de la explotación económica; aportaciones o avales de la Generalitat; medidas a tomar con el fin de adaptar a los objetivos las variaciones coyunturales, y el control de la Generalitat sobre la ejecución del convenio y aspectos económicos posteriores (art. 54).

IGGV, como centro gestor de la contabilidad pública, se encuentra la de centralizar la información derivada de la contabilidad de las empresas públicas de la Generalitat (art. 69 d), elaborar las cuentas del sector público de forma compatible con las cuentas nacionales (letra e), vigilar e impulsar la actividad de las oficinas de intervención y contabilidad existentes en todas las empresas públicas de la Generalitat (letra f) y coordinar la planificación contable de las empresas vinculadas a la Generalitat Valenciana (letra g).

En cuanto al régimen económico-financiero de las sociedades mercantiles locales, tenemos que destacar el Capítulo III “De la contabilidad”, arts. 200 a 212) y el Capítulo IV “Control y fiscalización”, arts. 213 a 223, del Título VI “Presupuesto y gasto público” del TRLHL. Del Capítulo III podemos destacar el art. 200.2, que indica que las sociedades mercantiles en cuyo capital tengan participación total o mayoritaria las EELL estarán igualmente sometidas al régimen de contabilidad pública, sin perjuicio de que se adapten a las disposiciones del CCom. y demás legislación mercantil y al PGC, especificando, en su art. 201, que la sujeción al régimen de contabilidad lleva consigo la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas. Asimismo, el art. 204 indica que competirá a la Intervención (en su función contable) la inspección de la contabilidad de las sociedades mercantiles locales, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno.

Por otra parte, la Sección 2ª “Estados de cuentas anuales de las entidades locales” dispone, en su art. 209, el contenido de la cuenta general de las EELL, dentro de la cual se incluirá la de las cuentas de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las EELL. Los estados y cuentas de este tipo de sociedades mercantiles locales serán rendidas y propuestas inicialmente por los órganos competentes de éstas, serán remitidas a la entidad local antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan (art. 212.1). Asimismo, se ejercerán en las EELL las funciones de control interno respecto de la gestión económica de las sociedades mercantiles de ella dependientes, en su triple acepción de función interventora, de control económico-financiero y de eficacia (art. 213). La fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica será función del Tribunal de Cuentas (art. 223).

### **III.3.7. FISCALIDAD.**

A efectos de IVA, la sociedad pública de capital íntegramente público recogida entre las formas de gestión directa de los servicios públicos del art. 85.2 d) LBRL, implica que la Administración gobernará, en todo momento, el proceso de toma de decisiones y, por tanto, la sociedad podrá considerarse una entidad pública. No obstante, el tratamiento del IVA de una empresa pública no difiere de la de una privada, salvo que pueda ser catalogada como órgano técnico-jurídico de la administración (habrá que comprobar los cinco requisitos vistos en apartados anteriores), en cuyo caso las operaciones realizadas entre la sociedad mercantil y su administración matriz no estarán sujetas a IVA.

En lo referente al derecho a la deducción de las cuotas soportadas del IVA por la sociedad pública local clasificada como órgano técnico-jurídico de la Administración, sí la tiene respecto del IVA soportado por las adquisiciones de bienes y servicios destinados, de modo exclusivo, a su actividad sujeta y no exenta (deducción íntegra). El porcentaje de prorrata calculado deberá aplicarse a la totalidad del IVA soportado por la adquisición de bienes y servicios no empleados a tales fines, utilizando un criterio razonable y homogéneo mantenido en el tiempo. En el caso de la deducción por adquisición de bienes de inversión, deberá distinguirse si son o no bienes de equipos. No habrá

deducción por el IVA soportado por los bienes empleados de modo exclusivo en la realización de operaciones no sujetas.

Las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas directamente por entes públicos sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria, no están sujetas al IVA, en virtud del art. 7.8 LIVA. La única sujeción que se produce es de Actos Jurídicos Documentados. No obstante, los terrenos integrantes del PMS forman parte del patrimonio empresarial del Ayuntamiento y, por ende, aún cuando no esté sujeta al IVA la obtención de los mismos a través de las cesiones obligatorias, sí que estará sujeta al IVA su posterior transmisión, y, en la medida que tales transmisiones tengan por objeto terrenos edificables, no les alcanzará la exención del art. 20.Uno.20 LIVA, por lo que en este supuesto tendrá derecho a deducción por el IVA soportado al adquirir los terrenos<sup>135</sup>. Pero cuando se trata de una aportación al capital de una empresa pública, estará sujeta al IVA<sup>136</sup>, aunque sea de titularidad municipal, según criterio de la Dirección General de Tributos.

En cuanto a las repercusiones fiscales en la actividad de las mercantiles indicadas, el pago de las cuotas de urbanización están sujetas al pago del IVA, referido al momento en el que la doctrina de la DGT define como “en curso de urbanización”<sup>137</sup>. Lo mismo sucede en caso de entrega de terrenos en el supuesto de disolución y liquidación de la mercantil, entrega de bienes que está sujeta al pago del IVA<sup>138</sup>. Hay una doctrina que declara que los inmuebles adquiridos por el SEPES como beneficiario de una expropiación forzosa están sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido<sup>139</sup>, pues se trata de un beneficiario sujeto al Derecho Privado.

---

<sup>135</sup> Consulta de la Dirección General de los Tributos de 22 de diciembre de 2000 (Tol 919744).

<sup>136</sup> A tenor de lo dispuesto en el art. 8.Dos.2º LIVA, se considera entrega de bienes “*Las aportaciones no dinerarias efectuadas por los sujetos pasivos del Impuesto de elementos de su patrimonio empresarial o profesional a sociedades o comunidades de bienes o cualquier otro tipo de entidades y las adjudicaciones de esta naturaleza en caso de liquidación o disolución total o parcial de aquéllas, sin perjuicio de la tributación que proceda con arreglo a las normas reguladoras de los conceptos “actos jurídicos documentados” y “operaciones societarias” del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*”.

<sup>137</sup> Consulta vinculante de la DGT de 28 de enero de 2005 (Tol 9604642): “*(...) esta Dirección General considera que un terreno no deberá considerarse “en curso de urbanización” a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido hasta que no se haya iniciado sobre el mismo la ejecución de las obras de urbanización, es decir, hasta que no comience la última de las fases indicadas (...)*”.

En relación con el sistema de cooperación, constituye doctrina reiterada por este Centro Directivo que la realización de obras de urbanización atribuye la condición de empresario a la Administración pública que las efectúa, si no tuviera ya esta condición por razón de su actividad urbanística.

Los propietarios de terrenos, por su parte, se convertirán en empresarios o profesionales (si asimismo, no lo fueran previamente) cuando comiencen a serles repercutidos los costes de las obras de urbanización, por lo que la venta ulterior de los terrenos resultantes del proceso estarán sujetos y, por el mismo razonamiento que el realizado respecto de las Juntas fiduciarias, no exentos salvo que se destinen a parques y jardines públicos o a superficies viales de uso público”.

<sup>138</sup> En virtud del art. 9.1 b) de la LIVA el autoconsumo de bienes se considera una operación asimilada a la entrega de bienes a título oneroso, y a estos efectos se considera autoconsumo de bienes “*La transmisión de poder de disposición sobre bienes corporales que integren el patrimonio empresarial o profesional del sujeto pasivo*”.

<sup>139</sup> STSJ CM de 19 de diciembre de 2001, (Tol 214313), dispone “*Luego con independencia de que los fines perseguidos por la SEPES, puedan tener una de sus actividades se regirá por el derecho privado. En tal sentido, sus actividades sí estarán sujetas al IVA, en la medida que estas constituyan el hecho*”.

Respecto del Impuesto de Sociedades, podemos comenzar diciendo que las sociedades mercantiles públicas constituyen sujeto pasivo del mismo (art. 7 TRLIS), siendo su base imponible, al igual que en el resto de empresas privadas, la del impuesto la resultante del resultado contable obtenido por aplicación del PGC de la empresa y cuya cuota tributaria será el resultado de aplicar la base imponible por el tipo de tributación aplicable a la entidad. No obstante, el art. 34 TRLIS establece una bonificación específica del 99% de la parte de cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas de la prestación de cualquiera de los servicios comprendidos en el art. 25.2<sup>140</sup> o en el art. 36.1 a), b) y c) LBRL, excepto cuando se exploten por el sistema de empresa mixta o de capital íntegramente privado. También se aplicará cuando los servicios se presten por entidades íntegramente dependientes del Estado o las CCAA. No obstante, para que se pueda aplicar la exención del IS, el Tribunal Supremo<sup>141</sup> se remite al concepto de competencia obligatoria, esto es admitiendo como obligatorio cuando existe un derecho subjetivo del ciudadano a exigir una determinada prestación o servicio a la Entidad local, prestación o servicio que debe pertenecer a la categoría de servicios mínimos establecidos en el art. 26 de la LBRL. Ni éste artículo, ni en la legislación sectorial en materia de promoción y gestión de vivienda, la misma aparece configurada como obligatoria.

Pero en contra, desde un plano estrictamente formal y contra la jurisprudencia del Alto Tribunal, podríamos entender que la remisión del artículo 34.2 del TRLIS al art. 25.2 de la LBRL permite que prácticamente todas las actividades, salvo la promoción de viviendas libres, que desarrollan o pueden desarrollar las sociedades municipales de gestión urbanística se beneficien de la bonificación del 99 % de la cuota en el Impuesto sobre Sociedades. Se trata por tanto, de una especialidad más que reconoce el ordenamiento jurídico vigente a la actividad de las sociedades municipales de gestión urbanística.

En cuanto a los tributos locales, la jurisprudencia mantiene que la sociedad mercantil de titularidad pública pasa al régimen común y estará obligada al pago del IBI -por exclusión del art. 62.1.a) -, del IAE - por no formar parte de las exclusiones establecidas en el art. 82.1.a) -, y del IIVTNU - por no venir comprendidas en el art. 105.2. Tampoco están exenta del impuesto sobre AJD las mercantiles cuyos únicos accionistas son Administraciones públicas y el SEPES argumentando la STSJ Comunidad de Madrid de 19 de diciembre de 2001, que no se trata de un servicio público. Por otro lado, cuando así lo acuerde el Pleno del Ayuntamiento mediante Ordenanza y se trate de la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, la mercantil tendrá una bonificación del 95 % en el ICIO - art. 103.2.a) -, si bien en este último supuesto su supuesto de hecho nada tiene que ver con los anteriores supuestos por cuanto es de aplicación la normativa que cada Corporación Local decida aprobar siempre y cuando no establezca una regulación que vaya en contra de la normativa estatal.

---

*imponible del citado impuesto". La STS de 20 de febrero de 1997 (Tol 193132) indicó que "(...) a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, dichas Administraciones Públicas - Administración General del Estado y Organismos Autónomos - ya no tuvieron derecho a tal reducción - bonificación en el IBI - porque quedó derogada".*

<sup>140</sup> Servicios entre los que se incluye, en la letra d) del art. 25.2 LBRL los siguientes: "Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas (...)".

<sup>141</sup> La STS de 17 de octubre de 1983 (1983/5195) establece que la bonificación del Impuesto de Sociedades sólo puede apreciarse sobre los rendimientos obtenidos por actividades o competencias municipales específicas, lo que no ocurre respecto de la construcción de viviendas, ni siquiera para las de protección oficial.

## IV. COMPARACIÓN CON OTRAS FORMAS DE DISPOSICIÓN Y GESTIÓN.

### IV.1. ENAJENACIÓN O CESIÓN ONEROSA.

En la Comunidad Valenciana, las formas de enajenación de los bienes del PPS están recogidas en el art. 264.1 LUV: a) Mediante enajenación por concurso público; b) Mediante subasta, cuando los bienes enajenados no estén sujetos al límite en el precio de explotación o no tengan el precio tasado oficialmente, y c) Directamente, por precio no inferior al valor de los terrenos, a entidades de carácter benéfico y social y a promotores públicos, que promuevan la construcción de VPP. Dicha previsión viene, a su vez, desarrollada en el art. 546 ROGTU, sobre el cuál no nos detendremos por cuanto ya se trató en el apartado II.2.1.4 del TFC. No obstante, la previsión que hace dicho artículo en su apartado 2 a) de “precio mínimo de enajenación, nunca inferior al valor de su aprovechamiento” ha sido duramente criticada por la doctrina, por cuanto ello genera un flagrante incumplimiento del art. 47 CE que dispone que *“La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*, por cuanto la Administración obtendrá un beneficio que en ningún caso será repercutido al consumidor final, ni siquiera en los supuestos más graves de cesión gratuita.

En cuanto a las previsiones recogidas en el resto de normativa autonómica respecto de la enajenación onerosa del PPS, podemos efectuar las siguientes divisiones en función del contenido de la norma:

- Aquellas que disponen que el procedimiento de contratación será obligatoriamente el concurso cuando se trate de VPP y podrá adjudicarse directamente si quedare desierto (Andalucía, art. 76 LOUA; Aragón, art. 114,a115 y 116 LUA; Asturias, art. 118.1 a) TRLOTUA; Cantabria, art. 234 LRUSC; Castilla-La Mancha, art. 79.3 TRLOTAU; Cataluña, art. 167 y 168.1 c) TRLUC; La Rioja, art. 182 c) LOTUR; Madrid, art. 178.2 LSCM; País Vasco, art. 116 LSUPV).
- En Castilla y León (art. 127.2 y 125 LUCL) y en La Rioja (art. 182.2 y 181 LOTUR) se establece que la transmisión de los bienes del que se destinen a fines de interés social se realizará de forma onerosa previo concurso público, que si quedare desierto, se podrá enajenar de forma directa antes de un año conforme al mismo pliego; por el contrario, si no se destinan a tales fines, podrá adjudicarse por subasta si bien los ingresos se destinarán a dichos fines (art. 127.2 en relación con el 125 LUCL).
- En Navarra, la enajenación se realizará ordinariamente por concurso o subasta, excepto cuando el destino de los bienes sea el de uso comerciales o residenciales de vivienda libre la enajenación se hará por subasta pública, y preferentemente en el caso de uso industrial; caso de que no se adjudicara uno u otro, la enajenación se hará de forma directa (art. 228 LFOTU )
- En Cataluña las enajenaciones de terrenos del PPSV requiere concurso público (art. 167.1 TRLUC), excepto en los casos de enajenación directa regulados en el art. 168. En Extremadura (art. 93 LSOTE).
- En Galicia (art. 177.2 LSUG) no cabe la subasta.
- En Murcia, los bienes de los PPS podrán ser enajenados por cualquiera de los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación reguladora de bienes y contratos de las AAPP (art. 200 a) TRLSRM).

El contenido de los pliegos en las normas autonómicas suele recoger los plazos máximos para la realización de las obras de urbanización y edificación, así como los precios máximos de venta de las edificaciones resultantes de la actuación (Andalucía, art. 76 LOUA; Aragón 115.2 LUA; Cantabria, art. 234.1 LRUSC; Castilla-La Mancha, art. 79.3 TRLOTAU; Castilla y León, art. 127.2 LUCL; La Rioja, art. 182.1 a) LOTUR; art. 177.2 LSUG); y, se tendrán en cuenta las mejoras en los plazos y en los precios a la hora de determinar la mejor oferta (Aragón 115.3 LUA; Asturias, art. 218.2 TRLOTUA) o estableciendo la justificación, en función de la demanda real que resulte del Registro de Demandantes de VPP, el concreto tipo de protección pública a que se deberán destinar las viviendas (Castilla-La Mancha, art. 79.3 a) TRLOTAU). En Cataluña (art. 225.1 RLUC) y Murcia (art. 200 a) TRLRM) la enajenación del PPS se hará por precio igual o superior al que corresponda por aplicación de la legislación estatal del suelo. En Extremadura el precio de enajenación no podrá ser inferior al 90% ni superior en un 10% al valor de aprovechamiento. En la Comunidad de Madrid, el precio no podrá ser inferior al valor que corresponda legalmente (art. 178.1 a) LSCM). En el País Vasco, el concurso fijará el precio mínimo de licitación y el máximo de venta o arrendamiento de viviendas, así como los plazos máximos de realización de las obras de edificación y, en su caso, de urbanización (art. 116.3 LSUPV)

Por otra parte, los ap. 3 y 4 del art. 39 RDL 2/2008 disponen que las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la LH y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

Para completar las previsiones urbanísticas, el procedimiento de enajenación de los bienes del PMS (realizado por las EELL o entidades públicas dependientes, en todo caso de capital íntegramente público) será el siguiente, a modo de resumen:

<b>Procedimiento de enajenación de bienes patrimoniales de las EELL (RBEL y, en su defecto, LPAP)</b>	
<b>Artículos</b>	<b>Procedimiento</b>
109 RBEL y 67.4 LRJPAC).	<i>Autorización a priori del órgano competente de la C.A., cuando su valor exceda del 25 % de los recursos ordinarios del presupuesto anual.</i>
65 LPAP	<i>Presupuesto de la inexistencia de litigio, tanto en fase judicial, como en fase de recurso o reclamación en vía administrativa, salvo asunción del riesgo del litigio por todos los aspirantes a adquirente del bien en cuestión.</i>
113.2 RBEL, 6 y 42LPAP.	<i>Delimitación de la situación jurídica del bien, siendo preciso que el bien sea propiedad del Ayuntamiento y así esté acreditado en su Inventario o Catálogo administrativo de bienes públicos e inscritos en el Registro de la Propiedad.</i>
113.2 RB, y 14 y 64 LPAP).	<i>Delimitación de la situación física del bien mediante el correspondiente deslinde cuando fuera necesaria esta delimitación</i>
	<i>Declaración de alienabilidad del inmueble acreditando que la permanencia del bien no es necesaria ni conveniente para los intereses generales ni el interés público del municipio, y que la transmisión sí que es conveniente y oportuna para el municipio.</i>
120 LPAP y 118 RBEL.	<i>Valoración técnica motivada y justificada del bien efectuada por un técnico designado por la Administración tras el examen de la correspondiente ficha de Inventario del bien que debe constar en el expediente y la verificación, en su caso, de las características</i>

	<i>físicas del inmueble si el perito lo estimase oportuno para efectuar la valoración.</i>
269.1 a) LCSP.	<i>Control de la Administración autonómica al acuerdo de enajenación y previamente a la celebración del contrato de enajenación, tras lo cuál se podrá iniciar el procedimiento de selección del adquirente, que será mediante la “oferta económica más ventajosa”.</i>
	<i>Al expediente se incorporará el pliego de cláusulas administrativas que ha de regir el contrato a celebrar, e incluirán los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato y se consideran parte integrante del mismo, deben aprobarse por el órgano de contratación competente, siempre antes de la perfección y, en su caso, licitación del contrato.</i>
43 y ss. LCSP.	<i>Podrán contratar con los Ayuntamientos las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar y no han de hallarse comprendidas en algunas de las circunstancias de incapacidad e incompatibilidad legalmente establecidas.</i>
	<i>La Mesa de contratación calificará previamente los documentos presentados en tiempo y forma y procederá, en acto público, a la apertura de las ofertas admitidas y a la propuesta al órgano de contratación de la adjudicación del contrato al postor que oferte la proposición económica más ventajosa.</i>
123 del TRRL	<i>Las antiguas subastas y los concursos se anunciarán en el BOP, DOCV, y además en el BOE, cuando el tipo de licitación rebase la cifra que reglamentariamente se establezca”.</i>

El régimen fiscal de la obtención del PPS, así como la transmisión de sus bienes o derecho de aprovechamiento es el siguiente: en cuanto a los aspectos fiscales de la enajenación o transmisión de terrenos, debemos recordar lo dispuesto en cuanto a que respecto de la obtención del PPS, si bien hay que decir que la adjudicación de parcelas de cesión obligatoria y gratuita a la Administración Pública a través de la reparcelación (o Proyecto de Compensación) está exenta del IVA tal y como indica el art. 20.1.21 LIVA. Por otra parte, la enajenación de terrenos o derechos de aprovechamiento a un tercero ajeno al ámbito de la reparcelación estará sujeta a IVA siempre y cuando las obras de urbanización estén en curso de ejecución o ya estén urbanizadas (el sujeto pasivo adquiere la condición de urbanizador). De lo contrario, las transmisiones estarán exentas del IVA y se sujetarán al ITP-AJD.

Según la Resolución del TEAC de 9 de mayo de 2001 (Vocalía 4ª), FJ Quinto, el concepto de “obras en curso de urbanización” comprende “aquellas fases en que la urbanización se está efectuando desde sus primeros pasos para dotar a los mencionados terrenos de los elementos previstos por la legislación urbanística”. En este caso concreto dado que ya había sido aprobado el Proyecto de Compensación y el de Urbanización, y además “se formalizó el acta de inicio y comprobación del replanteo para comenzar las obras de urbanización, a cuyo efecto la Junta de Compensación había formalizado el ... oportuno contrato, resulta evidente que, en el presente caso, debe admitirse que los terrenos objeto de transmisión deben ser calificados como en curso de urbanización, lo que supone... que la entrega de los citados terrenos está sujeto al IVA, sin excepción”.

En lo referente a los aspectos contables, el importe obtenido por la enajenación de terrenos, tal y como indica el Consultor de los Ayuntamientos<sup>142</sup>, “deberá contabilizar una parte como gasto presupuestario en el Capítulo 6 del Presupuesto de Gastos y otra parte como IVA soportado en el correspondiente Concepto No Presupuestario de IVA soportado”.

<sup>142</sup> Consulta núm. EC 3301, *El Consultor de los Ayuntamientos*, revista núm. 280 de 2002.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

Sobre las enajenaciones<sup>143</sup> podemos precisar los siguientes pasos en cuanto a su gestión contable (obtenido de la ICAL-MN)<sup>144</sup>, al modo de como lo refleja ATIENZA ALMAGRO, J.M. y BENITO LÓPEZ, B<sup>145</sup>:

Debe		Haber
(430) Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto de ingresos corriente (divisionaria correspondiente).		
(294) Provisión por depreciación del PPS		
(284) Amortización acumulada del PPS		
(672) Pérdidas procedentes del PPS	a	(24X) Patrimonio Público del Suelo (772) Beneficios procedentes del PPS
(57X) Tesorería	a	(430) Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto de ingresos corriente (divisionaria correspondiente).

Por otra parte, en el caso de que se produjera en fase de gestión urbanística del suelo la sustitución en metálico del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración, los asientos contables serían los siguientes:

a. A la sustitución en metálico:

Debe		Haber
(430) Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto de ingresos corriente	a	(746) Ingresos por aprovechamiento urbanístico
(57X) Tesorería	a	(430) Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto de ingresos corriente (divisionaria correspondiente).

b. Al cierre del ejercicio:

Debe		Haber
(746) Ingresos por aprovechamiento urbanístico	a	(129) Resultado del ejercicio

<sup>143</sup> Podemos comprobar que se registra una enajenación de activos fijos como cualquier otra, por lo que no se aplica de manera efectiva el principio de retroalimentación.

<sup>144</sup> En la ICAL-MS la cuenta 672 se corresponde a la cuenta 670 "Pérdidas procedentes del inmovilizado"; la cuenta 772 se corresponde con la cuenta 770 "Beneficio procedentes del inmovilizado" y la cuenta 772 con la 770 "beneficios procedentes del inmovilizado".

<sup>145</sup> ATIENZA ALMAGRO, J.M. y BENITO LÓPEZ, B., "Tratado de Contabilidad Pública Local", El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, cop. 2009, pág. 688.

#### IV.2. CESIÓN GRATUITA O POR PRECIO INFERIOR.

En la Comunidad Valenciana, el art. 264.1 d) LUV establece que los bienes integrantes de los PPS podrán ser objeto de cesión gratuita a organismos públicos, sociedades, entidades o empresas de capital íntegramente público, o a otras AAPP, siempre que el destino de la referida cesión sea la construcción sobre el suelo cedido de VPP. La transmisión, en todo caso, observará la normativa estatal y comunitaria en materia de defensa de la competencia, ayudas públicas y disciplina de mercado (art. 264.2 LUV).

Por su parte, el art. 186 LRLV dispone que los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente, salvo a entidades o instituciones públicas o sociedades con capital mayoritariamente público e instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que los fines que justifiquen la cesión redunden en beneficio de los habitantes del término municipal. De estas cesiones también se dará cuenta a la conselleria competente en materia de administración local. Una novedad importante en la LRLV respecto de la previsión en el art. 264.2 LUV es la de la posibilidad de ceder gratuitamente el suelo a empresas de economía mixta, lo que en nuestra opinión hace “saltar todas las alarmas”. Me explico: la posibilidad de cesión gratuita se suele efectuar mediante las encomiendas de gestión que permite el art. 24.6 LCSP y que están excluidas de la propia Ley de Contratos en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1 n), debiendo de realizarse a las sociedades denominadas “instrumentalizadas” o “medios propios y técnicos” de la Administración, si bien expresamente se exige que las sociedades mercantiles públicas tengan capital mayoritariamente público. Nosotros creemos que la previsión del art. 187 LRLV constituye un flagrante incumplimiento de algunos de los principios que rigen la contratación pública, en especial el de libre competencia. De todos modos, en caso de conflicto de esta norma con la regulada en la LUV deberá prevalecer ésta, por cuanto estamos tratando de bienes del PPS y rige por tanto el principio de especialidad. Otro artículo que conviene citar es el 109.2 RBEL que dispone que “*Los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente sino a Entidades o Instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las Instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro*”, lo que añade, si cabe “más leña al fuego”, por cuanto no coincide íntegramente ni con lo recogido en la LUV ni con la LRLV, si bien está más cercano a la primera.

En el ámbito estatal, la LPAP regula la cesión gratuita de bienes o derechos en los arts. 145 a 151, de los cuales podemos destacar las siguientes ideas:

- Los bienes y derechos patrimoniales de la AGE cuya afectación o explotación no e juzgue previsible podrán ser cedidos gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social a CCAA, EELL, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de interés general (art. 145.1).
- Se acordará por el Ministerio de Hacienda, a propuesta de la Dirección General de Patrimonio del Estado y previo informe de la Abogacía del Estado. No obstante, cuando la cesión se haga a fundaciones públicas y asociaciones de utilidad pública, la competencia será del Consejo de Ministros (art. 146). Los OAAA también pueden ceder bienes en las condiciones del art. 147.
- Los bienes y derechos objeto de cesión sólo podrán ser destinados a los fines que la justifican, en la forma y con las condiciones que, en su caso, se hubiesen establecido en el correspondiente acuerdo, que deberá controlar la Dirección General de Patrimonio del Estado (art. 148.1 y 2).

## La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

- La solicitud de cesión gratuita de bienes o derechos del patrimonio de la AGE se dirigirá a la Dirección General de Patrimonio del Estado, con indicación del bien o derecho, acompañado de acreditación del que la formule. En el caso de bienes de OOAA, la solicitud se dirigirá a éstos (art. 149).
- Si los bienes no fuesen cedidos al fin o uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo o dejaran de serlo posteriormente, se incumplieran las cargas o condiciones impuestas, o llegase el término fijado, se considerará resuelta la cesión, y revertirán los bienes a la Administración (art. 150.1).
- La cesión y la reversión, en su caso, se harán constar en el Inventario General de Bienes y Derechos del Patrimonio del Estado (art. 151).

La cesión gratuita de bienes inmuebles de la Generalitat Valenciana se regula en los artículos 90 y 91 LPGV, de los cuáles podemos destacar las siguientes ideas:

- Previamente a la aprobación de cualquier acuerdo de cesión se depurará física y jurídicamente la situación del inmueble (art. 90.2 en relación con el 80 del mismo texto legal).
- Mediante acuerdo del Gobierno Valenciano y a propuesta de la conselleria competente en materia de patrimonio, podrá ser cedida gratuitamente la propiedad de bienes inmuebles patrimoniales de la Generalitat, cuya afectación o cesión no se juzgue previsible, a otras AAPP para fines de utilidad pública o interés social, a fundaciones de la Generalitat, en concepto de dotación fundacional, y a empresas públicas de la Generalitat, para ser destinados a dotaciones públicas o actuaciones urbanizadoras previstas por el planeamiento, que fomenten la industrialización, la vivienda social u otros fines de interés público (art. 90.1). En dicho acuerdo se expresará el fin al que hay que destinarse los bienes cedidos y sus condiciones (art. 90.2).
- Si los bienes cedidos no se destinasen al uso previsto dentro del plazo fijado, o en su defecto en el de 3 años, o dejaren de estarlo posteriormente, se entenderá resuelta la cesión y revertirán a la Generalitat con todas las mejoras realizadas y con derecho de la Generalitat a percibir del cesionario, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos que hubiera sufrido (art. 90.3 y 4). En el acuerdo de cesión deberá constar expresamente la reversión automática, por lo que, una vez comprobado que el bien no se destina correctamente, será suficiente acta notarial que constate el hecho, que se notificará al interesado con requerimiento del bien (art. 90.5).

En el ámbito local, en cuanto al procedimiento de la cesión gratuita de los bienes del PMS, podemos citar algunas referencias del RBEL:

- De las cesiones gratuitas se dará cuenta a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma (art. 109.2).
- La cesión gratuita de los bienes requerirá acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación previa la instrucción de un expediente con arreglo a los siguientes requisitos (art. 110.1):
  - o Justificación documental por la propia Entidad o Institución solicitante de su carácter público y Memoria demostrativa de que los fines que persigue han de

redundar de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal.

- Certificación del Registro de la Propiedad acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la Entidad local.
  - Certificación del Secretario de la Corporación en la que conste que los bienes figuran en el inventario aprobado por la Corporación con la antedicha calificación jurídica, a la que habría que añadir, en nuestra opinión, la del inventario de bienes del PMS.
  - Informe del Interventor de fondos en el que pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal.
  - Dictamen suscrito por técnico que asevere que los bienes no se hallan comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, no son necesarios para la Entidad local ni es previsible que lo sean en los diez años inmediatos.
  - Información pública por un plazo no inferior a quince días.
- Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquéllos a la Corporación local, la cual tendrá derecho a percibir de la Entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos (art. 111.1)<sup>146</sup>.

Los aspectos contables relativos a la cesión gratuita del suelo, así como a la obtención gratuita del mismo, desde el punto de vista de la contabilidad pública, son los siguientes:

1) Adquisiciones gratuitas:

Debe		Haber
(24) Patrimonio Público del Suelo	a	(756) Subvenciones de capital

2) Cesiones gratuitas<sup>147</sup>:

Debe		Haber
------	--	-------

<sup>146</sup> Según el art. 111.2 y 3 “Si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes. Los bienes cedidos revertirán, en todo caso, al Patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones”.

<sup>147</sup> GARCÍA DÍAZ, G., “La contabilización del patrimonio público del suelo de los ayuntamientos”, *Auditorías Públicas*, nº 46 (2008), pág. 110. Esta autora indica que “En el supuesto de la cesión a otras entidades del sector público municipal, sería conveniente registrar la disminución patrimonial en cuentas específicas tales como **“Patrimonio Municipal del Suelo entregado en cesión”**, que se presentarían en Balance restando de la cuenta de “Patrimonio Municipal del Suelo”. Por otra parte, sigue diciendo la autora “Las aportaciones no dinerarias a Sociedades, constituidas por bienes y derechos integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo, deberían registrarse en cuenta específica, dentro de los activos financieros”, lo que podría solucionarse, según indica, con la creación de **“cuentas específicas de deudores presupuestarios”**, aunque también podría solucionarse, si bien sin actualización antes del cierre de cuentas, mediante la **“consolidación contable”**.”

---

(284) Amortización acumulada del PPS	a	(24) Patrimonio Público del Suelo
(294) Provisión por depreciación del PPS		
(656) Subvenciones de capital		

---

### IV.3. PERMUTA.

El contrato de permuta de solar a cambio de obra futura es una especialidad del contrato de permuta que viene calificándose como aquel contrato en el que una parte “*tradens*” (dueño del solar o edificación a demoler o rehabilitar, en nuestro caso un ente del sector público) se obliga a transmitir la propiedad del mismo a otra parte “*accipiens*” y, como contraprestación, se obliga el adquirente del solar a entregar a aquél la propiedad de uno o varios elementos del edificio futuro que ha de construir o rehabilitar sobre dicho solar, en un plazo determinado y con unas obligaciones y características que se detallarán en la escritura de permuta. Es un caso típico de “*entrega diferida de bienes*”, en los que la diferencia fundamental con otros tipos de permuta es que los bienes a ceder a cambio del solar recibido no tienen valor de coste perfectamente determinado, aunque si de mercado, en el momento de la perfección, sino una vez que finalice la edificación. En base a esta diferencia es por lo que los legisladores contables abordan este tema. Las normas contables solo contemplan el punto de vista del cesionario, no obstante se analizará también el punto de vista del cedente del solar.

La permuta está clasificada como una de las formas de enajenación del PPS por la legislación urbanística valenciana. A tal efecto, el art. 547 ROGTU dispone que los bienes de los PPS pueden ser enajenados mediante permuta por otros bienes, que en tal caso pasan a integrarse en el mismo PPS, previo expediente en el que se acredite: a) la mayor conveniencia de la permuta frente a otras formas de enajenación posibles; b) la vinculación del destino de los bienes objeto de permuta a alguno de los fines previstos en el art. 259 LUV; c) la valoración de los bienes objeto de permuta, y d) en su caso, la forma y condiciones de pago de la diferencia entre las valoraciones de los bienes objeto de la permuta<sup>148</sup>. Respecto del procedimiento de contratación, como regla general, la enajenación mediante permuta deberá realizarse por concurso público, por precio igual o superior al valor de su aprovechamiento; no obstante, en los casos previstos en la Ley, la enajenación mediante permuta puede realizarse en virtud de procedimiento negociado. Se exceptuará de lo anterior aquellas permutas en las que la administración reciba suelos dotacionales así calificados por el planeamiento urbanístico (art. 547.2 y 3 ROGTU).

En el resto de CCAA tenemos diferentes configuraciones de la enajenación del PPS/PMS a través de actos de disposición onerosa mediante permuta. En Andalucía, Extremadura, La Rioja y Navarra nada dicen acerca de la permuta como medio de enajenación del PPS. En Aragón (art. 117 LUA) y Galicia (ART. 177.2 LSUG<sup>149</sup>) cabe la permuta, mediante concurso, remitiéndose a la legislación contractual y de patrimonio de las AAPP. En Cantabria, el art. 233.2 indica que la Administración podrá permutar los bienes del PMS por otros inmuebles de análogo valor, previa tasación y de

---

<sup>148</sup> En idéntico sentido, el art. 381.1 RUCL (Castilla y León), y el art. 546.2 ROTUPA (Asturias), con el añadido respecto de este último de que, según exige el art. 218 TRLOTUA los bienes no podrán ser objeto de nueva permuta y deberán destinarse a los fines del PPS.

<sup>149</sup> Nos remitimos al apartado del presente trabajo relativo a la enajenación onerosa del PPS, dónde recogemos el contenido mínimo que exige el art. 177.2 LSUG, que resulta igualmente de aplicación a las permutas.

acuerdo con la legislación vigente en materia de bienes, siendo la competencia del órgano municipal que se establezca en la legislación de régimen local. En Castilla-La Mancha, el art. 79.3 c) TRLOTAU<sup>150</sup> establece la posibilidad de que los bienes del PPS sean permutados directamente por otros bienes inmuebles de conformidad con la normativa de patrimonio en el caso de operaciones de realojo, renovación urbana, o promoción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública. En Castilla y León (art. 382.1 RUCL) y Cataluña (art. 225.1 RLUC<sup>151</sup>) la transmisión de los bienes del PPS mediante permuta se realizará previo concurso público, por precio igual o superior al valor de su aprovechamiento (art. 381.2 RUCL). En Castilla y León, además, de forma directa por precio inferior al valor de su aprovechamiento en una serie de casos <sup>152</sup>(art. 127.2 y 4 LUCL), entre los cuales podemos destacar la efectuada a favor de titulares de derecho de superficie, cuando se trate de transmitirles los bienes sobre los cuales esté constituido el derecho (art. 127.4 d). En Madrid, el art. 178.1 e) dispone que los bienes del PPS pueden ser permutados por terrenos destinados a infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.<sup>153</sup> En el País Vasco el art. 116.4 LSUPV dispone que los bienes del PMS no calificados específicamente como destinados a dotaciones públicas o a la construcción de VPP podrán enajenarse libremente mediante concurso público o permuta.

A nivel fiscal, nos encontraremos con dos problemas principalmente: la falta de entrega de una cantidad de dinero y la postergación de las prestaciones en el tiempo: en primer lugar a la hora de determinar la base imponible, valor de las respectivas prestaciones (concretamente el valor de lo edificado); y en segundo lugar en cuanto a su devengo. Se ha hecho referencia al régimen de incompatibilidades entre el IVA y el ITP y AJD y a su régimen de sujeción/exención/renuncia en las diferentes modalidades de transmisión y que dependerá de las circunstancias concretas de cada operación de permuta inmobiliaria.

---

<sup>150</sup> Según reza el art. 79.3 c) TRLOTAU, la permuta deberá hacerse en condiciones que aseguren los plazos máximos de urbanización y edificación lo los precios finales de las viviendas e impidan a los adquirentes de los suelos y de las viviendas la ulterior enajenación por precio superior al de adquisición con el incremento derivado de los índices pertinentes.

<sup>151</sup> El art. 225.3 RLUC (Cataluña) dispone que los bienes del PMSV pueden ser enajenados mediante permuta, de acuerdo con lo que establece la legislación aplicable en materia de patrimonio de los EELL y el art. 225.1 RLUC.

<sup>152</sup> Estos supuestos de transmisión directa mediante permuta vienen recogidos en el art. 127.4 LUCL: a) a favor de propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos o b) inferior, únicamente cuando se trate de transmitirles dicho exceso de aprovechamiento; (...); d) cuando se justifique la idoneidad de los bienes inmuebles a obtener para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico o para la satisfacción de otras necesidades de interés público; e) a favor de entidades de carácter asistencial, social o sindical sin ánimo de lucro, que promuevan la construcción de VPP y acrediten su experiencia y medios para garantizar la viabilidad de la promoción.

<sup>153</sup> El art. 93 LSCM exige que los terrenos del PPS se encuentren incluidos en el ámbito de actuación o área de reparto donde se vayan a obtener, mediante permuta, los terrenos destinados para redes públicas y que sea de características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento urbanístico que corresponda subjetivamente a su propietario, salvo que por éste se acepte voluntariamente la entrega de terrenos que no cumplan este requisito.

En cuanto al IVA, éste se devengará<sup>154</sup> dependiendo de los dos hechos se produce en el momento de entrega del solar puesto que el precio de la edificación se corresponde con el del solar que se edifica, y dicho precio se recibe por el transmitente de la edificación antes de la construcción. La Base imponible será aquella que se hubiera acordado en condiciones normales de mercado. No obstante si la contraprestación es parte en dinero y parte en especie, la Base imponible estará formada por el valor de mercado mas la parte dineraria, siempre que esta suma sea superior al valor de mercado del bien que se entrega. No obstante, en el caso de que no se conozca en el momento de la permuta cual es el valor de mercado de la obra el promotor deberá fijarlo de forma provisional en base a criterios fundados, sin perjuicio de su rectificación cuando su importe sea conocido, que suele coincidir con el de la entrega (art. 80.4 LIVA).

En cuanto al AJD se devengará por el titular del terreno, que adquirirá la obra futura en los siguientes hitos: si la escritura de permuta permite la inscripción registral de la edificación que en un futuro va a recibir, en ese momento se producirá el devengo de este impuesto, siendo el sujeto pasivo aquel que se beneficia de la inscripción, que no es otro que el permutante que recibirá en propiedad dicha edificación; si por el contrario ha de esperar para inscribir la edificación en el Registro de la Propiedad a que se efectúe la escritura de entrega de dicha edificación, una vez esté finalizada y se haya recepcionado la misma, ese será el momento en el que se produzca el devengo del impuesto para el propietario del terreno.

En lo relativo al Impuesto de Sociedades, la base imponible se determina, de conformidad con el art. 10 LIS, por el régimen de estimación directa, siguiendo casi en su totalidad los criterios contables, se restan de los ingresos los gastos, obteniendo un resultado positivo o negativo. No obstante, en las permutas inmobiliarias, al no existir estrictamente una contraprestación dineraria, la norma fiscal establece una norma de valoración distinta a la contable. Así el artículo 15 de la LIS, al hablar de la permuta, canje y conversión, dispone que deberá integrarse en la base imponible la diferencia entre el valor normal de mercado de los elementos adquiridos y el valor contable de los entregados. Así tenemos que:

- El receptor del solar nunca podrá devengar una deuda tributaria por el IS en el momento de la formalización de la permuta por cuanto aún sabiendo el valor de mercado del bien recibido, no conoce todavía el valor de adquisición del bien cedido, en este caso, el coste de producción, no pudiendo determinar la renta fiscal (salvo que estemos hablando de VPP, en cuyo caso sí se sabe de antemano dicho valor) Esta renta fiscal, en los casos como el que nos ocupa, se devengará en el ejercicio en que el promotor finaliza la construcción de las viviendas, ya que en ese momento cuando conoce definitivamente el coste de adquisición del bien permutado.
- En cuanto al receptor de la edificación, los ingresos y los gastos se imputarán en el período impositivo en que se devenguen, atendiendo a la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, con independencia del momento en que se produzca la corriente monetaria o financiera, respetando la debida correlación entre unos y otros (art. 19 TRLIS) Así, la tributación de de la permuta se hará en el momento de formalización de ésta, dado

---

<sup>154</sup> El art. 75.2 de la ley del IVA establece: *“No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en las operaciones sujetas a gravamen que originen pagos anticipados anteriores a la realización del hecho imponible el impuesto se devengará en el momento del cobro total o parcial del precio por los importes efectivamente percibidos”*.

que se conocen el valor de adquisición del solar y el valor del mercado que tiene o tendría la edificación a recibir<sup>155</sup>.

Finalmente, la base imponible del IIVTNU estará constituida por el incremento real puesto de manifiesto en el momento de la transmisión y producido durante el período generacional, que como máximo será de veinte años. Dicho incremento se calcula aplicando sobre el valor catastral del terreno un porcentaje que resulta de la multiplicación de dos magnitudes: el número de años en que se ha generado la plusvalía y el porcentaje que corresponde a dicho periodo y que es aprobado en la Ordenanza fiscal de cada municipio<sup>156</sup>. El devengo del impuesto se producirá cuando se produzca la transmisión de la propiedad de los inmuebles, entendiéndose que en este caso no existe un devengo anticipado como se comentó al hablar del devengo del IVA en este tipo de operaciones de permuta.

#### **IV.4. CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA.**

##### **IV.4.1. CONCEPTO Y FINALIDAD.**

En los orígenes del Derecho urbanístico, la concesión de obra pública tuvo un papel estelar en la financiación de la expropiación del suelo para viales, o la ejecución de las obras de infraestructura urbana, en el intento de suplir la falta de recursos de la Administración para el pago del justiprecio y el coste de las obras. El empresario aportaba recursos económicos a cambio de las plusvalías que resultaban de la transformación de la ciudad y que revalorizaban los solares, que es la retribución en especie que percibía el concesionario<sup>157</sup>. Aquél no explotaba un inmueble de titularidad pública, sino que adquiría la propiedad de los solares con la carga de edificarlos. La concesión de obra pública funciona como un patrimonio de destino<sup>158</sup> (desde esa perspectiva se aproxima al perfil institucional del PPS). Aunque en virtud de la subrogación real se produzca una alteración de los bienes concretos adscritos o vinculados a la concesión, se trata de una masa patrimonial indivisible y vinculada al cumplimiento de una finalidad pública.

El concesionario del bien puede obtener financiación privada de terceros, bien hipotecando la concesión como derecho real, bien mediante créditos participativos o emitiendo obligaciones o bonos (derechos de crédito que pueden incorporarse a valores negociables). Esa forma de financiación garantiza la viabilidad económica de la concesión<sup>159</sup>, permite mantener la estabilidad

---

<sup>155</sup> El problema viene atendiendo a que la edificación futura no se recibe físicamente en el momento de la formalización, sino una vez finalizada su construcción, por lo que podríamos encontrarnos ante un tipo de transacción como una operación a plazos. En este caso se tributaría en el ejercicio en que finalice la construcción, y no en el de formalización.

<sup>156</sup> En aquellos municipios en los que se han revisado los valores catastrales a partir del año 1998 las diferentes ordenanzas fiscales han de fijar unas reducciones que palien dichos incrementos de valores.

<sup>157</sup> Artículo 99 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 13 de junio de 1879. Se diferenciaba radicalmente de la figura concesional establecida en la Ley de Obras Públicas de 1877.

<sup>158</sup> RUIZ OJEDA, A.; "La concesión de obra pública", Editorial Civitas, Madrid 2006, página 555: "(...) esto quiere decir - la concesión como un patrimonio de destino - que es el fin y no tanto el titular el que unifica el conjunto de recursos que la componen como masa ordenada de bienes y derechos afectos al uso del público".

<sup>159</sup> Ahora bien, el Consejo de Estado en su Dictamen de 5 de diciembre de 2001 (exp. Nº 3.375/2001) relativo al Anteproyecto de Ley reguladora de la concesión de obras públicas "Al mismo tiempo no puede ignorarse que la inversión privada en infraestructuras también tiene desventajas: entre ellas, unos costes financieros considerablemente más elevados que las inversiones

presupuestaria del sector público, posibilita la solidaridad intergeneracional, etc. Cabe hablar de “desarrollo sostenible” de forma que las generaciones venideras vengan a financiar las construcciones que ya van a disfrutar en el presente.

Cuando existan razones de rentabilidad económica o social, o concurren singulares exigencias derivadas del fin público o interés general de la obra objeto de la concesión, la Administración también puede aportar recursos públicos para su financiación, que adoptarán la forma de financiación conjunta de la obra (mediante aportaciones dinerarias o no dinerarias, subvenciones o préstamos reintegrables, así como préstamos participativos). Además, esa financiación pública puede ser aportada por otras Administraciones distintas a la concedente, incluso puede provenir de otros organismos nacionales o internacionales<sup>160</sup>.

El objeto del contrato de concesión de obra pública es la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones del contrato de obra (comprendidas en el art. 6 LCSP), así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio, tal y como dispone el art. 7.1 LCSP. Sin embargo, este contrato no podrá ser aplicable a las sociedades privadas municipales – sociedades mercantiles de capital íntegramente de las Entidades Locales, en cuyo caso estaremos ante un supuesto de ejecución de obras mediante entes instrumentales, con el objeto de que procedan a la construcción, ya sea por sí mismas o mediante contratos suscritos con terceros.

Los activos inmobiliarios gestionados o creados en virtud de una concesión de obra pública pueden tener una magnitud inferior y aplicarse a escala municipal; por ejemplo, la contratación de la construcción y posterior explotación de un teatro o piscina municipal, o la construcción de viviendas de protección en régimen de alquiler o de concesión demanial<sup>161</sup>.

En ejercicio de sus prerrogativas contractuales la Administración puede establecer cuál es el límite máximo del arrendamiento que el concesionario puede exigir a los inquilinos, según el art. 232.1.e) LCSP. El canon arrendaticio puede estar parcialmente subvencionado por la Administración Pública mediante el cuál se logra un precio social para el inquilino, que además permite al adjudicatario de la concesión amortizar sus inversiones y que se respete el equilibrio económico-financiero del contrato de concesión. La Administración Pública también puede colaborar en la construcción, según lo establecido en el art. 236.2 LCSP.

Por otra parte, el concesionario puede retribuir con la explotación de bajos comerciales, en lo términos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, ya que para garantizar el equilibrio económico financiero de las recíprocas prestaciones, la concesión puede abarcar la explotación y construcción de dichos inmuebles, directamente o a través de terceros, que estén comprendidas en el mismo sector urbanístico y que tengan la consideración de complementarias, bajo el principio de unidad de gestión (art. 231 LCSP).

---

*públicas, que han de ser compensados por las oportunas garantías, con la consiguiente alza en las garantías financieras”.*

<sup>160</sup> Recordar la financiación de los Fondos de Cohesión, FEDER o del Banco Europeo de Inversiones.

<sup>161</sup> Según indica BLANQUER, op. cit. pág. 738. “Mediante su explotación en régimen de alquiler la Administración hace una gestión óptima del PPS, y contribuye a hacer efectivo el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE)”.

Las concesiones de construcción y explotación de obras públicas se otorgarán por el plazo que se acuerde en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que no podrá exceder de 40 años (art. 244.1 LCSP), que sólo podrán ser modificados por las causas tasadas de los artículos art. 225 y 241.3 LCSP.

Asimismo, el objeto de la concesión parte de una obligación previa de dar una cosa, esto es, un bien inmueble al adjudicatario para que pueda desarrollar la gestión o explotación económica de dicho activo, lo que lo aproxima a la “*dación de bienes al mercado inmobiliario*”. Esta dación permite la conservación de la titularidad del inmueble sin dejar de lado la rentabilidad económica de la concesión, transfiriendo a terceros el dominio útil de la construcción o del edificio. Mientras dura el contrato administrativo el Derecho crea la ficción jurídica de considerar al concesionario de la explotación del inmueble como si fuera titular del pleno dominio, tal y como dispone el art. 97.2 LPAP/2003.

La clave del contrato de concesión de obra pública está en la puesta de la infraestructura a disposición del gestor del servicio (por ejemplo puede ser el servicio de alquiler de viviendas de renta moderada) o de los inquilinos interesados en usar y disfrutar de los inmuebles en cuestión. En este sentido, la concesión de explotación o gestión de inmuebles está más próxima de la concesión demanial que de la concesión de servicio, y no es extraño que se plantee su proximidad con un derecho temporal de usufructo o con el censo enfiteútico, que confiere al concesionario el dominio útil del inmueble.

Llegados al punto de entender de aplicación al figura del contrato de concesión de obra pública a este tipo de actuaciones, debemos matizar que hay un sector doctrinal que entiende que si la explotación de la obra consiste en la prestación de un servicio público, del cual la obra es el soporte infraestructural necesario, nos encontramos ante una concesión de gestión de servicio público, dado que la concesión de obra pública, como variedad autónoma, sólo es tal cuando la compensación económica que recibe el particular por la ejecución de la obra se deriva, ya del uso directo que se le faculta a hacer de la misma, ya del incremento de valor de sus bienes que la ejecución le ha comportado, sin que en ningún caso exista prestación al público de un servicio sobre la obra. Incluso ello podría deducirse de la previsión del art. 18 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, que prevé un plazo de concesión administrativa de 50 años, idéntico al que regula el art. 254 a) LCSP para el contrato de gestión de servicios públicos. En nuestra opinión, la fórmula válida de concesión administrativa debería ser la de obra pública, salvo que esté expresamente prevista por la legislación especial y por la Administración pública la existencia de dicho servicio público y la necesidad de prestarse el mismo por gestión indirecta.

#### IV.4.2. CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA VS DERECHO DE SUPERFICIE.

La comparativa, con sus diferencias y similitudes, entre la Concesión de Obra Pública y el Derecho de Superficie es la siguiente:

Descripción	Concesión de Obra Pública	Derecho de superficie en el PPS
<i>Aspectos jurídicos</i>	Otorga al concesionario el derecho de construcción y explotación del dominio público	Establece un Derecho real limitado sobre una finca ajena que atribuye la propiedad de las construcciones

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

<i>Concedente</i>	Puede ser solamente un sujeto público	Puede ser un sujeto público o privado
<i>Bien sobre el que se constituye</i>	Bienes de dominio público	Bienes patrimoniales de las AAPP o del PPS (sean a su vez patrimoniales o dotacionales públicos sin expresa afectación al dominio público).
<i>Institución de Derecho...</i>	Público (es una figura típica de Derecho Administrativo)	Privado (es una figura típica de Derecho Privado Patrimonial)
<i>Objetivo</i>	Financiación de las infraestructuras de obras públicas	Financiación de la construcción de VPP o de infraestructuras de obras públicas.
<i>Duración</i>	Hasta 40 años (art. 244.1 LCSP)	Hasta 99 años
<i>Equilibrio económico-financiero</i>	Sí (art. 228 b) LCSP	No (desventaja del superficiario respecto del concesionario en este punto)
<i>Nivel de regulación</i>	Máxima: aplicación LCSP, además de unos rigurosos pliegos	Mínima (solamente lo dispuesto en los arts. 40 y 41 LS). No obstante, en la adjudicación deberán constar también los pliegos.
<i>Inscripción en el Registro</i>	Voluntaria	Válida para la constitución
<i>Transmisión del Derecho</i>	Solamente previa conformidad de la autoridad competente	Libremente, con las condiciones del art. 41.1 TRLS08.
<i>Reversión de la propiedad</i>	Finalizado el periodo pactado el inmueble se revierte a la Administración	Ídem
<i>Hipotecabilidad del "vuelo"</i>	Sí	Sí
<i>Embargabilidad de los bienes</i>	No	No (dada la finalidad de interés público de la figura).

**Tabla 14. Comparativa entre la Concesión Administrativa y el Derecho de Superficie constituido en el Patrimonio Público del Suelo. Fuentes: normativa de aplicación junto a tabla de OTAÑO ANDEASEN, C. Elaboración: propia.**

Las ventajas de la Concesión de Obra Pública y del Derecho de Superficie las podemos resumir en la presente tabla:

<b>Ventajas de la Concesión de Obra Pública y del Derecho de Superficie</b>	
Concesión de Obra Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se resuelve el problema de financiación de la Administración.</li> <li>- Participa el sector privado en la construcción de infraestructuras y servicios sin comprometer la propiedad.</li> <li>- Se logra mayor eficiencia.</li> <li>- Participación de los distintos Agentes Financieros.</li> <li>- Se produce una transferencia de la Gestión a empresas altamente especializadas disminuyendo el riesgo de explotación.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traslado de la inversión a un gasto soportado por el usuario.</li> </ul>
Derecho de Superficie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se produce una reducción del volumen de inversión del superficiario, dado que evita la compra del suelo.</li> <li>- Es recomendable para proyectos no perdurables.</li> <li>- Tiene importancia en el cumplimiento del Planeamiento Urbanístico, ya que pretende dar cumplimiento al destino previsto por éste.</li> <li>- Se financian las infraestructuras de obras públicas con mayor facilidad al incluir la inversión privada.</li> <li>- Se produce una reducción de la especulación inmobiliaria dado que se destina, principalmente, a la construcción de viviendas de protección pública y obras de infraestructuras.</li> </ul>

**Tabla 15. Ventadas de la Concesión de Obra Pública y del Derecho de Superficie. Fuente: varias. Elaboración: propia.**

#### IV.4.3. RETRIBUCIÓN DEL CONCESIONARIO.

La retribución al concesionario que explota el edificio de viviendas en alquiler también puede ser abonada por la Administración en la forma prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Más allá de esa retribución la Administración puede realizar otras aportaciones con el fin de garantizar la viabilidad económica de la explotación del activo inmobiliario. Por otro lado, durante el tiempo de vigencia del contrato el concesionario de obra pública tiene la consideración de propietario de los inmuebles. Asimismo, el concesionario tiene derecho a recabar de la Administración la tramitación de los procedimientos de expropiación forzosa, imposición de servidumbres y desahucio administrativo que resulten necesarios para la construcción y explotación de la obra.

El concesionario de un inmueble para su arrendamiento podrá constituir el edificio en propiedad horizontal con el único objetivo de aprobar unos Estatutos de régimen interior a los que deben someterse los inquilinos y que establezcan las reglas básicas de convivencia. Después de la Ley 8/1999, la comunidad de propietarios puede prohibir el desarrollo de actividades que sean molestas o perturbadoras, disponiendo de esa prohibición en los Estatutos que regulan la propiedad horizontal. Cuando estén inscritos esos Estatutos en el Registro, vinculan a terceros en lo que respecta a las prohibiciones (art. 5 LPH).

En el contexto de la gestión del PPS, las obras pueden ser de rehabilitación de viviendas ya existentes, o de edificación de otras nuevas. En estas últimas, lo singular de las obras de edificación es que no siempre existe un monopolio de la empresa adjudicataria de la concesión, sino que puede existir la participación de terceros o de la propia Administración que ha adjudicado el contrato. Cuando se trata de la gestión de activos del PPS a través de la explotación de la concesión de obra pública se produce una intersección entre las previsiones generales de la LCSP sobre la financiación y la normativa sectorial en materia de viviendas de protección pública (Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda).

Existe un contexto triangular en las relaciones jurídicas del contrato de concesión pública, en el que se sitúa en el vértice el concesionario. Por un lado está el vínculo contractual que liga al concesionario con la Administración Pública (contrato de concesión de obra pública). Por otro, los distintos negocios jurídicos que el concesionario puede celebrar con terceros para la construcción y explotación del edificio de viviendas en alquiler por una renta moderada. La Administración Pública

únicamente supervisa esas fórmulas de financiación privada, pero no es parte de los contratos financieros.

Por otra parte, la administración también puede nutrir de recursos la concesión, bien mediante aportaciones dinerarias (subvenciones, préstamos reintegrables, préstamos participativos) o no dinerarias (ejecución de obras por la Administración, aportación de inmuebles, etc.). Además, las aportaciones pueden proceder de otras Administraciones públicas distintas a al que es parte del contrato (por ejemplo de los Fondos de la Unión Europea o el Banco Europeo de Inversiones). Los propios usuarios o beneficiarios de la explotación pueden contribuir directamente a la financiación cuando abonen directamente sus tarifas por la utilización de los inmuebles, como p.ej. en el alquiler de viviendas.

#### **IV.4.4. HIPOTECABILIDAD.**

El objeto de la hipoteca puede no limitarse a la concesión como título administrativo habilitante, sino que también se puede extender para alcanzar a los bienes que por estar afectos al uso público o a la prestación de un servicio público tienen la consideración de bienes demaniales. No obstante, no se admitirá la hipoteca de concesiones de obras públicas en garantía de deudas que no guarden relación con la concesión correspondiente. El art. 98.2 LPAP exige que además deberá tratarse de *“obras, construcciones e instalaciones de carácter fijo situadas sobre la dependencia demanial ocupada”*. No obstante ni el Notario ni el Registrador deberán comprobar tales extremos. Para la válida constitución de la hipoteca de la concesión, además del cumplimiento de los requisitos y formalidades exigidos por la legislación hipotecaria, se exige previa autorización administrativa por el órgano de contratación de la obra objeto de la concesión, con la particularidad de que *“si en la escritura de constitución de la hipoteca no constase esa autorización, el registrador de la propiedad denegará la inscripción”*, según el art. 98.2 LPAP, so pena de nulidad de la hipotecabilidad de la concesión pública<sup>162</sup>.

El órgano de contratación resolverá sobre el otorgamiento o denegación en el plazo máximo de 1 mes (silencio negativo), y se extenderá a la fase de control en la ejecución hipotecaria. Según el art. 107.6 L.H. podrán también hipotecarse: las concesiones administrativas de otras obras destinadas al servicio público; y los edificios o terrenos que no estando directa o exclusivamente destinados; al referido servicio, pertenezcan al dominio particular, si bien se hallen agregados a aquellas obras; quedando pendiente la hipoteca, en el primer caso, de la resolución del derecho del concesionario<sup>163</sup>.

#### **IV.4.5. VALORACIÓN.**

La valoración de las concesiones de obra pública se efectuará por el método de mercado siempre que existan datos suficientes sobre transacciones de inmuebles en régimen de concesión administrativa similares a la que se valora. En caso contrario, los procedimientos que pueden utilizarse son los siguientes:

---

<sup>162</sup> PAREJO GÁMIR, R.; “Financiación privada de la concesión de obra pública” (arts. 253 a 260), trabajo incluido en el libro colectivo dirigido por Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Comentario a la Ley de Contratos de la Admón. Pública*, Editorial Civitas, 2ª edición, Madrid 2004, página 1298: *“Obviamente esta nulidad vendría referida exclusivamente a la hipoteca, no a la deuda base. Un préstamo hipotecario celebrado sin autorización sería perfectamente válido como préstamo simple, reduciéndose la ineficacia del mismo a la garantía hipotecaria”*.

<sup>163</sup> No ostenta un régimen tan beneficioso como el derecho de superficie, pues en este último no existe ningún problema ni matiz respecto de la hipotecabilidad de la propiedad superficiaria.

1) Respecto a los edificios sobre un terreno en concesión, si se trata de determinar el valor de un edificio, o un elemento de un edificio construido, o por construir en las hipótesis de edificio terminado en ejercicio de un derecho de concesión administrativa sobre un terreno de titularidad pública. Los procedimientos a utilizar son los siguientes:

- Procedimiento 1<sup>164</sup>: Se valorará el edificio completo en función de la finalidad de la tasación. Del valor obtenido se restarán dos importes:
  - o El valor actual de los pagos a efectuar al concedente, o
  - o El valor actual de reversión calculado a partir del valor de reemplazamiento neto al final del período, es decir, en la fecha de la extinción de la concesión administrativa.
- Procedimiento 2<sup>165</sup>: Calculando el valor por actualización, teniendo en cuenta los pagos a efectuar al concedente por canon por cualquier concepto; las inversiones a efectuar por el concesionario en edificios e instalaciones; las tarifas del servicio público de la concesión y su previsible evolución; el periodo en que generarán rentas o ingresos y la inexistencia de un valor de reversión para el concesionario.

2) Respecto del terreno, se aplicará el método residual dinámico, teniendo en cuenta las cantidades a pagar por el beneficiario de la concesión durante la construcción y, en su caso durante el resto de duración de la concesión; asimismo, los cobros y los pagos generados por la actividad económica asociada a la concesión.

#### IV.4.6. LA CONCESIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS ASISTENCIALES EN RÉGIMEN DE ALQUILER.

A modo de propuesta de actuación de concesión de obra pública en suelo dotacional podemos hacer mención al ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, en el que el legislador permite su otorgamiento para la construcción de viviendas asistenciales en régimen de alquiler para mayores, discapacitados o menores de 35 años. Se trata de una nueva modalidad de equipamiento público viene recogida en el art. 52.2.d) de la LUV, que obliga a que el Plan General prevea, dentro de las **reservas dotacionales de la red primaria**, el *“suelo destinado a viviendas dedicadas a residencia permanente en régimen de alquiler para personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años”*, remitiendo al desarrollo reglamentario la regulación del régimen de titularidad del suelo y de la construcción, así como las condiciones de acceso a estas viviendas. Al no fijar ninguna proporción deberemos entender que será el estudio sobre vivienda que acompañe al Plan General el que justificará la superficie a destinar a tal fin.

Por su parte, la letra f) del art. 132.1, ROGTU introducida por el Decreto 36/2007, define esta nueva clase de suelo dotacional público como: *“Dotacional-residencial (DR): son viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y dedicadas a residencia habitual y permanente en régimen de alquiler para personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años”*. Por su parte, la letra e) del art. 132.2, también en la redacción dada por el Decreto 36/2007, admite como una de las posibles categorías de suelo dotacional privado el *“Dotacional-residencial (DR)”*. Esta nueva clasificación proviene del art.

---

<sup>164</sup> Este procedimiento será preferiblemente aplicable a los inmuebles que se destinen a uso propio del concesionario o que sean activos de su explotación.

<sup>165</sup> Este procedimiento es aconsejable cuando el inmueble esté destinado al alquiler o a una explotación económica que permita determinar un flujo de ingresos.

126.2 f) ROGTU. Por su parte, el art. 132.2 apartado e) del ROGTU dispone que **podrán calificarse suelos con destino dotacional y de dominio público o privado** los suelos con la categorización de Dotacional-residencial (DR). El art. 15 ROGTU dispone que el plan general deberá prever como elemento integrante de la red primaria de reserva de suelo dotacional público suelo destinado a lo dispuesto con anterioridad.

Asimismo, el art. 108.b) ROGTU afirma que el suelo dotacional dedicado a estos fines podrá ser de dominio público o privado. En el caso de que sea de dominio público podrán computar a los efectos de la red primaria y secundaria en un 25% y formarán parte del sector correspondiente, a los efectos de su gestión y reparcelación, computando a los efectos de edificabilidad en un 50%, si bien ello no dispensará la obligación de cumplir con el resto de los estándares vigentes. Entendemos que ambas clases de suelo son de titularidad pública, dado que el art. 60.3 *in fine* LUV dispone que, “*en todo caso, la calificación de un terreno como suelo dotacional público exige la cesión obligatoria y gratuita del inmueble en su conjunto, o bien su expropiación conforme a la legislación vigente*”. La diferencia entre una u otra figura estribará en que mientras que en la calificada de dominio público sólo podrá gestionarse indirectamente mediante concesión administrativa (el bien es demanial) la privada podrá realizarse mediando un derecho de superficie dado que nos encontramos en este supuesto con un bien patrimonial.

En lo referente al suelo dotacional calificado de dominio público surge la duda sobre si podrían ser objeto de un derecho de superficie. En principio, parece que no, dada su evidente naturaleza demanial, por cuanto el derecho de superficie sólo puede constituirse sobre bienes de carácter patrimonial (sobre bienes demaniales la figura específicamente aplicable es la concesión administrativa). Otra cuestión sería la posibilidad de constituirlo en el suelo dotacional privado, que entendemos sí sería viable, por lo que cabría constituirlo en los suelos que califica la LUV y el ROGTU como dotacionales de dominio privado. Opinión doctrinal que encuentra apoyo en la STS de 28 de abril de 2002, en la que se afirma que “*al contemplar los derechos reales y sus efectos en el ámbito del Derecho Administrativo, es necesario distinguir entre los derechos reales de carácter administrativo que siempre que recaigan sobre bienes propios, éstos deben ser bienes de dominio público, y los derechos reales de carácter civil que siempre que recaigan sobre bienes propios, éstos han de ser bienes patrimoniales de la Administración. Tal distinción es esencial, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, ya que, como regla general, el régimen jurídico de los bienes patrimoniales de la Administración es el mismo que el Derecho Civil establece para la propiedad privada (arts. 338, 340 y 344 del CC)*”.

Respecto del cálculo del estándar dotacional global podemos citar los siguientes artículos: art. 195.3 ROGTU “*En el cálculo del estándar dotacional global definido en el apartado 1 de este artículo, no se considerará la edificabilidad situada bajo rasante, y tampoco se incluirá la edificabilidad de las parcelas dotacionales públicas o privadas*”; art.196.2 ROGTU: “*Los estándares de edificabilidad tienen como finalidad la limitación de la edificabilidad máxima privada no dotacional que se puede construir en un ámbito de actuación determinado*”; art. 198.1 ROGTU: “*La edificabilidad bruta (EB) de un ámbito de actuación es la suma de todas las edificabilidades, destinadas a cualquier uso lucrativo (sin incluir la edificabilidad dotacional privada permitida por el Plan), que pueden materializarse en dicho ámbito*”; art. 208.5.c) ROGTU: “*La edificabilidad dotacional privada no computará a efectos de estándar dotacional*”; art. 151.2 2 ROGTU “*La ficha de planeamiento podrá incorporar una previsión de edificabilidad con destino dotacional privado*”.

Dicho esto, en lo referente a la posibilidad de que la titularidad del suelo sea de dominio privado, el art. 108 b) ROGTU dispone que no computará a efectos de la red primaria ni secundaria de suelo

dotacional. En cambio, computarán a los efectos de edificabilidad en un 50%, lo que en opinión de algún autor no es de recibo<sup>166</sup> dado que pueden producirse incrementos de población sin que resulte exigible una mayor cantidad de dotaciones públicas. En nuestra opinión, este tipo de equipamientos destinados a viviendas asistenciales sólo tienen sentido en su condición de dotación pública como dominio público que, en el caso en que se dé entrada a la iniciativa privada, deberá ofrecerse en concesión (de obra pública), siendo del todo imposible la constitución de un derecho de superficie sobre la misma. Creemos que el legislador debería haber regulado mejor las condiciones por las que se regulan los suelos dotacionales de dominio privado de la red primaria al objeto de evitar agravios comparativos con los propietarios afectados en las áreas de reparto que no vayan a optar por la iniciativa privada en este tipo de suelos, si bien consideramos un esfuerzo loable en la defensa de estos colectivo.

---

<sup>166</sup> LATORRE HERNÁNDEZ, M.; "El Derecho de superficie en la ley del Suelo 8/2007", *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*; Editorial Montecorvo; Julio-Agosto 2007; pág 113. Para este autor establecer dotaciones de red primaria cuyo suelo sea privado no es más que una forma grosera de camuflar un aprovechamiento urbanístico lucrativo privado. Esto constituye una perversión del sistema, pues este tipos de equipamientos no son más que parcelas de uso residencial afecta a la construcción de VPP, con el matiz de que deberán gestionarse n régimen de alquiler.

## V. PROPUESTAS PRÁCTICAS Y LA APLICACIÓN DE UN CASO REAL.

### V.1. PROPUESTAS PRÁCTICAS DE APLICACIÓN.

#### V.1.1. LAS RESERVAS DE TERRENOS EN EL PAÍS VASCO.

Las reservas de terrenos se caracterizan por responder a necesidades de ampliación del PPS y por poder ubicarse en cualquier tipo de suelo independientemente de su clasificación o calificación urbanística, debiendo reflejarse mediante el PGOU o en su defecto mediante Plan Especial, cuya programación podrá ser instada por los particulares conforme al art. 130 LUV, debiendo solicitar la autorización previa a la administración titular de la reserva, quien, en su caso, podrá otorgarla con sujeción a las condiciones de interés público que procedan para lograr los fines sociales (art. 261.1 LUV).

La Orden de 29 de diciembre de 2006, de medidas financieras en materia de suelo referente a la adquisición onerosa de suelo para la formación de PPS con destino preferente a la promoción de VPP<sup>167</sup>, tiene como objeto, en primer lugar, dar cumplimiento a lo establecido en el art. 42 del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, que establece como actuación protegida en materia de vivienda y suelo la adquisición onerosa de suelo para la formación de PPS dependientes de cualquier Administración Pública<sup>168</sup>, con destino preferente a la promoción de VPP, y, en segundo lugar, solucionar las deficiencias que se detectaron tras la aprobación de la anterior Orden de 30 de diciembre de 2002, en especial, debido a la escasa acogida en los municipios vascos debido a la bajada en los tipos de interés del mercado y porque se trata de actuaciones que suponen un desembolso inmediato de recursos para una reservad de terrenos que no se van a desarrollar a urbanísticamente a corto plazo.

Asimismo, el Plan Director de Vivienda 2006-2009 consideraba que se trata de actuaciones muy interesantes para el desarrollo urbanístico ordenado de los municipios y la consecución de las finalidades básicas de la regulación del mercado del suelo y vivienda de los PMS exigidos por la Ley del Suelo, por lo que se exigía la búsqueda de medidas financieras que hicieran más atractivas las actuaciones.

Adjuntamos como **ANEXO 1** la Orden de 29 de diciembre de 2006.

Según el art. 4 de la Orden, el suelo objeto de la actuación deberá ser susceptible de inclusión en una delimitación de terrenos de reserva formalizada de acuerdo con lo señalado en el art. 119 LSUPV, así como apropiado para su incorporación posterior al proceso urbanizador. Dichos inmuebles podrán ser adquiridos por el beneficiario por cualquier título jurídico, incluida la expropiación forzosa (salvo que el beneficiario tuviera opciones de compra), realizándose su tasación con estricta sujeción a lo señalado en la normativa de aplicación sobre régimen urbanístico y valoraciones, sin que en ningún caso su coste de adquisición pueda ser superior. Dicha incorporación requerirá autorización de la Dirección de Suelo y Urbanismo, salvo que ello estuviese previsto en el Plan Territorial Parcial o en el Plan Territorial Sectorial de suelo residencial para

---

<sup>167</sup> Según el art. 2 de la Orden, son financiables las actuaciones que destinen más del 50% de la edificabilidad urbanística residencial correspondiente al suelo incluido en la delimitación del patrimonio municipal.

<sup>168</sup> El art. 3.1 de la Orden dispone que “*Podrán ser beneficiarios (...) los Ayuntamientos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, así como los organismos públicos locales y las sociedades públicas municipales, previa autorización del Ayuntamiento interesado*”.

VPP. El destino preferente será el de promoción de VPP, al menos en un 50% de la edificabilidad del suelo residencial y será preciso para acceder a este tipo de ayudas que la promoción de las mismas se desarrolle en derecho de superficie. Las ayudas, según el art. 5, podrán ser de bien de subsidiación total o parcial por la Administración autonómica del tipo de interés de los préstamos cualificados, o bien concesión dineraria directa. El régimen de ambas ayudas viene regulado en el art. 6, al cual nos remitimos. Por otra parte, el art. 7 establece los requisitos que tiene que tener el beneficiario para poder acceder a las medidas de financiación que, en el caso de expropiación, deberá haberse iniciado el procedimiento de delimitación de terrenos de reserva del PPS por parte del Ayuntamiento.

Las solicitudes se dirigirán a la Dirección de Suelo y Urbanismo, y deberán acompañarse, en su caso, además de la documentación acreditativa del la concurrencia de los requisitos del art. 7, el siguiente:

- Certificado municipal en que conste el carácter de SUsble no programado o no sectorizado o SNU no excluido de su incorporación al proceso urbanizador, siempre que el suelo se destine predominantemente a VPP.
- Memoria que recoja las características de la actuación financiable.
- Memoria justificativa de la viabilidad técnica y urbanística de la actuación, con indicación de los costes de adquisición del suelo y de la estimación de su urbanización, precio de venta de las VPP y de la financiación de la operación.
- Opciones de compra a favor de los terrenos o cualquier otro título que le habilite para acceder a la propiedad del suelo.
- Acuerdo municipal por el que se acuerda iniciar el procedimiento de delimitación, sometiéndolo a información pública.
- El solicitante, que adquiera la propiedad de los terrenos deberá suscribir además una serie de compromisos:
  - o Aprobar definitivamente el proyecto de delimitación de terrenos de reserva para PMS (art. 110 LSPV) en el plazo de 6 meses desde la resolución favorable del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.
  - o Iniciar la adquisición de los suelos en el plazo de 3 meses a contar del acuerdo de aprobación definitiva e incorporar al proceso urbanizador los terrenos tan pronto como sea legalmente posible.
  - o Otorgar los derechos de tanteo y retracto sobre los terrenos adquiridos a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco o del Ente Público a quien aquélla ceda sus derechos.
- Compromiso de dación a título gratuito a alguna administración pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco del derecho de superficiante correspondiente a las parcelas donde se ubiquen las promociones de VPP o reserva por parte del propio ayuntamiento de este derecho superficiante.

Respecto de la financiación, anualmente y dentro de los tres primeros meses de cada ejercicio, mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, se dará publicidad, , en el Boletín Oficial del País Vasco, del importe de los créditos consignado para la financiación de las ayudas

destinadas a esta línea subvencional (art. 9.4). El abono de las ayudas se hará en la forma prevista en el art. 11 y serán compatibles con cualesquiera otras que pudieran concederse para la misma finalidad (art. 12). Asimismo, el art. 14 de la Orden indica que las entidades beneficiarias deberán aceptar la ayuda concedida; utilizar la subvención para el concreto destino para el que ha sido concedida; justificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones de la concesión; comunicar a la entidad concedente la obtención de otro tipo de subvenciones o ayudas para la misma finalidad y cualquier modificación de las circunstancias objetivas de la obtención de la ayuda obtenida en virtud de lo dispuesto en esta Orden; finalmente, facilitar al órgano competente para el control de las cuentas la información que le sea requerida.

En la mayoría de CCAA se establece que la delimitación de un terreno para los fines del PPS implicará la declaración y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, por un plazo máximo de 4 años, con variaciones en algunas CCAA<sup>169</sup>, y la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto. Estas previsiones vienen recogidas en el siguiente articulado: Andalucía, arts. 73 y 74; Aragón, art. 113 LUA; Canarias, art. 75 TRLOENPC; Cantabria, art. 232 LRUSC; Cataluña, art. 158 TRLUC; Castilla-La Mancha, art. 78 TRLOTAU; Extremadura, arts. 90 y 91 LSOTE; Galicia, art. 176 LSUG; La Rioja, art. 180 LOTUR; Madrid, art. 175 LSCM; Navarra, art. 225 LFOTU; País Vasco, arts. 119 a 122 LSUPV y Murcia, art. 199 TRLSRM. Por su parte, solamente en Cataluña encontramos una figura similar a las ARP en la Comunidad Valenciana: las actuaciones estratégicas de interés supramunicipal (art. 157 TRLUC), por lo que la regulación de este tipo de figuras por el legislador catalán y valenciano es, en cierta medida, pionera respecto del resto de CCAA.

#### **V.1.2. LAS ÁREAS PRIORITARIAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.**

Las Áreas Prioritarias reguladas en la normativa urbanística valenciana integran ámbitos delimitados para actuaciones de interés general o utilidad pública o social, promovidas por la Generalitat o Ayuntamientos (o los agentes de ambas), y por otras AAPP, y con la colaboración, en su caso, de la iniciativa privada seleccionada a través de la aplicación de la LCSP<sup>170</sup> con la finalidad de proceder a la construcción de VPP. El porcentaje de edificabilidad residencia destinada a VPP será el que se fije en el planeamiento, sin que en ningún caso sea inferior al 50% en S.Uble y al 30% en SU. Si fuera a reclasificarse SNU para la creación de una ARP el porcentaje destinado a VPP será del 100%, efectuándose en este caso mediante plan especial y debiendo cederse a la Administración en concepto de participación en las plusvalías del 15% -en el resto de suelos la cesión es la que se establezca para cada clasificación del suelo.

---

<sup>169</sup> Los efectos de esta declaración tienen una duración diferente en las siguientes CCAA: en Galicia el plazo es de 4 años, si bien cabe una prórroga una sola vez de 2 años. En Castilla-La Mancha el plazo es de 5 años. En Madrid se establece un plazo máximo de 2 años prorrogables por otros dos más. En Navarra no se establece ningún plazo. En el País Vasco es de 8 años. En Murcia se establece un plazo de dos años para la reserva en SU y 4 años para S.Uble.

<sup>170</sup> El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado está regulado en el art. 11.1 LCSP y son aquellos “en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de las inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones: (...) d) otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado”.

Finalmente, las previsiones de este artículo serán aplicables a las actuaciones destinadas a la promoción de suelo industrial declaradas de interés general. En ningún caso la delimitación de las ARP implicará la revisión del PGOU.

El procedimiento de aprobación de las ARP viene recogido en el art. 262.4 LUV, el cual se remite a los artículos 89 “Iniciativa de Administración no municipal”, y 96 “Tramitación de los Planes Especiales y Catálogos”, el cuál efectúa una nueva remisión al procedimiento de los Planes Generales (arts. 83 a 85 LUV) si bien con algunas especialidades siguientes:

- No son necesarias las actuaciones previas preparatorias de los Planes Generales.
- La convocatoria de información pública y la aprobación provisional de los Planes corresponderá a la conselleria competente por razón de la materia.
- Se entiende implícita la urgencia en la tramitación, sin necesidad de declaración expresa.

Además, según recoger el art. 262.4 LUV, debemos tener en cuenta las siguientes precisiones: el ámbito de las ARP se definirá por Resolución del Conseller competente por razón de la materia, de oficio o a instancia de un Ayuntamiento; su tramitación y aprobación se hará por el órgano competente de la Generalitat; en los casos de gestión directa por Administración no municipal se requerirá informe favorable del Ayuntamiento afectado; simultáneamente a la convocatoria de la exposición pública se recabarán los informes sectoriales que sean necesarios; el PAI deberá integrar en su alternativa técnica el instrumento de planeamiento y el proyecto de urbanización, pudiendo incorporar, en su caso el de reparcelación que, una vez aprobado procederá a iniciarse las obras de urbanización y de edificación, debiendo acabarse las primeras antes del transcurso de 18 meses.

### V.1.3. EJECUCIÓN DE APARCAMIENTOS SUBTERRÁNEOS.

LATORRE HERNÁNDEZ<sup>171</sup> indica que existe una novedad importante en el establecimiento expreso en la regulación estatal del suelo de la posibilidad de establecer el derecho de superficie también en el subsuelo público. No es, sin embargo, una novedad de la LS07, dado que ya venía recogido en la normativa hipotecaria – art. 16.1 RH – en redacción dada por el Decreto 393/1959, de 17 de marzo, así como por la doctrina<sup>172</sup>. No obstante, el subsuelo únicamente corresponderá al superficiario cuando así lo haya pactado de forma expresa. Dicha previsión viene reflejada en el art. 41.4 del TRLS/08 “*el subsuelo corresponderá al propietario del suelo y será objeto de transmisión y gravamen juntamente con éste, salvo que haya sido incluido en el derecho de superficie*”. El momento y la forma de su determinación será la propia constitución del mismo, dado que tratándose de parcelas edificables de uso residencial la retención del subsuelo por parte del propietario del suelo podría impedir al superficiario el cumplimiento de la reserva mínima de aparcamientos en parcela privada que exija el planeamiento.

En este sentido debemos citar lo dispuesto por el art. 60.3 LUV “*La calificación de un terreno como suelo dotacional público requiere que el Plan especifique, en su ordenación pormenorizada, si dicha afectación atañe a la totalidad del inmueble, o si la afectación demanial se limita al suelo y al vuelo con*

---

<sup>171</sup> LATORRE HERNÁNDEZ, M.; “El derecho de superficie en la ley del Suelo 8/2007”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*; Editorial Montecorvo; Julio-Agosto 2007; pág 93.

<sup>172</sup> Entendemos que derecho de superficie puede aplicarse a edificaciones realizadas en la superficie, como es lo más corriente según la propia denominación del derecho, pero también a las que se realicen en el subsuelo.

*exclusión total o parcial del subsuelo que, en tal caso, tendrá la consideración de un bien patrimonial, que podrá ser enajenado por la administración titular para el uso y destino que el planeamiento expresamente regule. En todo caso, la calificación de un terreno como suelo dotacional público exige la cesión obligatoria y gratuita del inmueble en su conjunto, o bien su expropiación conforme a la legislación aplicable*". Por otra parte, el art. 125 ROGTU añade: "*Del mismo modo, en la reparcelación, podrá ser configurado el subsuelo como finca independiente del suelo y adjudicado con total separación o independencia de éste*".

Aunque la posibilidad de desvincular la propiedad y el uso del subsuelo respecto de la del suelo de las dotaciones públicas ya venía siendo admitida reiteradamente por la doctrina<sup>173</sup> la nueva regulación introducida por la ley valenciana, debe valorarse positivamente en cuanto amplía las posibilidades para la explotación del subsuelo de los terrenos dotacionales públicos con destino a usos distintos de los demaniales. No obstante, creemos que el artículo transcrito más arriba es contradictorio, pues si la ordenación pormenorizada limitara la afección demanial al suelo y al vuelo y excluyera la del subsuelo, en virtud de la mera aprobación del planeamiento o modificación del mismo que así lo estableciera se estaría produciendo la desafectación automática o implícita del subsuelo (art. 81.2.a LBRL, y art. 8.4.a RBEL), que pasaría a ostentar la calificación jurídica de bien patrimonial<sup>174</sup>.

En los casos que todavía estuviese pendiente de obtención por el Ayuntamiento el subsuelo no tendría por qué ser objeto de cesión obligatoria y gratuita a la Administración, obligación que se refiere únicamente a las dotaciones públicas (art. 16.1.a TRLS/08), y faltarían los imprescindibles requisitos de su declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a efectos expropiatorios (arts. 29.2 LS), por lo que también este mecanismo de obtención coactiva estaría vedado. Ni siquiera cabría oponer a ello la redacción literal del art. 60.3 de la LUV cuando exige la cesión obligatoria y gratuita o la expropiación del inmueble en su conjunto, pues los citados preceptos del TRLS/08 dictados, respectivamente, sobre la base de las competencias estatales exclusivas del art. 149.1.1ª y 18ª, desplazando a la regulación autonómica en la materia que resulte incompatible con los mismos.

Quizás resultaría más apropiado que la ordenación pormenorizada, en lugar de proceder directamente a la desafectación automática del subsuelo, se limitara a regular los usos urbanísticos

---

<sup>173</sup> LÓPEZ PELLICER, J. A., "Sobre el uso y aprovechamiento del subsuelo en el ámbito urbano", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, de 15 de diciembre de 2000, Madrid, La Ley, pág. 3.815, afirma que «... hoy se admite pacíficamente en la doctrina iusadministrativista (NIETO GARCÍA, SAINZ MORENO, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ), la posibilidad de desvincular la propiedad y uso del subsuelo respecto de la del suelo, no sólo en el ámbito jurídico-administrativo (el caso de los subsuelos mineros e hídrico, demanializados, sin perjuicio de la propiedad privada del suelo), sino en el orden civil (donde es tradicional el fenómeno de la propiedad dividida, del vuelo y subsuelo respecto del suelo)».

<sup>174</sup> COBO OLVERA, T., *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales*, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 1992, pág. 31, define la alteración jurídica de los bienes de las Entidades Locales como «el cambio de naturaleza por afectación a un uso o servicio público o por desafectación de un uso o servicio público». Asimismo, PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. III Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 7ª edición, Marcial Pons, 1998, pág. 68, llama afectación implícita a aquella que se produce «sin necesidad de la instrucción de un expediente específico, y que tiene lugar cuando la vinculación del bien a un uso o servicio público deriva expresa o implícitamente de actos de la Corporación local dictados con iguales o mayores solemnidades que cuando se produce la afectación expresa, como cuando se aprueban definitivamente los planes de ordenación urbana y los proyectos de obras y servicios».

específicos a que puede destinarse el mismo y a señalar en qué lugares o bajo la concurrencia de qué requisitos resulta posible llevar a cabo la desafectación expresa del subsuelo de las dotaciones públicas, pero no de forma automática, sino mediante la tramitación del correspondiente expediente de alteración de su calificación jurídica (art. 8, apartados 1 a 3 RBEL), en la que se acredite que en el ámbito afectado se cumplen los requisitos del planeamiento. Dichos requisitos a tener en cuenta en la determinación de la regulación de los usos por el planeamiento podrían venir determinadas, por cuestiones no solo jurídicas, sino sobre todo de carácter técnico y también de naturaleza fáctica (no afección a infraestructuras subterráneas ejecutadas o previstas, como la red de metro o líneas ferroviarias soterradas)<sup>175</sup>.

El art. 17.4 TRLS/08 alude a la posibilidad de utilizar en estos casos la figura del complejo inmobiliario, pero exigiendo siempre la previa desafectación del subsuelo: *“Cuando, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público, podrá constituirse complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público”*.

En relación con la desafectación del subsuelo de las dotaciones públicas, también tiene interés la norma introducida en el art. 33.3 del TRLS/08, que niega la procedencia de la reversión cuando del suelo expropiado se segregue el subsuelo, *“siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o concorra alguna de las restantes circunstancias previstas en el apartado primero”*, que regula las excepciones al principio de la reversión motivada por la alteración del uso que motivó la expropiación. La respuesta a la posibilidad de reversión debe ser negativa a la vista del citado art. 29.3 TRLS/08, siempre que permanezca el uso dotacional del suelo que motivó la expropiación y hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años o se le hubiera asignado un nuevo uso dotacional público.

En nuestra opinión, una vez desafectado el subsuelo de una dotación pública y calificado el mismo como bien de naturaleza patrimonial, un mecanismo perfectamente válido para la explotación del mismo puede ser el otorgamiento a los particulares de un derecho de superficie<sup>176</sup>, ya sea mediante oferta económica más ventajosa y por procedimiento abierto (por ejemplo para un aparcamiento privado en el subsuelo de una zona verde) o mediante adjudicación directa (por ejemplo a la comunidad de propietarios cuando el aparcamiento está vinculado a la edificación para cumplir la reserva mínima de aparcamientos impuesta por el plan). Ello permitiría a la Administración fomentar la construcción de aparcamientos subterráneos, además de obtener unos ingresos adicionales con los que financiar sus gastos de inversión sin llegar a despatrimonializarse por completo; y a los particulares ser titulares de un derecho de propiedad (superficiaria) sobre la construcción realizada.

---

<sup>175</sup> MORA BONGERA, F., “La enajenación del subsuelo de terrenos demaniales: estacionamientos subterráneos”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, de 15 de noviembre de 1998, Madrid, La Ley.

<sup>176</sup> MORA BONGERA, F. (obra citada), tras analizar la figura del derecho de superficie y sus principales caracteres jurídicos, confirma en este sentido que *«nada obsta para que, a través de un derecho de superficie, se pueda construir en el subsuelo, bien de forma independiente a la construcción sobre el suelo, bien a la par y con base en el mismo derecho»*.

## **V.2. ADJUDICACIÓN DE DERECHO DE SUPERFICIE POR SOCIEDAD PÚBLICA LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA.**

### **V.2.1. CARACTERÍSTICAS DE AUMSA.**

La “Sociedad Anónima Municipal Actuaciones Urbanas de Valencia” (AUMSA)<sup>177</sup> es una sociedad anónima municipal del Ayuntamiento de Valencia, participada por éste al 100%, que fue fundada el 7 de octubre de 1986 y cuyo objeto social es la realización de estudios urbanísticos, actividad urbanizadora, edificación, rehabilitación urbana y gestión de proyectos. En concreto, el art. 3 de los Estatutos de la sociedad dispone el objeto social de la misma:

- Estudios urbanísticos, incluyendo en ellos la redacción de planes de ordenación y proyectos de urbanización, y la iniciativa para su tramitación y aprobación.
- Actividad urbanizadora que puede alcanzar tanto la promoción de la preparación del suelo y renovación o remodelación urbana, como a la realización de obras de infraestructura urbana, edificación y rehabilitación urbana, y dotación de servicios, para la ejecución de los planes de ordenación.
- La gestión, explotación y enajenación, en su caso, de bienes, obras y servicios resultantes de la urbanización y de su actividad, debiendo obtener la concesión correspondiente, conforme a las normas aplicables en cada caso, si fuera necesario.
- La promoción, explotación, enajenación, instalación, mantenimiento, ejecución y gestión de actividades relacionadas con el medio ambiente y energías renovables, así como la gestión y explotación de los servicios que sobre los mismos se puedan establecer.
- La ejecución de las actuaciones que, en materias referentes a sus fines sociales, le encomienden las Administraciones Públicas de cualquier tipo, e incluso las que conviniere con la iniciativa privada.

Dos cuestiones muy importantes derivadas de lo dispuesto en el art. 3 de sus Estatutos, son las siguientes:

- Para la realización del objeto social la Sociedad podrá llevar a cabo todo tipo de actuaciones necesarias para su cumplimiento, sin otros límites que los establecidos por el ordenamiento jurídico, pudiendo incluso ostentar el carácter de beneficiaria previsto sobre expropiación forzosa.
- Las actividades integrantes del objeto social podrán ser desarrolladas, total o parcialmente, de modo indirecto, mediante la titularidad de acciones o de participaciones en sociedades con objeto idéntico o análogo.

Dadas las características de AUMSA, y sin perjuicio de que los Estatutos que rigen el funcionamiento de la sociedad digan lo contrario, podemos concluir, respecto del diseño de la sociedad, lo siguiente:

- Desde el punto de vista de estabilidad presupuestaria, se trata de una sociedad “productor de mercado”, en cuadrado en el art. 4.2 RLEP, por lo que no computará el endeudamiento

---

<sup>177</sup> Su domicilio es C/ Antiga Senda de Senent, nº 8-6ª, 46.023 Valencia.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

de la sociedad a efectos de cálculo de la capacidad de financiación de la Administración Pública (Ayuntamiento de Valencia).

- Desde el punto de vista de la fiscalidad, no se trata de un órgano técnico jurídico por cuanto no cumple el requisito de tener por único y exclusivo destinatario de los bienes que entregan o servicios que prestan al Ente que los ha creado, por lo que se someterán al régimen tributario ordinario.
- Desde el punto de vista de la contratación, desde el punto de vista de las relaciones con la Administración matriz, se trata de un “medio propio y servicio técnico” por lo que podrá gestionar directamente el servicio público definido en el objeto social, y, externamente se trata de un poder adjudicador.

La ventana principal de la página web de AUMSA ofrece la siguiente imagen:

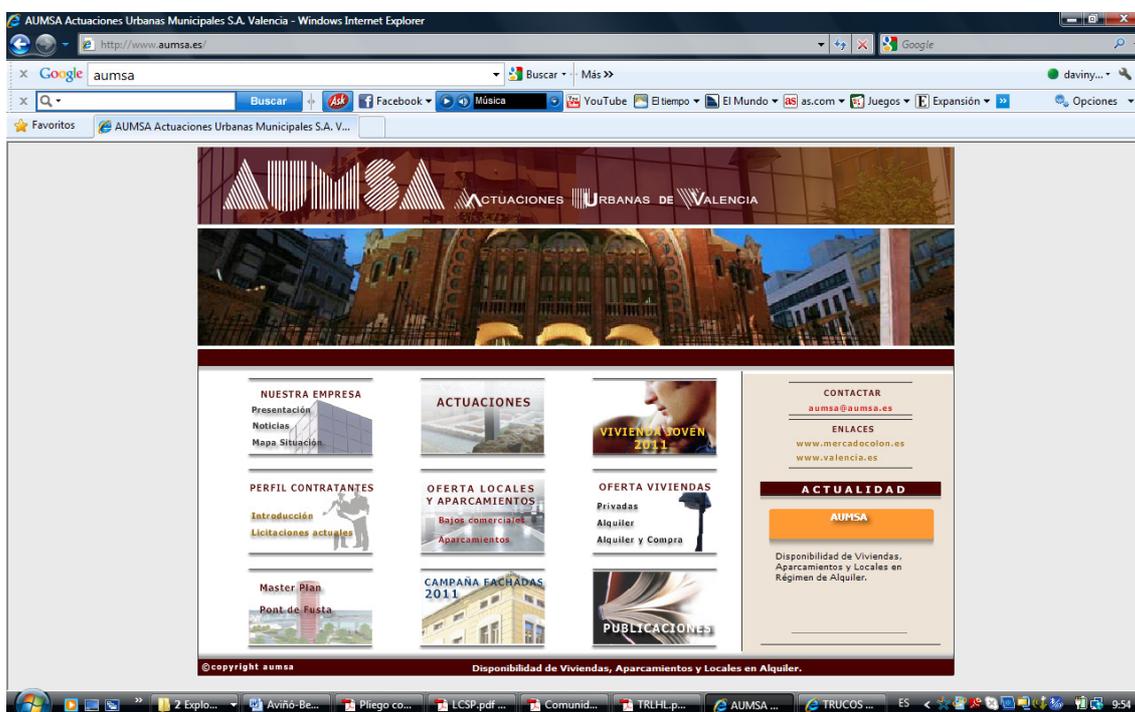


Ilustración 7. Página principal de AUMSA en la web: [www.aumsa.es](http://www.aumsa.es).

AUMSA tiene un apartado denominado “Perfil del Contratante” en el cuál se recogen las Instrucciones de contratación que rigen la adjudicación de los contratos no sujetos a regulación armonizada, aprobadas en sesión celebrada el día 7 de julio de 2008 por el Consejo de administración de AUMSA. Los datos generales son:

Organización contratante	Sector Público
Órganos de contratación	Consejo de Administración de AUMSA y Gerente
CIF	A-46359428
Idioma	Español
Dirección de la página web del órgano	<a href="http://www.aumsa.es">www.aumsa.es</a>

Tabla 16. Datos Generales del Perfil del Contratante de AUMSA. Fuente y elaboración: AUMSA.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

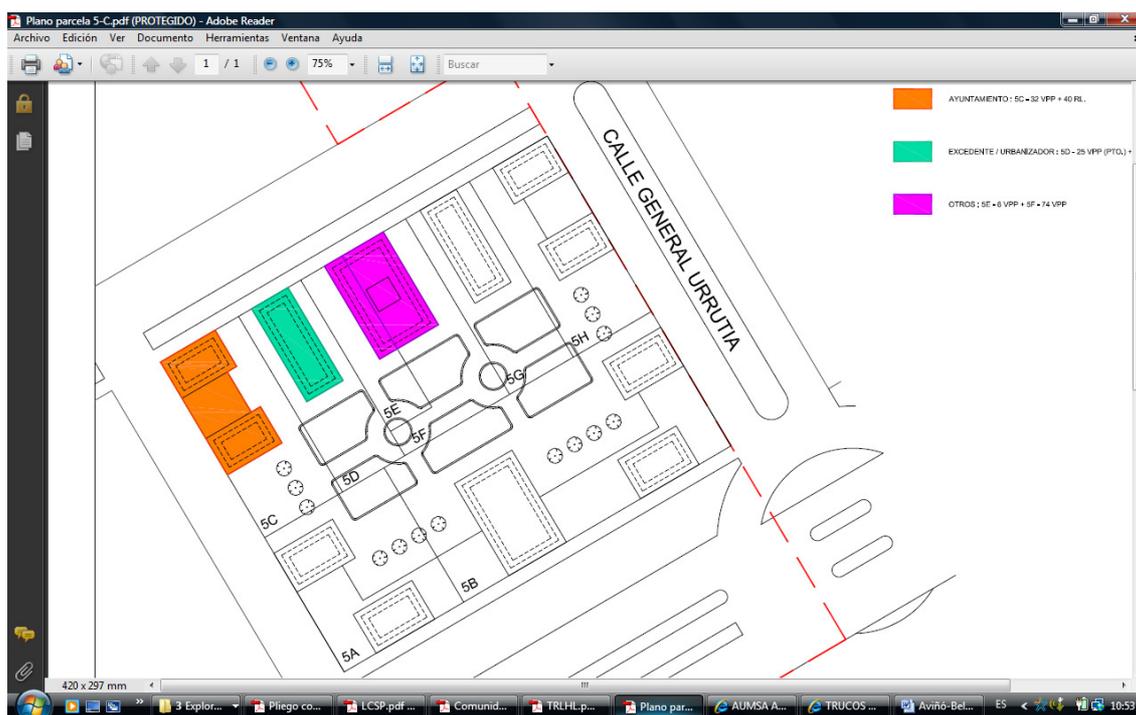
El perfil del contratante viene regulado en el art. 42 LCSP y se crea “con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta Ley o por la normas autonómicas de desarrollo o en los que así se decida voluntariamente (...)”. El perfil del contratante podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación.

Adjuntamos como **ANEXO 2** las Instrucciones de contratación que rigen la adjudicación de los contratos no sujetos a regulación armonizada.

### V.2.2. OBJETO Y NATURALEZA DEL CONTRATO.

El objeto del contrato, según la cláusula 1 del Pliego de Condiciones, es, “(...) la constitución del Derecho de Superficie sobre una parcela, propiedad de AUMSA, con la finalidad de construir y explotar, en cualquiera de las formas de arrendamiento previstas en la Legislación de Viviendas Protegidas, un edificio de viviendas de protección pública, plazas de garaje y locales comerciales. El superficiario llevará a cabo la construcción de los edificios, de conformidad con los Proyectos redactados por el mismo o, en su caso, de acuerdo con los que AUMSA dispone, con sujeción al Pliego de Condiciones y a las correspondientes Licencias Municipales. En caso de contradicción con el Proyecto, prevalecerán los Pliegos”. La parcela es la 5-C del Plan Parcial NPR-7 del Sector “Quatre Carreres” del PGOU de Valencia, propiedad de AUMSA.

La parcela en cuestión es la siguiente (en color naranja):



**Ilustración 8. Plano reparcelatorios de la parcela 5-C objeto de Derecho de Superficie (en color naranja). Fuente y elaboración: AUMSA.**

Hay que decir en este punto que el suelo propiedad de AUMSA fue cedido gratuitamente por el Ayuntamiento de Valencia, tal y como permite el art. 264.1 d) LUV. Este artículo regula la cesión gratuita de suelo del PPS a sociedades **mercantiles públicas** siempre que el destino de la referida cesión sea la construcción sobre el suelo cedido de VPP. En estos casos, la atribución patrimonial por parte de las EELL queda vinculada y sujeta al cumplimiento del destino propio del PPS, so pena

de reintegro del bien cedido. A tal efecto, cuando se ceda un bien de esta forma es fundamental identificar la cesión, el plazo máximo de tiempo dentro del que hay que materializar la efectiva afectación del inmueble a la causa que justifica esa atribución patrimonial, dado que, en el caso de no hacerlo, podría resolverse el contrato a favor de la Administración, tal y como prescribe el art. 111 del RBEL.

Asimismo, el art 186 LRLV indica que los bienes patrimoniales no podrán cederse gratuitamente, salvo a **sociedades con capital mayoritario público**, siempre que los fines que justifiquen la cesión redunden en beneficio de los habitantes del término municipal. De estas cesiones también se dará cuenta a la conselleria competente en materia de administración local. En todo caso, la cesión deberá efectuarse de conformidad con el procedimiento previsto en el RBEL y para una finalidad concreta que se justifique, con fijación del plazo para llevarla a cabo, produciéndose la reversión automática en caso de incumplimiento o falta de uso del mismo. Por su parte, el art. 183.2 LRLV dispone que las entidades locales podrán aportar directamente bienes patrimoniales, derechos concesionales y otros derechos reales, previa su valoración técnica, a las **sociedades** creadas por ellas o en las que tengan participación, para la prestación de servicios y ejercicio de actividades económicas.

En cuanto a la naturaleza de la parcela propiedad de AUMSA debemos decir que, dado que nada se establece en el tipo de contrato, así como la posibilidad de que se efectúen construcciones en la misma de renta libre (locales), podemos aventurar que se trata de un suelo de naturaleza patrimonial no afectado al Patrimonio Municipal del Suelo, a menos de manera expresa. No obstante, en este punto debemos mostrar nuestro más profundo rechazo a la falta de calificación como PMS de este tipo de suelo, ya que el art. 16 RBEL dispone que “Los bienes patrimoniales que resultaren calificados como suelo urbano o urbanizable programado quedarán afectos al Patrimonio Municipal del Suelo”. Incluso el art. 260.1 LUV indica que “Integran los patrimonios públicos del suelo: a) los bienes patrimoniales de la administración correspondiente a los que el planeamiento territorial y urbanístico asigne tal destino, así como aquellos que legal o reglamentariamente se adscriban al patrimonio público del suelo”.

En cuanto a la naturaleza y régimen jurídico del contrato la cláusula 3 del Pliego, en su apartado 1º, indica que el contrato tiene naturaleza jurídico-privada y se encuentra excluido de la regulación de la LCSP, que sólo se aplicará para resolver dudas o lagunas, conforme al art. 4.1 p) y 4.2 LCSP, y con carácter supletorio. Al tratarse de un contrato privado de carácter patrimonial, se rige por sus normas especiales (arts. 40.4 TRLS08 y 267 LUV) y legislación patrimonial de bienes de las EELL, aplicándose los principios de la LCSP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Por otra parte, el art. 40.4 TRLS08 añade como fuentes por las que se rige el derecho, la del título constitutivo del mismo, y, subsidiariamente, por las normas de derecho privado.

Por otra parte, de haber sido calificado el suelo del PMS deberían haberse aplicado las normas de destino del art. 259 LUV y, por ende, haberse tenido que destinar toda la edificación a VPP (apartado 1º) o cuando la demanda estuviera satisfecha justificadamente, se podría haber destinado a otros fines de interés social (apartados 2º y 3º), entre los cuales sí podrían haber tenido cabida los locales comerciales que se prevén, en base a lo dispuesto en el art. 259.3. f) LUV<sup>178</sup>, si

---

<sup>178</sup> El art. 259.3 f) LUV dispone: “Las actuaciones de interés social deberán tener algunos de los siguientes fines (...) creación y promoción del suelo y/o ejecución de actuaciones de interés estratégico para el ejercicio de nuevas actividades económicas o ampliación de las existentes, sean de iniciativa pública o privada”.

bien debiera haberse justificado en mayor medida de lo que se ha hecho con la condición de suelo patrimonial “sin más”. En cuanto a la afectación de los ingresos derivados del canon, si el suelo hubiera sido calificado de PMS, debieran destinarse a la construcción de VPP o, previo cumplimiento de la justificación de que la demanda de VPP está satisfecha en el municipio, destinarse a otros fines de interés social. En cualquier caso, tal y como dispone el art. 5 TRLHL, los ingresos derivados de este tipo de bienes no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes.

Por su parte, el régimen jurídico de la promoción, gestión y explotación será, en cada caso, el vigente aplicable a la calificación de viviendas a edificar y, a su vez, deberá ajustarse a las prescripciones del Pliego.

Adjuntamos como **ANEXO 3** el Pliego de Condiciones en cuestión.

### **V.2.3. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN Y ADJUDICACIÓN.**

En el caso de que el derecho de superficie no se constituyera sobre el PMS, sino sobre un bien patrimonial deberíamos acudir a la normativa patrimonial de aplicación según el art. 4.2 LCSP. Esta legislación se compondría por el RBEL que, en su art. 112.1, dispone “*Las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de la Corporaciones Locales*”. No obstante, el art. 4.1 p) LCSP excluye este tipo de contratos de la propia LCSP, por lo que habrá que remitirse, de nuevo, a lo dispuesto en la materia de contratación local. En este sentido, el art. 80 TRRL dispone que “*Las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública*”. Finalmente, la LRLV dispone en su art. 188.1 que: “*Las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse, como regla general, por subasta pública, salvo que se trate de una permuta. No obstante, podrá utilizarse el concurso siempre que el precio no sea el único criterio determinante para la enajenación*”. Esta posibilidad ofrecida por la LRLV (por otra parte también contemplada para la enajenación de derechos reales sobre bienes inmuebles de la Generalitat Valenciana, entre los cuales se incluye expresamente el derecho de superficie<sup>179</sup>) ha sido la que definitivamente ha inclinado la balanza a favor de la opción del concurso como la mejor forma de adjudicar el contrato, más si cabe si existen intereses generales en juego (la construcción y adjudicación de VPP) así como si el precio no es el único criterio de adjudicación del concurso (los pliegos han de regular muchas cuestiones acerca del régimen del contrato).

Por ello, en la cláusula 4ª de los Pliegos se apuesta por el procedimiento abierto y criterio de adjudicación basado en la oferta económicamente más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que figuren en el pliego de condiciones, en la invitación a licitar o a negociar o en el documento descriptivo.

Por otra parte, el contratista se someterá a la obligación de confidencialidad de la información, en los términos establecidos en el artículo 124.2 de la LCSP<sup>180</sup>. Por otra parte, en el Perfil del

---

<sup>179</sup> El art. 83.1 LPGV dispone que: “La enajenación de los bienes inmuebles y derechos reales se realizará por subasta pública, previa tasación pericial”.

<sup>180</sup> El art. 124.2 LCSP dispone: “El contratista deberá respetar el carácter confidencial de aquella información a la que tenga acceso con ocasión de la ejecución del contrato a la que se hubiese dado el referido carácter en los pliegos o en el contrato, o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal. El deber se mantendrá durante un plazo de cinco años desde el conocimiento de esa información, salvo que los pliegos o el contrato establezcan un plazo mayor.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

Contratante de AUMSA se publica todo lo relacionado con el procedimiento de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo establecido en el art. 42 LCSP<sup>181</sup>.

Los contenidos más relevantes dispuestos en los Pliegos de Condiciones acerca del procedimiento de adjudicación, así como las fechas más importantes en el proceso de contratación son los siguientes:

- El día 11.1.2011 se envió el anuncio de licitación del derecho de superficie al DOUE, el cual sale publicado en el DOUE el 19.1.2011, a un diario local y se publicó en el Perfil del Contratante [www.aumsa.es](http://www.aumsa.es), tal y como venía exigido por los propios Pliego de Condiciones Generales en su cláusula 15.1.
- Los Pliegos de Condiciones estuvieron a disposición de los interesados en el Perfil del Contratante y en las oficinas de AUMSA, en horario de 9:00 a 12:00 h, tal y como exige el Pliego de Condiciones Generales en su cláusula 15.2.
- La documentación a presentar se hará en tres sobres cerrados y firmados por el licitador que contendrá la siguiente documentación (Cláusula 15.3):
  - o Sobre nº 1. Documentación para tomar parte en el procedimiento en cuestión, que deberá contener lo dispuesto en el art. 130 LCSP, esto es, los relativo a la personalidad jurídica, clasificación de la empresa, declaración responsable de no estar incurso en prohibición de contratar y, en su caso, una dirección de correo para efectuar las notificaciones.
  - o Sobre nº 2. Documentación para tomar un juicio de valor relativos a la solvencia técnica o profesional (art. 65 LCSP), solvencia económica y financiera (art. 64 LCSP), datos del Proyecto de Edificación (en el caso de que se opte por presentar uno distinto al de AUMSA), y un Estudio de Viabilidad junto con una Memoria que justifique la misma<sup>182</sup>.
  - o Sobre nº 3. Documentación relativa a los criterios evaluables de forma automática, correspondiente a una proposición que se corresponde con la cláusula 29.3 del Pliego y se ajustará al modelo que figura como Anexo I del Pliego (y que está a su vez recogida en el Anexo I del presente trabajo). Irá firmada por persona autorizada y con las cantidades correspondientes al canon, en número y letra,<sup>183</sup> excluyendo el IVA.

---

<sup>181</sup> El art. 42.1 LCSP indica: “Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta Ley o por las normas autonómicas de desarrollo o en los que así se decida voluntariamente, los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante (...)”.

<sup>182</sup> Concretamente se valora: la coherencia y rigor en los análisis de flujos de ingresos y gastos, VAN y TIR del Proyecto de Inversión; la justificación del conjunto de la explotación apoyada en la documentación que se acompañe; previsiones sobre demanda e incidencia económica y social de la obra y su rentabilidad; coste de la inversión a realizar, así como sistema de financiación propuesta y justificación de ésta.

<sup>183</sup> En caso de discordancia entre el número y la letra de la cantidad, prevalecerá la consignada en letra, según disponen los Pliegos.

- Según la cláusula 15 de los Pliegos, la presentación de Proposiciones se hicieron en las Oficinas de AUMSA, sitas en la calle Antiga Senda de Senent, nº 8, 6º de Valencia, teniendo como fecha límite el del día 7.2.2011, a las 12 horas. Asimismo, se les obligaba a los licitadores a indicar expresamente que la documentación aportada en sus proposiciones tienen el carácter confidencial (art. 124.1 LCSP).
- Una vez finalizado el plazo de presentación de proposiciones, se procedió, en acto interno a la calificación de la documentación general del sobre nº 1. En los Pliegos se indicó que, en el caso de que se observasen defectos materiales, se notificaría al licitador dicha incidencia, otorgándole un plazo no superior a tres días para su subsanación. Asimismo, AUMSA también podía recabar las aclaraciones que estimase oportunas, en virtud de lo dispuesto en el art. 71 LCSP (cláusula 17 de los Pliegos).
- Una vez calificada la documentación del sobre nº 1, antes de la finalización del plazo de 7 días se procedió a la apertura del sobre nº 2 en las oficinas de AUMSA, exactamente el día 14.2-2011, a las 12 horas. Una vez realizada su evaluación se dio a conocer, en acto público, el día 28.2.2011, a las 12 horas, la ponderación asignada a los mismos y, seguidamente, se procedería en el mismo acto a la apertura del sobre nº 3 conforme a lo establecido en el art. 30.3 del RCSP (cláusula 18ª de los Pliegos).
- AUMSA, tras solicitar, en su caso, los informes técnicos que estime precisos, elevó al Consejo de Administración la propuesta de adjudicación del contrato al licitador que ofertó la propuesta más ventajosa, atendiendo a los criterios de valoración de la cláusula 23 de los Pliegos El 14.3.2011 se adjudicó el contrato en cuestión a la mercantil Costa Azahar Programas Inmobiliarios, S.L. por parte del Consejo de Administración de AUMSA, en sesión celebrada el mismo día.
- La adjudicación se notificó a los licitadores y, simultáneamente, se publicó en el Perfil del Contratante, indicándose el plazo en que debía procederse a su formalización, tal y como se exigía en la cláusula 20 de los Pliegos. Si la notificación se hiciera por correo electrónico, deberá enviarse en los términos del 135.4 LCSP. Se estableció un plazo de 30 días hábiles al adjudicatario para que presentara documentación acreditativa de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. El 1.4.2011 se envió la adjudicación al DOUE, publicándose el 12.4.2011.
- Con el establecimiento de la garantía definitiva, se procedió a la constitución y cesión del Derecho de Superficie, indicando que debería formalizarse en Escritura Pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad en un plazo máximo de 90 días, tal y como establece el art. 40.2 TRLS08, debiendo ser abonados estos gastos por el adjudicatario, según la cláusula 21 de los Pliegos. El plazo para formalizar la escritura pública se estableció en los 15 días siguientes a la notificación de la adjudicación, tal y como exige el art. 135.4 LCSP.

#### **V.2.4. CONTENIDO DEL DERECHO DE SUPERFICIE.**

En el Pliego de Condiciones generales se apuntan las siguientes cuestiones de interés respecto de las condiciones por las que se registrará el derecho de superficie:

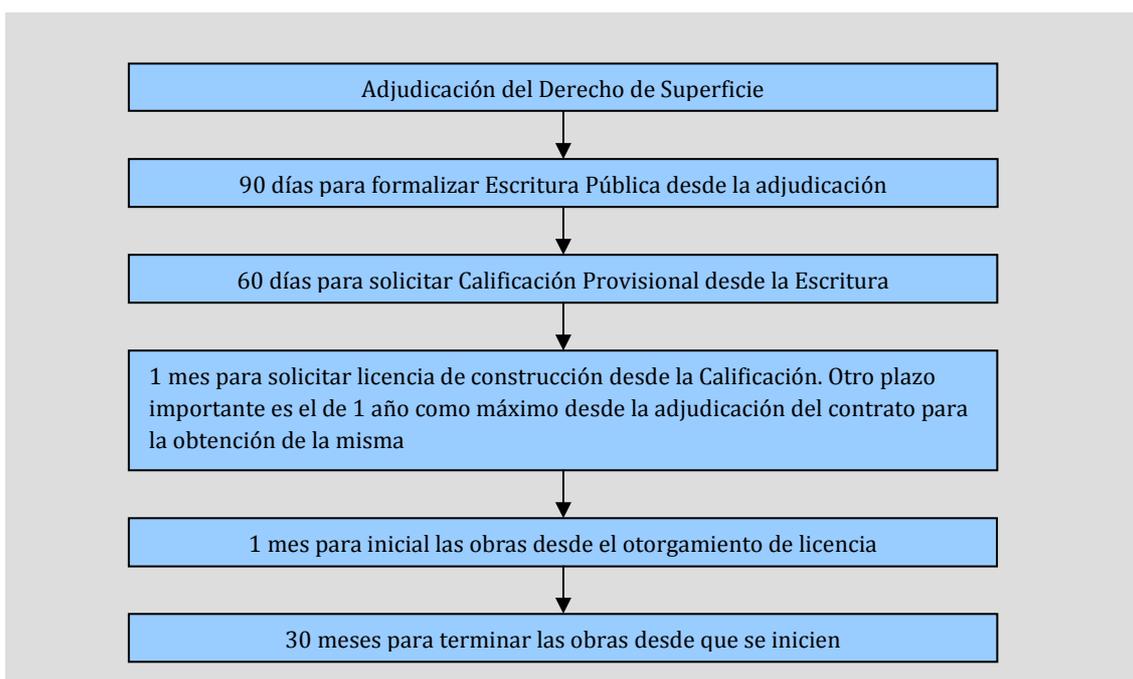
- Condiciones del contrato:

- Garantía definitiva. Cláusula 7ª. Será por cuenta del adjudicatario y supondrá un 5% del valor de las parcelas, que será devuelta transcurridos 2 años desde la finalización de las obras.
- Condiciones de constitución. Cláusula 9ª. Serán condiciones de constitución y cesión del Derecho de Superficie:
  - Las VPP, con sus garajes, serán cedidas, en cualquiera de las formas de arrendamiento previstas en el legislación de VPP a las personas seleccionadas por el adjudicatario, de conformidad con la legislación vigente<sup>184</sup> y siempre bajo la supervisión de AUMSA.
  - El precio de las mismas será el previsto en la legislación y establecido en la Calificación provisional.
- Ejecución de las obras. Cláusula 25. Antes de comenzar las obras deberá levantarse el Acta de Replanteo, para lo cual deberá de notificarse a AUMSA con antelación, por parte del adjudicatario, la fecha prevista para su suscripción y del comienzo de las obras. El adjudicatario deberá realizar la ejecución de las Obras de urbanización edificación la Dirección Facultativa, la comunicación de la conclusión de las obras nuevas o de mejora, la indemnización de daños y perjuicios y las obras de conservación y reparación.
- Transmisión del Derecho. Cláusula 28ª. Será requisito indispensable para la transmisión del derecho la autorización previa y expresa por parte de AUMSA, que se otorgará, en su caso, previa comprobación de que subsisten los fines, contenido y condiciones económicas para y por los que se constituyó el derecho. Dicha transmisión se formalizará en escritura pública, para lo cuál, simultáneamente a la misma, deberá ingresarse a favor de AUMSA un 5% del precio neto de la primera transmisión y un 10% de la segunda, excepto cuando la transmisión se realice entre empresas del mismo grupo.
- Condiciones del arrendamiento. Cláusula 29ª. La empresa adjudicataria del contrato se compromete a arrendar las viviendas en régimen de VPP en el plazo de 6 meses desde la convocatoria para la selección de los adjudicatarios, que se realizará conforme a la legislación vigente. Para ello, la empresa adjudicataria hará suya las cantidades que perciba en concepto de rentas de alquiler, por lo que vendrá obligada al cobro de las mismas.
- Plazos y extinción. Cláusulas 8ª, 30ª, 31ª y 32ª:
  - Tendrá una duración máxima de 99 años, al término de los cuales se extinguirán los derechos y revertirán a AUMSA las construcciones que se hayan edificado, sin indemnización. Se entregarán en buen estado de uso, conservación y funcionamiento (las condiciones de la reversión vienen más detalladas en la cláusula 31ª).

---

<sup>184</sup> RD 2066//2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012; por el Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del Consell por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012, y por el Reglamento de Procedimiento de Adjudicación de VPP de AUMSA.

- Cabe la extinción sobrevenida por causas de interés general o por causas imputables a culpa o negligencia del superficiario<sup>185</sup> (cláusula 8ª). Si el adjudicatario incumpliera las obligaciones del Contrato, AUMSA estará facultada para exigir el cumplimiento o declarar la resolución del mismo, con incautación de la garantía definitiva, sin perjuicio de los daños y perjuicios, revirtiendo a AUMSA la totalidad de lo edificado hasta entonces (cláusula 30ª).
- Plazos. Cláusula 14ª. El adjudicatario se sujetará a una serie de plazos relativos a la formalización de la Escritura pública, Solicitud de Calificación Provisional; solicitud licencia de construcción; etc. Son los que exponemos a continuación en la siguiente ilustración:



**Ilustración 9. Plazos que debe cumplir el superficiario tras la adjudicación del contrato de Derecho de Superficie por AUMSA. Fuente: Pliego de Condiciones generales. Elaboración propia.**

- Facultades y Deberes de las partes. Cláusula 10ª:
  - De superficiario:
    - Facultades: ocupar la parcela y ejecutar las obra de urbanización y ejecución de la obra; gestionar y explotar las edificaciones y sus servicios; inscribir en el Registro de la Propiedad; hipotecar el derecho; todas las previstas en la legislación.

<sup>185</sup> Dichas causas de resolución se recogen en la cláusula 30 de los Pliegos y son: la no constitución de la garantía definitiva y la no formalización de la escritura en los plazos establecidos; la falta de pago del canon anual; el incumplimiento grave de los plazos para solicitar licencias y para finalizar la construcción; destinar las parcelas objeto del contrato a otros fines distintos; la transmisión del Derecho sin autorización de AUMSA; las causas generales de resolución de contratos previstos en la LCSP; finalización del plazo de vigencia del derecho; incumplimiento de las obligaciones del titular de la cesión establecidas en el Pliego; renuncia del adjudicatario, previa aceptación de AUMSA; mutuo acuerdo entre ambas partes; extinción de la entidad; cualquier otra causa incluida en el presente Pliego de Condiciones.

- Deberes: llevar a cabo las actuaciones que sean necesarias para obtener las licencias necesarias y asumir los costes; Escritura de Obra Nueva; ejecución de las obras y gestión en régimen de arrendamiento; mantenimiento y limpieza; abono del canon; facilitar la información que posea sobre la situación del inmueble y ofrecer el libre acceso a las instalaciones a AUMSA para el desarrollo de sus competencias de inspección; otras de menor entidad.
- Responsabilidades: cláusula 24: mantenimiento y conservación de las obras; por el funcionamiento anormal de las instalaciones y/o servicios, desperfecto o siniestros y de las interrupciones de los servicios; de los daños ocasionados a personas o bienes como consecuencia del desarrollo de las actividades u obras.
- Obligaciones laborales y sociales: cláusula 27: de las disposiciones en materia laboral, Seguridad Social, Prevención de Riesgos Laborales<sup>186</sup>, Seguridad y Salud y Ordenación de la Edificación, así como las que se promulguen durante la ejecución de las obras. Obligación que se extenderá a las empresas que la adjudicataria subcontrate la realización de cualquier parte del contrato.
- De AUMSA:
  - Facultades: además de las impuestas por Ley, dejar sin efecto el Derecho de Superficie antes del vencimiento previa indemnización; sancionar; modificar el contrato y supervisar las obras; inspección general de la gestión y auditorías mediante visitas y controles de la actividad de la explotación y del estado del edificio (cláusula 26ª.)
  - Deberes: además de los impuestos por Ley, otorgar al adjudicatario el Derecho de Superficie; facilitar su cumplimiento y formalizar Escritura Pública.
  - Prerrogativas: las de interpretar el contrato, resolver duras y modificarlo por razones de interés público, acordar su resolución y determinar sus efectos.
- Condiciones de la edificación Cláusula 12. Según establezca la normativa de aplicación para la construcción de VPP; para cumplir con los requisitos de accesibilidad, seguridad y habitabilidad<sup>187</sup>, así la como la normativa relativa a ahorro energético, protección atmosférica y ambiental.
- Régimen económico-financiero del contrato:
  - Canon. Cláusula 6ª. El adjudicatario abonará, en concepto de pago por los derechos recibidos un canon en metálico que se establece en un porcentaje mínimo anual del 3% del valor de la parcela (impuestos no incluidos), que será revisable según el IPC anual.

---

<sup>186</sup> Según la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

<sup>187</sup> Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

## La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

- IVA. Cláusula 6ª. El IVA será de cuenta del adjudicatario.
- Financiación. Cláusula 10ª. El superficiario asumirá el coste y la financiación de la totalidad de los trabajos de redacción de los Proyectos necesarios para la obtención de licencias y el contrato se celebrará a riesgo y ventura del superficiario.
- Hipoteca. Cláusula 10ª.1 d). El superficiario podrá constituir garantía real de hipoteca sobre el Derecho de superficie previa autorización de AUMSA
- Gastos exigibles al superficiario. Cláusula 13. Serán los honorarios de redacción de Proyectos y tasas de las licencias; cualquier tributo de la Administración que grave la cesión; gastos de formalización del contrato, Notaría y Registro; Gastos de dirección y ejecución de obra; prima del Seguro Decenal y seguro de responsabilidad civil; Plan de Seguridad y Salud; limpieza y mantenimiento e indemnizaciones por ocupación temporal de los terrenos; elaboración del Libro del Edificio.

## **VI. CONCLUSIONES.**

Los Patrimonios Públicos del Suelo surgieron con la finalidad principal de dar un destino adecuado a determinados bienes patrimoniales públicos que, debido a sus características especiales derivadas de su forma de obtención, especialmente derivada de la clasificación del suelo como urbano o urbanizable programado y de las cesiones gratuitas que los propietarios efectuaban en sede de actuaciones urbanísticas, debía de destinarse a fines públicos o sociales. Este objetivo de política del suelo se convirtió en una demanda improrrogable por parte del legislador que, harto de la ineficiente gestión del patrimonio de las Administraciones Públicas, especialmente por parte de las Entidades Locales, necesitaba un giro de 180 grados hacia una política del suelo más centrada en una visión a largo plazo del uso de los recursos públicos, que permitiera, por una parte, dotar de recursos suficientes a las administraciones que, hasta ahora, se habían limitado a enajenar “al mejor postor” la mayoría de bienes inmuebles de los que disponían, y, por otra, satisfacer los intereses sociales en juego.

Los Patrimonios Públicos del Suelo se configuran como un instrumento de intervención en el mercado del suelo y de la vivienda como un patrimonio separado del resto de bienes de titularidad pública, integrado esencialmente por bienes adquiridos como consecuencia de la cesión gratuita del 10% (Comunidad Valenciana) del aprovechamiento urbanístico originado por la gestión del suelo urbanizable y que se deben destinar a finalidades concretas exigidas por el legislador estatal del suelo y el legislador urbanístico autonómico. Para ello, las AAPP, y más en concreto los ayuntamientos, deben tener perfectamente actualizados sus registros contables del PMS como patrimonio independiente y separado del resto de los bienes municipales; adoptar los acuerdos de constitución formal del mismo acompañado de un inventario de todos sus bienes debidamente clasificados, y, como medio de transparencia, aprobar anualmente mediante acuerdo plenario los inventarios específicos del PMS.

Por su parte, el derecho de superficie es un derecho real que atribuye facultades sobre el suelo ajeno y que justifica la propiedad de lo edificado de forma temporal, tanto en el suelo como en el subsuelo, que deberá revertir al propietario del suelo (normalmente una Administración Pública) a la finalización del mismo. De manera general, el derecho de superficie se podrá otorgar por las Administraciones Públicas, las entidades locales, los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las sociedades públicas, cuyo capital pertenezca total o parcialmente a la administración, dentro de los ámbitos de su competencia, que podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su titularidad con destino a la construcción de VPP. Por otra parte, el superficiario podrá ser, generalmente, un sujeto de Derecho privado (cooperativa de viviendas, sociedad mercantil promotora, etc.), pero también las Entidades públicas empresariales que operan en el mercado del suelo.

La combinación de ambas figuras es un hecho jurídicamente posible, si bien en la práctica esto no se ha visto reflejado con numerosos ejemplos por parte del mayor operador público urbanístico e inmobiliario que existe en el Estado: los Ayuntamientos. No obstante, es de recibo decir que sí se dan algunos casos de potenciación normativa del fomento de reservas de suelo para Patrimonio Público del Suelo y el otorgamiento del derecho de superficie para la construcción de Viviendas de Protección Pública o alquileres especialmente protegidos para sectores sociales que lo puedan necesitar (mayores, jóvenes menores de 35 años, minusválidos, etc.), como por ejemplo, en el País Vasco, la Orden de 29 de enero de 2006, de medidas financieras en materia de suelo, dónde las reservas de suelo deberán ser calificadas como integrantes del PPS, destinadas a VPP y desarrollarse en derecho de superficie.

Existen instrumentos suficientes para ejercer el control sobre la gestión económico-financiera de las entidades públicas, si bien no existe un “*modus operandi*” común y extendido entre las AAPP para legislar y aplicar correctamente los instrumentos contables y presupuestarios adecuados, de manera que pueda considerarse que la gestión del PPS cumple con sus fines legalmente establecidos. Lo que sí está claro es que el PPS está integrado por un conjunto de activos de titularidad de la Administración Pública titular que constituye un patrimonio separado afecto a finalidades específicas, entre las que podemos destacar la construcción de VPP u otros fines de interés social regulados por el legislador autonómico. Este patrimonio se caracteriza por el principio de retroalimentación, en virtud del cual los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o las entregas en metálico sustitutivas han de destinarse a la conservación, administración y ampliación de más PPS. Integran los bienes de esta naturaleza, principalmente, los obtenidos tras la cesión gratuita del aprovechamiento en las unidades de actuación y aquéllos bienes inmuebles que se adquieran para su afectación a tal destino. Por otra parte, deberíamos entender como integrantes del PPS, sin perjuicio de que algunas CCAA ya lo contemplan expresamente, el suelo patrimonial que se haya clasificado por el planeamiento como urbano o urbanizable programado.

El Patrimonio Público del Suelo normalmente se integra de bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas, si bien en algunos casos se permite que puedan ubicarse en terrenos dotacionales públicos afectos a un servicio público. No obstante la anterior afirmación, el derecho de superficie solamente podrá constituirse en bienes del Patrimonio Público del Suelo que tengan la calificación de bien patrimonial, pues los que sean de dominio público deberán constituirse mediante una concesión administrativa, entendemos de “obra pública”. No por casualidad el derecho de superficie es un contrato privado según el art 4.1 p) LCSP, que tendrán siempre tal carácter y se regirán por la legislación patrimonial, mientras el contrato de concesión de obra pública es un contrato de naturaleza administrativa al que le es de aplicación íntegra la Ley de Contratos del Sector Público. Los contratos privados del art. 4.1 p) LCSP se regirán por sus normas especiales (en nuestro caso la normativa urbanística del PPS y, en lo no previsto por ésta por la legislación patrimonial), aplicándose los principios de la LCSP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse (art. 4.2 LCSP).

En cuanto a los aspectos económico-financieros del derecho de superficie debemos destacar que su valoración económica se realizará por el método de actualización de rentas (método dinámico), si bien teniendo en cuenta siempre los límites del precio del suelo que la Ley del Suelo establece cuando aquél está destinado a la construcción de VPP. En lo referente a los aspectos fiscales, la operación de constitución o transmisión de derechos reales de superficie están sujetas al IVA y no exentas, sin excepción, por cuanto la mera constitución del mismo constituye al propietario del terreno en empresario o profesional, dado que nos encontramos con una actividad de prestación de servicios pasando a considerarse la operación como de tracto sucesivo, devengándose el citado tributo a medida que se hacen exigibles los cánones periódicos que, junto con la reversión de las instalaciones, constituyen la contraprestación de dicha operación. En cuanto a la gestión financiera, debemos decir que existe un control interno y externo de la gestión presupuestaria y de la contabilidad, que se efectuará por diversos órganos de control y supervisión, en función del ámbito territorial en que nos encontremos. En cuanto a la contabilidad, ésta será pública, si el superficiante es Administración Pública en su concepto amplio (Administración territorial, OAAA, EPE's, etc.), con sus debidas adaptaciones al tipo de administración, o privada, si se trata de una sociedad pública mercantil (sociedad urbanística).

El Derecho de Superficie tiene una serie de ventajas frente a otras formas de disposición. Frente a la enajenación son varias: por una parte, en el derecho de superficie no se produce una enajenación del suelo, por lo que los ayuntamientos no sufrirán pérdida patrimonial alguna, recibiendo además un canon a satisfacer por el superficiario y la reversión de lo edificado a la finalización del contrato; por otra, al no figurar el coste de la adquisición del suelo entre los costes directos de la promoción (solamente los del precio del derecho) el coste de alquiler o de propiedad superficiaria es notablemente inferior, por lo que se convierte en una figura óptima para la construcción de VPP. Por otra parte, en la permuta se produce una “volatilización” del suelo, que pasa a convertirse por efectos de aquélla en edificación por los propios efectos inherentes al cambio de solar por obra. Frente a la concesión de obra pública, podemos decir que si bien ambas no pueden competir en la misma clase de suelo (en el derecho de superficie será patrimonial y en la concesión será demanial) sí podemos comentar algunas diferencias a favor del derecho de superficie, tales como el mayor período de duración (99 años frente a los 40 de la concesión); mayor libertad de pactos en el derecho de superficie; en la concesión no se produce la transmisión de la propiedad a los particulares, sino un derecho de uso y disfrute, mientras que en el derecho de superficie se transmite la propiedad del inmueble, etc.

Los Ayuntamientos en su gestión del Patrimonio Municipal del Suelo pueden crear sociedades urbanísticas de capital íntegramente público o con participación mayoritaria, como es el caso de las sociedades urbanísticas mixtas. Normalmente, y especialmente a raíz de la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, estas sociedades se deberían constituir con capital íntegramente público, por cuanto es requisito imprescindible para poder considerarse “ente instrumental” y “medio propio y técnico de la Administración” y poder gestionar directamente el servicio público del urbanismo y recibir encomiendas de gestión de la Administración matriz sin tener por ello que pasar previamente por licitación alguna. No sucederá esto último en el caso de que la sociedad sea mixta (con capital mayoritario obligatoriamente en el caso de las sociedades urbanísticas) por cuanto el servicio que gestione lo hará indirectamente y para recibir cualquier encargo de la Administración deberá existir una licitación en condiciones de libre concurrencia, lo que no las hace tan operativas como las sociedades de capital totalmente público. Normalmente, las sociedades urbanísticas no serán consideradas como “productor no de mercado”, a efectos presupuestarios, ni como “órgano técnico-jurídico” de la administración, a efectos tributarios, por lo que no computará a efectos de límite de estabilidad presupuestaria de la Administración matriz y podrá someterse al régimen tributario ordinario del IVA.

La potencialidad práctica del derecho de superficie en el Patrimonio Público del Suelo es muy grande. Desde la constitución para la construcción de Viviendas de Protección Pública (destino preferente u obligatorio, según la comunidad autónoma) hasta la construcción de todo tipo de infraestructuras públicas o privadas de interés social que sean a su vez compatibles con los fines del PPS, como por ejemplo la construcción de equipamientos públicos o privados en suelo dotacional público (colegios, piscinas, centros comerciales, centros tecnológicos, etc.). También resulta muy interesante conocer la utilidad que tiene el derecho de superficie a la hora de constituirse en el subsuelo público demanial (por ejemplo el que se sitúa bajo de los parques, calles, plazas, etc.) para la construcción de aparcamientos subterráneos, previa desafectación del suelo y del subsuelo a través del planeamiento o de la legislación patrimonial, e inscripción en el Registro de la Propiedad con la consideración de un único inmueble gracias a las técnicas de propiedad horizontal; o previa desafectación del subsuelo mediante la creación de un complejo inmobiliario (técnica del doble folio).

El hecho de que hoy en día exista una situación de escasez de financiación por parte de las entidades de crédito a los ciudadanos que deseen adquirir una vivienda, unido a una subida del IVA, a la eliminación de la deducción a efectos del IRPF o a tasas elevadísimas de paro juvenil, etc. provocan la necesidad de la existencia de una “terapia de choque” impulsada por parte de las Administraciones Públicas que hagan del sector inmobiliario un sector al alcance y a medida de todas las clases sociales, especialmente de aquellos sectores más desfavorecidos o con posibilidad de exclusión social. Esta “revolución inmobiliaria” podría comenzar con la potenciación de la figura del derecho de superficie a constituir en el suelo público, si bien deberían tenerse en cuenta una serie de matices que, en mi opinión, son importantes. En primer lugar, no considero efectiva la constitución de un derecho de superficie por 99 años; me parece un plazo desproporcionado en relación al periodo de uso de un inmueble, y, por otra, no veo fiable o realista un estudio económico-financiero a tan largo plazo, tanto desde el punto de vista de las amortizaciones, como de la perduración de las relaciones jurídicas entre las partes así como de los propios inmuebles construidos. Por ello, creo que la opción más recomendable sería pactar derechos de superficie más cortos en el tiempo (40 años por ejemplo) en los que para compensar al superficiario se produjera una rebaja en el canon y en los que las Administraciones pusieran un poco más de su parte, teniendo en cuenta que las edificaciones a la reversión tendrán más valor que en el caso de que el derecho de superficie se otorgara por el plazo de 99 años ya que podrán disponer antes de la edificación, con la opción de otorgar un nuevo derecho de superficie, asumir la posición de arrendador del inmueble o incluso dar la posibilidad a los propietarios que estuvieran en régimen de derecho de superficie de adquirir su cuota proporcional del suelo y pasar así a ostentar un derecho de propiedad indefinido.

Pero esto no debería acabar en una mera declaración de propósitos. Se requieren medidas tanto de carácter legislativo (aprobación de Órdenes Ministeriales o dictadas por las CCAA) en las que se regulen cuestiones clave como la forma de obtener el suelo, el destino de la construcción, los posibles beneficiarios, etc. No deberían preocuparnos tanto los efectos presupuestarios que una línea de subvención pueda suponer en el principio de estabilidad presupuestaria (tan en boga hoy en día) como los potenciales beneficios sociales derivados de su aplicación, tanto los que se refieren al destinatario final del inmueble, como en lo relativo a la reactivación contracíclica, si bien de una manera sostenible y continuada en el tiempo, del sector de la construcción que, como todos conocemos, tiene una importancia clave en nuestro país en lo referente al Producto Interior Bruto y en el empleo directo e indirecto, especialmente el de cualificación media. Para ello, deben buscarse fórmulas económica y socialmente viables que permitan que la balanza se decante más hacia las ventajas que a las desventajas.

Para finalizar, decir el derecho de Superficie en el Patrimonio Público del Suelo tiene como partida una valoración del suelo de origen a un precio razonable ya que se aprueba por la Administración Pública y puede obtenerse de forma coactiva (expropiación) en función de las necesidades del interés general. Por ello, una buena forma de obtención de grandes “bolsas” de suelo sería la de crear o delimitar reservas de suelo para la creación de Patrimonio Público del Suelo para su destino a la construcción de Viviendas de Protección Pública, que deban disponerse a través de un derecho de Superficie, tal y como se proponen y se viene realizando en algunas Comunidades Autónomas desde hace tiempo. Es tarea de todos los implicados, especialmente las Administraciones Públicas, poner en marcha todas estas medidas. Los intereses en juegos son diversos y muy importantes. Es hora de hacer un esfuerzo “extra” para que el derecho a una vivienda digna no sea un sueño sino una realidad social.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

ATIENZA ALMAGRO, J.M. y BENITO LÓPEZ, B., *Tratado de Contabilidad Pública Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, cop. 2009.

BLANQUER CRIADO, D., *Los Patrimonios públicos del suelo. Especial referencia a la Comunidad Valenciana*. Cuadernos de Urbanismo de la Comunidad Valenciana. Tirant Lo Blanch. Valencia 2007.

BLANQUER UBEROS, R., *Acerca del Derecho de superficie*; Madrid. Consejo General del Notariado, 2007.

BREMOD TRIANA, L.M., “La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico”, *Práctica Urbanística*, Nº 101, Sección Estudios, Febrero 2011, pág. 16, Editorial La Ley.

CASTILLO MARTÍNEZ, C.C, “Los instrumentos de intervención de la Administración en el mercado del suelo y de la vivienda”; *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 31, Julio 2009, Ed. Tirant Lo Blanch.

CHOLBI CACHÁ, F.A., “Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (Aspectos jurídicos y económicos)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Edit. La Ley, Madrid, 2004.

COBO OLVERA, T., *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales*, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 1992.

COMISIÓN MIXTA para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación al *Informe de fiscalización del servicio de la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, ejercicio 2004*, Resolución de 8 de octubre de 2008, BOE sábado 7 de febrero de 2009, nº 33, págs. 13183 a 13244.

DE FUENTES BARDAJÍ, J., Instrucción nº 1/2008, de 5 de Febrero, sobre contratación de las fundaciones del Sector Público Estatal, Sociedades Mercantiles del Estado y Entidades Públicas Empresariales dependientes de la Administración General del Estado, Abogacía del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

DURÁ MELIS, R. y ANTONO PAYÀ GASENT, J. A.; *Guía Básica para la redacción y gestión del Proyecto de Reparcelación, Colección Manuales de Urbanismo*; Ed. Ícaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. Valencia 2008

EGUSQUIZA BALMASEDA, M<sup>a</sup> ÁNGELES, *Aranzadi Civil*, nº 14/2008, Ed. Aranzadi, S.A., Pamplona, 2008.

FRANCIS LEFEBVRE, *Memento Práctico Fiscalidad Inmobiliaria 2008-2009*, Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2007.

GARCÍA DÍAZ, G., “La contabilización del patrimonio público del suelo de los ayuntamientos”, *Auditorías Públicas*, nº 46 (2008), págs. 101 a 112.

GUTIÉRREZ COLOMINA, VENANCIO, *Manual Básico sobre la Ley del Suelo Estatal (Ley 8/2007 de 28 de mayo)*; Ed. Fundación Asesores Locales, Málaga, 2001.

LATORRE HERNÁNDEZ, M., “El derecho de superficie en la ley del Suelo 8/2007: aplicaciones prácticas en relación con la normativa urbanística”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*; Editorial Montecorvo; Julio-Agosto 2007.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

LÓPEZ PELLICER, J. A., “Sobre el uso y aprovechamiento del subsuelo en el ámbito urbano”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, de 15 de diciembre de 2000, Madrid, La Ley.

MONTOYA MARTÍN, E., “La Reforma de gestión de los servicios públicos locales. La contratación de las sociedades públicas locales”; *Revista Andaluza de Administración Pública*, N<sup>o</sup> 57/2005, Enero-Febrero-Marzo, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública.

MORA BONGERA, F., “La enajenación del subsuelo de terrenos demaniales: estacionamientos subterráneos”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, de 15 de noviembre de 1998, Madrid.

MORENO MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> DEL C., “La vertiente contable del Patrimonio Municipal del Suelo”, *El Consultor*, Edit. La Ley, núm. 20 de 30 de octubre de 2004.

NAVARRO VIÑUALES, J. M., *El derecho de suelo. El derecho de superficie. Instituciones de Derecho Privado*, tomo II, Reales, vol. 2<sup>o</sup>, 2003.

OTAÑO ANDREASEN, C., “El derecho de superficie y la concesión administrativa: diferencias y similitudes”, *Inmueble a fondo*, n<sup>o</sup> 100, abril 2010.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. III Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 7<sup>a</sup> edición, Marcial Pons, 1998.

PAREJO GÁMIR, R., “Financiación privada de la concesión de obra pública” (arts. 253 a 260), trabajo incluido en el libro colectivo dirigido por GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Comentario a la Ley de Contratos de la Admón. Pública*, Editorial Civitas, 2<sup>a</sup> edición, Madrid 2004.

PÉREZ MIRA, J.M. y BUESO GUIRAO, E., *Guía de actuación. Gestión de servicios mediante sociedad mercantil pública*. Patrocinado por la FEMP, COSITAL y AVS

RUIZ OJEDA, A., *La concesión de obra pública*, Editorial Civitas, Madrid 2006.

SÁNCHEZ-MAYORAL GARCÍA-CALVO, F.; MERINO MADRID, E.; SÁNCHEZ ARAQUE, J.A.; VILLALUENGA DE GRACIA, S., *Manual de contabilidad pública para las entidades locales*, Delta publicaciones, Madrid 2007.

VALLE TORRES, J. L., “Gasto con financiación afectada”, *El Consultor*, Edit. La Ley, núm. 2, de 30 de enero de 2005.

**ANEXOS.**

<b>ANEXO 1. ORDEN DE 29 DE DICIEMBRE DE 2006, DE MEDIDAS FINANCIERAS EN MATERIA DE SUELO REFERENTE A LA ADQUISICIÓN ONEROSA DE SUELO PARA LA FORMACIÓN DE PPS CON DESTINO PREFERENTE A LA PROMOCIÓN DE VPP. ....</b>	<b>146</b>
<b>ANEXO 2. INSTRUCCIONES DE CONTRATACIÓN DE AUMSA PARA LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS NO SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA.....</b>	<b>147</b>
<b>ANEXO 3. PLIEGO DE CONDICIONES PARA LA ADJUDICACIÓN Y CESIÓN DEL DERECHO DE SUPERFICIE SOBRE LA PARCELA 5-C DEL PLAN PARCIAL NPR-7 DEL SECTOR “QUATRE CARRERES”, DEL PGOU DE VALENCIA, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VPP, PLAZAS DE GARAJE Y LOCALES.....</b>	<b>148</b>

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

ANEXO 1. ORDEN DE 29 DE DICIEMBRE DE 2006, DE MEDIDAS FINANCIERAS EN MATERIA DE SUELO REFERENTE A LA ADQUISICIÓN ONEROSA DE SUELO PARA LA FORMACIÓN DE PPS CON DESTINO PREFERENTE A LA PROMOCIÓN DE VPP.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

ANEXO 2. INSTRUCCIONES DE CONTRATACIÓN DE AUMSA PARA LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS NO SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA.

La gestión del Patrimonio Público del Suelo en régimen de Derecho de Superficie.

ANEXO 3. PLIEGO DE CONDICIONES PARA LA ADJUDICACIÓN Y CESIÓN DEL DERECHO DE SUPERFICIE SOBRE LA PARCELA 5-C DEL PLAN PARCIAL NPR-7 DEL SECTOR “QUATRE CARRERES”, DEL PGOU DE VALENCIA, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VPP, PLAZAS DE GARAJE Y LOCALES.