

Alejandro Teré Pérez

Letrado

Cámara de Cuentas de Andalucía

# El control externo del urbanismo

## RESUMEN/ABSTRACT:

En el presente trabajo, por un lado, se exponen algunas de las causas que pueden explicar por qué el urbanismo se ha convertido en una importante fuente de financiación para las Corporaciones municipales, mediante un análisis de los distintos modelos urbanísticos adoptados por las legislaciones de suelo de nuestro país. Por otro, se deja constancia de la labor que, paulatinamente, han ido asumiendo los Órganos de control externo en la fiscalización de la actividad urbanística, a pesar de las dificultades que ello entraña. En tal sentido, la Declaración de Pamplona, realizada por los Presidentes de los Tribunales Autonómicos de Cuentas, el 19 de octubre de 2006, confirma la necesidad de potenciar las auditoría urbanísticas, aunque se reconoce que “ dicho objetivo exige una adecuada formación de los auditores públicos teniendo en cuenta que el riesgo de este tipo de auditorías está principalmente en lo que queda fuera de la documentación y las cuentas analizadas”.

The current work on the one hand presents some of the causes which can explain why urban planning has become an important source of financing for municipal corporations, through analysing the different urban models adopted by the land legislations of our country. On the other hand there is evidence of the work which the external regulating Bodies have steadily been carrying out with regard to auditing urban activity, despite the difficulties this entails. In this sense, the Pamplona Declaration, made by the Presidents of the Regional Financial Courts on 19 October 2006 confirms the need to strengthen urban audits although it recognises that this objective requires correct training for public auditors, taking into account that the risk with this type of audit lies mainly in what is left out of the documentation and accounts that are analysed.

## PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

AUDITORÍA, URBANISMO, FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES, INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO  
AUDIT, URBAN PLANNING, FINANCING FOR LOCAL TAX AUTHORITIES, EXTERNAL REGULATING BODIES AUDITING REPORTS

El urbanismo –que es una función pública– tiene por finalidad conseguir la adecuada ordenación de las ciudades y del territorio para asegurar las necesidades esenciales de la vida individual y colectiva de las personas, así como la más correcta utilización de los recursos naturales. Por consiguiente, las Administraciones Públicas deben adoptar sus decisiones urbanísticas con la intención de satisfacer tales necesidades y no con el objetivo, no siempre disimulado, de obtener el mayor rendimiento económico posible. Ya, en 1993, el Tribunal de Defensa de la Competencia consideraba que algunos Entes Locales se comportaban como auténticos especuladores, al restringir la oferta de suelo y hacer subir el precio del mismo paralelamente; pero consideraba justificada esta actuación debido a los graves problemas que tenían las Haciendas Locales.

En el presente trabajo, por un lado, se exponen algunas de las causas que pueden explicar por qué el urbanismo se ha convertido en una importante fuente de financiación para las Corporaciones Municipales, mediante un análisis de los distintos modelos urbanísticos adoptados por las legislaciones de suelo de nuestro país. Por otro, se deja constancia de la labor que, paulatinamente, han ido asumiendo los Órganos de Control Externo en la fiscalización de la actividad urbanística, a pesar de las dificultades que ello entraña. En tal sentido, la Declaración

de Pamplona, realizada por los Presidentes de los Tribunales Autonómicos de Cuentas, el 19 de octubre de 2006, confirma la necesidad de potenciar las auditoría urbanísticas, aunque se reconoce que “dicho objetivo exige una adecuada formación de los auditores públicos teniendo en cuenta que el riesgo de este tipo de auditorías está principalmente en lo que queda fuera de la documentación y las cuentas analizadas”.

### 1. EL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES MUNICIPALES

Durante el siglo XIX la actuación de las Administraciones en el ámbito urbanístico se inscribe en el marco general de las obras públicas. Los suelos necesarios para el establecimiento de las dotaciones públicas se adquieren por expropiación y la construcción de las infraestructuras se financia con cargo a los presupuestos públicos. Ahora bien, los beneficios derivados de estas obras de reforma interior y de ensanche de las ciudades los obtenían los propietarios de los terrenos colindantes cuyas propiedades se convertían en solares edificables, una vez realizadas las nuevas calles, plazas, etc.

Esta situación, que el profesor Parada Vázquez ha denominado *modelo urbanístico de obra pública y beneficio privado*, se establecía en la Ley de Ensanche de las Poblaciones de 1864, que no exigía ninguna contribución a los propietarios aledaños para financiar las



infraestructuras; por el contrario, ésta corría a cargo de los municipios. Este sistema, que en su momento fue criticado -por ejemplo- por Cerdá, se modificó algo en la siguiente Ley de Ensanche de 1876, que imponían a los dueños ribereños la obligación de ceder los terrenos necesarios para los viales, bajo amenaza de expropiar la totalidad de las fincas. No obstante, el cambio significativo se produce con la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 pues ya no se expropia solo la superficie necesaria para la obra pública, sino que se extiende a las zonas laterales y paralelas a la nueva vía con una franja de 20 metros de fondo como máximo para la formación de solares. De esta forma, el municipio se resarcía del coste de la expropiación con la venta a los particulares de los solares resultantes, cuyos compradores debían edificar en el plazo previsto o perder, en caso contrario, sin indemnización, la propiedad del solar que revertía al municipio.

Se impone así el sistema que Parada Vázquez ha denominado *modelo urbanístico de obra y beneficio público*. A partir de este momento, el propio municipio es el que se beneficia de la gestión urbanística, bien porque gestionaba directamente el proyecto, bien porque otorgaba en pública subasta su concesión a empresas privadas a través del clásico sistema de concesión de obra pública. Con posterioridad, la Ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Poblaciones de 1895, amplió esta zona hasta los 50 metros de fondo o extensión.

Este modelo se mantiene hasta mediados del siglo XX; aunque paulatinamente se van incorporando medidas fiscales encaminadas a garantizar la financiación de las actuaciones de urbanización. Así, se estableció el arbitrio sobre solares sin edificar, se regulan las contribuciones especiales y el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos.

La situación cambia con la Ley del Suelo de 1956. La urbanización pasa a ser considerada un negocio privado que corresponde a los dueños del suelo. La obra urbanizadora ya no es una obra pública sino que se convierte en privada, y la costea el propietario

que se beneficia de las plusvalías inherentes a la actuación. Surge así el sistema que se ha denominado *modelo urbanístico de obra privada y beneficio privado* “La Administración se reserva la función planificadora y la urbanización pasa a ser un negocio privado... ampliar la ciudad, crear nuevos barrios, urbanizar, en suma, es ahora competencia y negocio de los propietarios...”. La Exposición de Motivos de la Ley del suelo de 1956 ya señalaba: “La regulación de los sistemas de ejecución de obras responde al principio de que, en todo caso, el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de la urbanización, como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificador”. Ahora bien, en realidad los titulares del suelo no costeaban toda la urbanización porque ni cedían todos los terrenos necesarios para viales y espacios públicos ni asumían todas las obras. Solo costeaban los gastos de la urbanización secundaria (encintado y pavimentación de las aceras y calzada, alcantarillado, alumbrado público, redes de suministro de agua, electricidad y gas...), pero los sistemas generales (urbanización primaria) debían ser asumidos por la Administración.

La reforma operada por la Ley del Suelo de 1976, puso de manifiesto parte de estos defectos y consideró que la anterior normativa beneficiaba injustamente a los propietarios. Su Exposición de Motivos establecía: “[La ley anterior] parte del supuesto hoy insostenible..., de que el beneficio de transformar el suelo rústico en urbano corresponde legítimamente al propietario con el sólo requisito de que costee la urbanización secundaria y haga unas pequeñas cesiones para el equipo del sector cuando parece a todas luces evidente la necesidad de incrementar esa participación de la colectividad en un precio que a ella fundamentalmente se debe”. Para evitar, en lo posible, esta situación imponía a los propietarios urbanizadores los siguientes deberes: a) costear íntegramente la urbanización, b) ceder todos los terrenos para viales, parques, jardines, centros docentes,

culturales, parroquiales y demás dotaciones de interés general, y c) ceder a la Administración el 10% del aprovechamiento urbanístico.

Con la reforma de la Ley del suelo de 1992, se aumentó la participación de los ayuntamientos en las plusvalías o beneficios del proceso urbanizador. Al municipio le corresponde ahora el 15% del aprovechamiento urbanístico tanto en el suelo urbano como en el urbanizable programado. Con posterioridad, en 1996, se cambia la participación de la comunidad que de nuevo pasa al 10%.

Esta situación se ha mantenido, con escasas variaciones, en las distintas legislaciones urbanísticas dictadas desde entonces. La propiedad del suelo ya no se concibe como un derecho potencialmente ilimitado, sino que, por el contrario, está sujeto a límites precisos, establecidos en las leyes y en los planes de ordenación. La función social del derecho a la propiedad privada reconocida en nuestra Constitución (art. 33 CE), impone a los propietarios de los terrenos una serie de deberes, obligaciones y cargas que necesariamente deben cumplir. En tal sentido, el artículo 2 de la Ley del suelo de 1998, señalaba que “Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las Leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios”.

En definitiva, son las leyes y los planes urbanísticos los que delimitan el contenido del derecho de propiedad urbana y establecen las facultades y deberes que corresponden a cada uno de los propietarios. La ordenación de la ciudad realizada por el planeamiento, trae como consecuencia la división del suelo en las siguientes categorías básicas: suelo urbano [consolidado y no consolidado], suelo urbanizable y suelo no urbanizable. La clasificación como urbano o urbanizable conlleva que a los propietarios de terrenos enclavados en tal situación el planeamiento les esté otorgando unos beneficios importantes: la posibilidad de edificar. Ahora bien, el aumento del valor de los terrenos, derivado de la clasificación del

suelo, es consecuencia de la decisión de la Administración Pública, que es quien formula y aprueba el plan en atención a las necesidades colectivas y al interés general. Por ello, la legislación impone a los titulares de los terrenos, según su clasificación, una serie de obligaciones encaminadas a que la comunidad pueda participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística (art. 47 CE). Se pretende, en suma, que parte de las importantes plusvalías derivadas de la acción urbanística reviertan en beneficio de todos, esto es, de la comunidad.

En tal sentido, la vigente Ley de Suelo de 2008, establece que las actuaciones de transformación urbanística comportan los siguientes deberes legales:

- a) Entregar el suelo para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas
- b) Entregar, con destino al Patrimonio Público de Suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada (5-20%)
- c) Costear y ejecutar las obras de urbanización, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicio
- d) Entregar, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras anteriores
- e) Garantizar el realojo de los ocupantes legales que se precise
- g) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas o que no puedan conservarse.

En consecuencia, los municipios a través del desarrollo urbanístico de su término municipal obtienen, en lo que ahora interesa:

- a) El suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas locales
- b) El suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales
- c) Los terrenos lucrativos en los que se materializa el aprovechamiento urbanístico municipal (5-20%).

Y si bien, en puridad, las Entidades locales deberían destinar estos suelos a las finalidades previs-

tas en el ordenamiento, la posibilidad de convertir los terrenos lucrativos en metálico (conversión del aprovechamiento), la venta al mejor postor de los suelos municipales lucrativos (enajenación de inversiones reales), la imposición de mayores cargas a los propietarios, etc., han permitido que el urbanismo se convierta en una fuente de recursos económicos que, aunque están sujetos a concretas restricciones de uso, permiten, en no pocos casos, sanear las arcas municipales y atender a sus necesidades más imperiosas.

Como han puesto de manifiesto Rodríguez Prieto y Fueyo Bros, en un estudio referido a los ejercicios económicos 1998-2000, en torno al 30% de los recursos totales de los municipios españoles, en términos de derechos reconocidos, están vinculados a

la actividad urbanística. En el mismo sentido, Mas Cladera, en una ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, celebrado en Sevilla, los días 30 y 31 de marzo de 2006, mantiene que en el periodo 2000-2003 los ingresos tributarios relacionados con la actividad urbanística municipal suponen aproximadamente el 30% del total de los ingresos liquidados y los procedentes de la enajenación de inversiones reales representan el 3,5%.

Esta situación se ha mantenido en el periodo 2004-2007, pues según la información del Ministerio de Economía y Hacienda (el último ejercicio recogido es 2007), las liquidaciones de los presupuestos de los municipios presentan el siguiente resultado:

Miles de euros

Liquidación de presupuestos	Derechos Reconocidos	Derechos Urbanísticos	Derechos urbanísticos / Derechos reconocidos
Ejercicio 2004	40.373.668	11.474.272	28,42%
Ejercicio 2005	44.881.061	13.317.694	29,67%
Ejercicio 2006	50.948.548	15.135.333	29,71%
Ejercicio 2007	51.459.373	14.375.751	27,94%

Ahora bien, se debe tener en cuenta que estos datos sólo se refieren a los ayuntamientos que han presentado la liquidación de su presupuesto y, además, no se incluyen aquellos supuestos en los que la gestión urbanística la asume un organismo autónomo (gerencias de urbanismo), una empresa pública e, incluso, como luego se verá, una sociedad de economía mixta.

Por otro lado, habría que añadir los derechos reconocidos por la conversión del aprovechamiento urbanístico, así como los obtenidos por las tasas urbanísticas (licencias de obras, primera ocupación, demolición, etc.), pues de la base de datos del Ministerio no se puede desagregar esta información, ya que muestra los derechos reconocidos por artículos (39 "otros ingresos" y 31 "tasas generales"), sin que sea posible determinar qué parte corresponde a actuaciones urbanísticas.

Además, se debe destacar el incremento producido en los ingresos derivados de la enajenación de inversiones reales. En los ejercicios 1998-2000 representaban el 2,48% de los derechos reconocidos totales, en el periodo 2000-2003 se sitúan en el 3,5% y en los datos de 2006 alcanzan el 6,61%. Si bien, a partir del ejercicio 2007 se observa un descenso de tales ingresos (4,27%).

## 2. LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO Y LA FISCALIZACIÓN DEL URBANISMO

Se ha podido afirmar que los Órganos de Control Externo han tenido una presencia débil e insuficiente en el control del urbanismo, debida, entre otras razones, a las dificultades que conlleva la fiscalización de esta actividad.

Así, en un principio, las auditorías externas eran más bien escasas (se pueden citar como ejemplos el *Informe de fiscalización sobre la gestión urbanística del*

*Ayuntamiento de Pamplona, especialmente referido al suelo urbano (ejercicios 1990-1994)*, realizado por la Cámara de Comptos de Navarra o el *Informe de fiscalización de la adaptación al ordenamiento jurídico de los aprovechamientos urbanísticos del Ayuntamiento de Estepona (Málaga)*. 1997-1998, elaborado por la Cámara de Cuentas de Andalucía; si bien, con el paso del tiempo los Órganos de control externo han ido asumiendo este reto, se han ido especializando en esta actividad y se han incrementado paulatinamente las actuaciones sobre esta materia, hasta llegar a un actuación conjunta de la mayoría de los Órganos de control efectuada sobre el Patrimonio Municipal de Suelo.

A su vez, la necesidad de fiscalizar el urbanismo se ha resaltado, por ejemplo, en los Congresos Nacionales de Auditoría en el Sector Público, celebrados en Sevilla (2006) y en Pamplona (2008), en los que se crearon grupos de trabajo dedicados al control de la actividad urbanística. En ellos se llegó a la conclusión de que las auditorías públicas constituyen una herramienta eficaz para garantizar tanto el cumplimiento de la legalidad como la transparencia en la gestión urbanística. También, como se señaló al principio, en la Declaración de Pamplona, realizada por los Presidentes de los Tribunales Autonómicos de Cuentas, se incide en la necesidad de favorecer la fiscalización de esta actividad:

“Respecto al urbanismo, los recientes escándalos por comportamientos irregulares en algunos ayuntamientos no hacen sino confirmar la necesidad de potenciar las auditorías urbanísticas en el marco del análisis del sector local. Dicho objetivo, no obstante, exige una adecuada formación de los auditores públicos teniendo en cuenta que el riesgo en este tipo de auditorías está principalmente en lo que queda fuera de la documentación y las cuentas analizadas”.

Hasta estos momentos, los Órganos de Control Externo han aprobado, salvo error por nuestra parte, 46 informes de fiscalización referidos a la activi-

dad urbanística (se incluyen como anexo). Además, hay otros en fase de tramitación y, lo que es más importante, también en las auditorías de regularidad de los ayuntamientos, poco a poco, se van incorporando aspectos relacionados con el urbanismo. Por citar algunos ejemplos recientes: *Fiscalización del Ayuntamiento de Yeles (Toledo)*. Ejercicios 2004-2006, elaborado por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha; *Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Morata de Tajuña (2005, 2006 y 2007)* e *Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Galapagar (2004, 2005 y 2006)*, realizados por la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid; *Informe de fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Cardenadijo (Burgos)*. Ejercicio 2006, aprobado por el Consejo de Cuentas de Castilla y León, etc.

### 2.1. El control externo de la gestión económica del urbanismo

La mayoría de las actuaciones efectuadas por los Órganos de Control Externo hasta este momento se centran en la actividad económico-financiera relacionada con el urbanismo. De los informes aprobados se pueden destacar, a los efectos del presente trabajo, las siguientes cuestiones:

#### *El control externo sobre los aprovechamientos urbanísticos municipales*

El aprovechamiento urbanístico se concibe, en nuestro ordenamiento jurídico, como un bien inmueble susceptible de apropiación con independencia del terreno en que se materialice, y que, además, puede inscribirse en el Registro de la propiedad como finca independiente.

En el *Informe de fiscalización de la adaptación al ordenamiento jurídico de los aprovechamientos del Ayuntamiento de Estepona (Málaga)*, 1997-1998, elaborado por la Cámara de Cuentas de Andalucía, se pone de manifiesto que la Corporación, durante esos años, procedió a la enajenación de los aprovechamientos urbanísticos municipales antes de que se produjese su efectiva materialización en terrenos físicos. Las enajenaciones se realizaban por subasta y, al quedar desiertas, los aprovechamientos se adjudicaban por

el procedimiento negociado a empresas municipales y, en una ocasión, a una entidad privada.

En concreto, el Ayuntamiento y esta empresa privada suscribieron un convenio en virtud del cual ésta obtendría los futuros aprovechamientos urbanísticos que se generarían, cuando se aprobase una modificación del Plan General que iba a permitir la construcción de un hotel de cinco estrellas. Previamente, la sociedad privada adquirió los derechos de crédito que una entidad financiera tenía sobre el Ayuntamiento, de manera que la empresa se convirtió en acreedora de la Corporación local por el importe de la deuda. El Ayuntamiento subasta los aprovechamientos futuros que le corresponderán tras la modificación del planeamiento. Al quedar desierta la subasta, y según el convenio realizado, la sociedad privada adquiere los aprovechamientos e, inmediatamente, los vende a los propietarios del suelo que, lógicamente, necesitan disponer de toda la edificabilidad permitida para poder construir el hotel de cinco estrellas. En suma, el Ayuntamiento consigue saldar una deuda municipal con una entidad financiera, a través de la modificación de su Plan General.

Las conclusiones incluidas en el informe de fiscalización son las siguientes:

“... se subastan unos aprovechamientos urbanísticos que todavía no eran reales, pues no se había producido la aprobación definitiva de la modificación del Plan por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

La enajenación por subasta de los aprovechamientos urbanísticos derivados de los excesos en las unidades de ejecución impide que la Administración actuante pueda destinarlos a compensar a propietarios con aprovechamiento inferior al susceptible de apropiación del área de reparto.

Por otra parte, los propietarios de la unidad de ejecución que, lógicamente, les interesa obtener todo el aprovechamiento urbanístico permitido por el Plan, se ven en la necesidad de

negociar con una empresa privada que, previamente, ha adquirido los excesos de aprovechamiento, y que actúa guiada por unas fines que nada tienen que ver con el interés público que debe presidir toda la actuación de la Administración Pública”.

#### **El control externo de los convenios urbanísticos**

Los convenios urbanísticos se pueden considerar una de las áreas de riesgo más importantes en la auditoría del urbanismo. Por este motivo, son varios los Órganos de control externo que han efectuado, o están llevando a cabo, actuaciones concretas sobre esta materia.

La Cámara de Comptos de Navarra ha aprobado un informe sobre los *Convenios urbanísticos entre particulares y los Ayuntamientos de la Comarca de Pamplona (2005-2008)*. De las conclusiones se puede destacar que, durante el periodo fiscalizado, las 28 Entidades locales de la Comarca de Pamplona efectuaron 114 convenios con particulares, que les reportaron unos ingresos de 32,5 millones de euros –importe que re-



presenta el 2% del total de ingresos presupuestarios del periodo-. Sobre el cumplimiento de legalidad se manifiestan determinadas salvedades, entre las que se pueden resaltar las siguientes: se aprecia claramente una política comarcal de opción por la monetarización de la cesión obligatoria del 10% de los aprovechamientos frente a la posibilidad de obtener suelo; no siempre se justifican y respaldan suficientemente los informes técnicos de valoración de los aprovechamientos urbanísticos o se utiliza inapropiadamente la figura del convenio para adjudicar determinadas obras de urbanización, vulnerándose los principios de concurrencia y publicidad que exige la normativa de contratación pública.

Por su parte, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas también ha realizado diversas auditorías sobre convenios urbanísticos suscritos por los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Donostia-San Sebastián y Bilbao.

Aunque tradicionalmente ha existido un vacío legislativo sobre la normativa aplicable a estos convenios, el Órgano de control externo resalta que los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián, a pesar de esta situación, han establecido un trámite de información pública –previo a su

aprobación– que garantiza los principios de transparencia y publicidad; por contra, el Ayuntamiento de Bilbao no ha seguido esa buena práctica y no ha publicado ninguno.

También se deben destacar las siguientes conclusiones del Informe de Donostia-San Sebastián. Ejercicio 2005:

“La valoración de las distintas contraprestaciones (bienes inmuebles y aprovechamientos urbanísticos) que se realiza con anterioridad a la firma de los convenios urbanísticos, no se actualiza a la fecha de aprobación del correspondiente proyecto de compensación, reparcelación o documento de equidistribución de cargas y beneficios, etc. a pesar de los desfases temporales que se han puesto de manifiesto en la revisión de los expedientes.

Por otro lado, se han producido retrasos significativos en el cumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en algunos convenios.

En algunos convenios no consta el necesario informe que valore los aprovechamientos correspondientes al Ayuntamiento y por lo tanto, no existe seguridad de que se haya garantizado la participación de la comunidad en las plusvalías generadas”.

El control sobre las formas de gestión de la actividad urbanística

En el *Informe de fiscalización sobre el sector público local de Navarra (Ejercicio 2006)*, elaborado por la Cámara de Comptos, se pone de manifiesto que:

“... para la gestión del urbanismo se están creando sociedades públicas cuyo capital lo aporta íntegramente el ayuntamiento. Posteriormente, esta empresa pública crea con un empresario una sociedad mixta en la que la empresa pública participa con más del 50 por ciento del capital.

La actividad de desarrollo urbanístico a realizar va pasando del ayuntamiento a la sociedad pública y de ésta a la sociedad mixta, resultan-





do finalmente adjudicataria de la construcción el socio privado de la sociedad mixta”.

Las recomendaciones del Órgano de Control son:

“Recomendamos que, dentro de la potestad de autoorganización de los ayuntamientos y su autonomía para elegir la modalidad de gestión del urbanismo municipal que estimen más adecuada, se analice la actual forma de gestión de esta actividad a través de sociedades urbanísticas y si este modelo se ajusta plenamente a la finalidad del interés público que aquélla debe perseguir.

Asimismo, y en todo caso, recomendamos la estricta observancia de los criterios y procedimientos establecidos tanto en la legislación urbanística como en la de contratación pública, que garanticen el cumplimiento de los principios de igualdad de trato, transparencia, concurrencia, objetividad y publicidad, así como el adecuado control municipal de toda esta actividad.

Igualmente, el legislador debería analizar la posibilidad y conveniencia de establecer cauteladas legales que limiten esta forma de actuar y, en todo caso, garanticen el máximo rigor, transparencia y control de esta actividad”.

Una situación similar se recoge en el *Informe de la gestión urbanística de la empresa de economía mixta SO-MIXUR, S.A. del Ayuntamiento de Algeciras (Ejercicios 1996-2004)*, elaborado por la Cámara de Cuentas de Andalucía.

En este informe se constata que una empresa privada (más bien un grupo de empresas) ha participado en las actuaciones urbanísticas más importantes realizadas en los últimos años en el municipio de Algeciras. Esta participación se ha realizado sin respetar los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación que deben presidir todas las adjudicaciones de las Administraciones públicas.

A través de la sociedad de economía mixta, que acaba siendo controlada por el socio privado, las empresas del grupo han asumido la urbanización y la

edificación de distintas parcelas y solares. Pero es que además, en el informe se destaca que la sociedad de economía mixta va transmitiendo poco a poco a las propias empresas del grupo terrenos, locales comerciales, oficinas y garajes. Según las cuentas de la sociedad mixta, el valor por el que se transmite estos bienes es de nueve millones de euros, mientras que una tasación externa incorporada en el informe de fiscalización los valora en dieciséis, lo que supone una diferencia de casi siete millones de euros.

En suma, a través de este tipo de sociedades, la gestión de la actividad urbanística (que recordamos es una función pública) la termina dirigiendo directamente el socio privado que es el que finalmente obtiene los beneficios de toda la actuación.

#### **El control externo de la disciplina urbanística**

El Consello de Contas de Galicia ha efectuado un *Informe de fiscalización sobre la disciplina urbanística (Ejercicios 2005-2006)*. La finalidad del mismo es analizar, en 58 municipios, el cumplimiento de las funciones que la legislación vigente les atribuye en esta materia.

Entre las conclusiones más importantes se pueden destacar:

“La existencia de un importante número de ayuntamientos sin Plan General de Ordenación Municipal adaptado a la normativa urbanística, da lugar a complejas situaciones de carácter técnico y jurídico. La mayor parte de los municipios (64,29%) tienen Normas Subsidiarias de Planeamiento y la gran mayoría 48 (85,71%) se encontraban en la fase de Aprobación Inicial del Plan General o en alguna anterior. Todo esto implica una limitada capacidad de los ayuntamientos para desarrollar con normalidad sus funciones urbanísticas.

No tienen constituido el Patrimonio Municipal de Suelo, 52 ayuntamientos. El mismo número de municipios no disponen de un inventario o registro específico y separado de los demás bienes municipales.

La inspección urbanística debe ser efectuada por funcionarios que tengan la consideración de agentes de la autoridad. El 65,12% del personal que realiza estas funciones de disciplina tiene la consideración de funcionario; si bien, solo el 53,38% se encuadra en el grupo “superior” que son los que requieren una mayor calificación técnica y jurídica. Esta situación pone de manifiesto la reducida capacidad que los ayuntamientos tienen para desarrollar sus competencias de disciplina urbanística con independencia y objetividad.

En el ámbito de la protección de la legalidad urbanística y las infracciones y sanciones, es donde se constata la falta de personal con formación específica de carácter técnico y jurídico que pueda realizar las labores de información y asesoramiento a los responsables municipales para la tramitación de aquellos expedientes relativos a las posibles infracciones urbanísticas”.

### **El control externo sobre el Patrimonio Municipal de Suelo**

El Patrimonio Municipal de Suelo tiene como finalidad regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento. Se configura, pues, como uno de los instrumentos más importantes que tienen los ayuntamientos para intervenir en el sector inmobiliario.

Debido a la relevancia de este Patrimonio Municipal como elemento regulador de suelo y fuente de financiación de las entidades locales, y en el marco de las relaciones de cooperación entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, se puso de manifiesto la conveniencia de efectuar una fiscalización de la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo en todo el territorio nacional, de forma que se pudiesen obtener conclusiones generales sobre la misma.

El resultado de esta colaboración se ha plasmado en el *Informe de fiscalización de la gestión y control de los*

*recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo (Ejercicio 2004)* efectuado por el Tribunal de Cuentas y en los informes específicos realizados por los Órganos autonómicos (Cámara de Comptos de Navarra, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, Consello de Contas de Galicia, Cámara de Cuentas de Andalucía, Audiencia de Cuentas de Canarias, Sindicatura de Comptes de les Illes Balears y Consejo de Cuentas de Castilla y León).

Los resultados más importantes de esta actuación conjunta –que se ha extendido a 144 municipios de todo el territorio del Estado–, son los siguientes:

“Solo el 15% de las Entidades analizadas tenían constituido formalmente el Patrimonio Municipal del Suelo. Y únicamente el 30,5% de los ayuntamientos fiscalizados podían distinguir los bienes inmuebles pertenecientes al Patrimonio Municipal del Suelo del resto de los bienes patrimoniales municipales.

Aunque cada legislación autonómica determina los ingresos y recursos que se integran en el Patrimonio Municipal del Suelo, existe una cierta uniformidad en relación con los principales, habiendo sido los más importantes –proporcionalmente– los recursos obtenidos por enajenación de bienes (37,8%); la cesión del aprovechamiento lucrativo sobre los solares en suelo urbanizable o su conversión a metálico en el año 2004 también tuvo una significativa importancia (34,2%), en tanto que el resto de los recursos han tenido una menor significación.

Los elementos del Patrimonio Municipal del Suelo en 2004 fueron destinados sólo en un 16,3% a la construcción de viviendas con algún régimen de protección pública, en tanto que un 35,8% se destinó a otros fines de interés social previsto por el planeamiento. Un 8,8% se destinó a la conservación y mantenimiento del propio Patrimonio Municipal del Suelo; un 20,7% se destinó, conforme prevén las normas autonómicas, a construcción de vivienda libre

y otros usos; en tanto que un 18,4% fue utilizado para finalidades no previstas legalmente.

El carácter vinculante de los recursos del Patrimonio Municipal del Suelo a unos destinos específicos determina que los ayuntamientos deban mantener un control y un seguimiento de la realización de los gastos en relación con los ingresos que los financian. No obstante, 57 ayuntamientos no identifican las partidas del presupuesto de gastos que se financian con recursos del Patrimonio Municipal del Suelo y 41 de ellos un seguimiento de los proyectos de inversión afectados con financiación del Patrimonio Municipal del Suelo”.

## 2.2. El control externo de otros aspectos urbanísticos

Aunque la mayoría de los informes de fiscalización realizados por los Órganos de Control Externo se centran en la actividad económico-financiera, se debe tener en cuenta la posibilidad de efectuar auditorías sobre otros aspectos de la gestión urbanística, tanto municipal como autonómica.

Así, la legislación urbanística de la Generalitat de Catalunya, prevé la realización de auditorías urbanísticas que se pueden considerar como operativas o de gestión. En concreto, la reciente Ley de Urbanismo, de 3 de agosto de 2010, establece que las Administraciones Públicas implicadas en el desarrollo del planeamiento urbanístico pueden efectuar auditorías urbanísticas para mejorar su capacidad de gestión. Más concretamente, el Reglamento de 18 de julio de 2006, determina:

“La auditoría urbanística tiene por objetivo fundamental la mejora de la capacidad de gestión urbanística de las Administraciones y comporta el análisis detallado de los métodos utilizados habitualmente por el ente auditado y sus medios personales y materiales, teniendo en cuenta la estrategia urbanística en materia de gestión definida, en su caso, en el programa de actuación urbanística municipal o comarcal, o bien en el plan de ordenación urbanística municipal.

La auditoría urbanística constata el grado de cumplimiento del planeamiento general vigente, así como la existencia de déficit y puede proponer las medidas correctoras correspondientes o recomendaciones de todo tipo relacionadas con los sistemas de ejecución y sus modalidades diversas, con los medios personales y materiales del ente auditado y también con las prioridades y otros aspectos de la mencionada estrategia de gestión urbanística”.

En este sentido, la Cámara de Cuentas de Andalucía ha realizado un *Informe de fiscalización de la adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los municipios de más de 50.000 habitantes a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA)*. En él se pone de manifiesto que el procedimiento de revisión del planeamiento es muy complejo y laborioso, lo que supone que se prolongue excesivamente en el tiempo, de manera que los planes de urbanismo están más tiempo redactándose y revisándose que en ejecución. Por otro lado, la excesiva antigüedad de los planes supone que, en muchos aspectos, queden obsoletos y que para seguir urbanizando el municipio las propias Entidades locales suscriban convenios urbanísticos para modificar el planeamiento anterior. Así, en el Ayuntamiento de Marbella, cuyo plan tenía una antigüedad de 22 años, se llegaron a realizar más de 900 convenios, según la información que manejó el equipo redactor del nuevo plan.

En definitiva, los Órganos de Control Externo deben continuar con la fiscalización de la actividad urbanística y asumir los nuevos retos que se presentan, ahora que el desarrollo de las ciudades ha entrado en una auténtica parálisis. Así, se podrían auditar, por ejemplo, los procesos de digitalización del planeamiento urbanístico, cuya finalidad es facilitar que cualquier ciudadano pueda acceder a su contenido y al de las disposiciones de desarrollo, a través de procedimientos telemáticos. Se asegurarían, así, los principios de publicidad y transparencia en una materia que tradicionalmente se ha caracterizado, precisamente, por todo lo contrario.

### **ANEXO**

#### **INFORMES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO RELACIONADOS CON EL URBANISMO<sup>1</sup>**

##### **TRIBUNAL DE CUENTAS**

- Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Estepona (Málaga) y sus sociedades mercantiles participadas, ejercicios 1995 a 1999.
- Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Marbella y sus sociedades mercantiles participadas, ejercicios 2000 y 2001.
- Informe de fiscalización de la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, ejercicio 2004.
- Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Marbella (Málaga) y sus sociedades mercantiles participadas (1 de enero de 2002 a 21 de abril de 2006).
- Informe de fiscalización de la planificación y el desarrollo urbanístico de los municipios costeros de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2006.
- Informe de fiscalización de la gestión urbanística del Ayuntamiento de Seseña (Toledo)

##### **CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA / NAFARROAKO COMPTOS GANBERA**

- Informe de fiscalización sobre la gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona, especialmente referido al suelo urbano. Ejercicios 1990-1994.
- Diversas cuestiones acerca de la gestión urbanística del Ayuntamiento del Valle de Egüés.
- Informe de fiscalización sobre la actividad de la sociedad urbanística municipal Iturgain, S.A. (1998-2005) del Ayuntamiento de Orkoien.
- Informe de fiscalización sobre el patrimonio municipal del suelo en los Ayuntamientos de Pamplona, Tudela y Barañáin, ejercicio 2004.
- Informe de fiscalización sobre la Compraventa de suelo en las Cendeas de Cizur y Galar.
- Convenios urbanísticos entre particulares y los Ayuntamientos de la Comarca de Pamplona (2005-2008).

##### **SINDICATURA DE COMPTE DE CATALUNYA**

- Patrimonio municipal de suelo y vivienda. Ejercicio 2004.

##### **SINDICATURA DE COMPTE DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

- Informe de fiscalización de la gestión y control de los recursos integrantes del patrimonio municipal del suelo correspondiente al ejercicio 2004.

---

<sup>1</sup> Los Órganos de Control Externo se relacionan según su fecha de constitución. No se han incluido algunos informes de regularidad de ayuntamientos que tratan aspectos urbanísticos, como por ejemplo, los informes de los Ayuntamientos de Cuenca o Castro Urdiales, efectuados por el Tribunal de Cuentas; los de la Céndea de Galar (2005), Huarte (2007) y Burlada (2007), realizados por la Cámara de Comptos de Navarra; el del Ayuntamiento de Bigues i Riells de la Sindicatura de Comptes de Catalunya; los de Arbo, Betanzos, Cerdedo, Manzaneda, Mondoñedo; Oroso, Pontecesures, Pontedeume, Portas, Ribadumia, etc. aprobados por el Consello de Contas de Galicia o el del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 2006, elaborado por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, que incluye la revisión de cuatro expedientes específicos, entre ellos la revisión del PERI nº 3, Nueva Plaza de Toros.

**CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA**

- Informe de fiscalización sobre Disciplina urbanística. Informe agregado 2005-2006.
- Informe de fiscalización de la Gestión del Patrimonio Municipal del Suelo 2004
- Informe de fiscalización del urbanismo del Ayuntamiento de Lugo 1999-2002
- Informe de fiscalización del urbanismo del Ayuntamiento de Pontevedra 1999-2002
- Informe de fiscalización del urbanismo del Ayuntamiento de Ourense 1999-2002
- Informe de fiscalización del urbanismo del Ayuntamiento de Sanxenxo 1998-2001
- Informe de fiscalización del urbanismo del Ayuntamiento de O Grove 1998-2001
- Informe de fiscalización del urbanismo del Ayuntamiento de Ames 1998-2001
- Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Oleiros 1998-2001
- Informe de fiscalización del urbanismo del Ayuntamiento de Nigrán 1998-2001

**TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS / HERRI-KONTUEN EUSKAL EPAITEGIA**

- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: Urbanismo 1996-1999 (Patrimonio Municipal del Suelo. Evolución del suelo residencial e industrial. Convenios Urbanísticos).
- Convenios urbanísticos suscritos por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz entre los años 2000 y 2003.
- Convenios urbanísticos suscritos por el Ayuntamiento de Bilbao entre los ejercicios 2000 y 2004.
- Convenios urbanísticos suscritos por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián con incidencia en el ejercicio 2005.
- Convenio para el traslado de Eroski y la construcción de un centro comercial y de ocio en los terrenos de Sidenor, en Vitoria-Gasteiz

**CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA**

- Fiscalización de la adaptación al ordenamiento jurídico de los aprovechamientos urbanísticos del Ayuntamiento de Estepona (Málaga). 1997-1998.
- Fiscalización de la Enajenación de los Bienes del patrimonio Municipal del Suelo de los Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes. 1999-2000.
- Fiscalización de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) 2001.
- Fiscalización de la Gestión Urbanística de la Empresa de Economía Mixta SOMIXUR, S.A. del Ayuntamiento de Algeciras. 1996-2004.
- Fiscalización sobre el cumplimiento de legalidad del Plan Parcial de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Mijas “La Cala Golf”.
- Fiscalización sobre el cumplimiento de legalidad del Plan Parcial nº 4 “Vista Alegre-Universidad” del Ayuntamiento de Huelva.
- Fiscalización de determinados convenios urbanísticos de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.
- Fiscalización de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal de Suelo. 2004
- Fiscalización del convenio urbanístico suscrito entre MURAL, S.L. y el Ayuntamiento de El Ejido (Almería).
- Fiscalización de determinados convenios urbanísticos del Ayuntamiento de Almonte (Huelva).
- Fiscalización de la adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los municipios de más de 50.000 habitantes a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA).

### **AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS**

- Informe de Fiscalización de la gestión de las Sociedades mercantiles Grafcan, S.A., Gesplan, S.A., Gestur Las Palmas, S.A. y Gestur Tenerife, S.A., en materia de ordenación territorial y gestión del suelo en Canarias, ejercicios 2004-2005.
- Informe de fiscalización de los Patrimonios Municipales e Insulares del Suelo, ejercicios 2003-2004.

### **SINDICATURA DE CUENTAS DE CASTILLA-LA MANCHA**

- Ayudas recibidas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por las Entidades de la Región, con cargo al programa Ordenación Territorial y Urbanismo. 2005

### **SINDICATURA DE COMPTES DE LES ILLES BALEARS**

- Informe sobre la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo correspondiente al ejercicio 2004.

### **CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN**

- Fiscalización sobre la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo. Ejercicio 2004.

### **SINDICATURA DE CUENTAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

- Informe de fiscalización sobre los bienes y derechos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo. Ejercicio 2005.