



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO

Ejercicio 2004

El Tribunal de Cuentas del Estado y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas acordaron realizar una fiscalización conjunta de la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo (en adelante PMS) en todo el territorio nacional, de forma que se pudiesen obtener conclusiones generales sobre la misma. A partir del acuerdo alcanzado, y una vez elaborado un programa de trabajo conjunto que permitiera -en la medida de lo posible- efectuar la fiscalización con parámetros homogéneos, el Pleno de la Cámara de Cuentas el 21 de septiembre de 2005, incluyó en el plan de actuaciones de ese ejercicio la realización del correspondiente informe de fiscalización en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La finalidad del informe es concluir sobre el cumplimiento de la normativa aplicable a la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo durante el ejercicio económico de 2004, así como sobre la utilidad de tal instrumento para intervenir en el mercado de suelo.

Según el programa de trabajo elaborado conjuntamente por todos los órganos de control externo, la fiscalización se ha extendido a los once ayuntamientos de la Comunidad Autónoma con población superior a 100.000 habitantes (Algeciras, Almería, Cádiz, Córdoba, Dos Hermanas, Granada, Huelva, Jaén, Jerez de la Frontera, Málaga y Sevilla) y a aquellos cinco municipios de más de 20.000 que hayan tenido un mayor crecimiento de población en el periodo 2000-2004 (Benalmádena, Níjar, Rincón de la Victoria, Roquetas de Mar y Torremolinos). No se ha incluido el ayuntamiento de Marbella porque, a pesar de tener más de 100.000 habitantes, durante la elaboración del informe se procedió a su disolución y a la constitución de una Comisión Gestora designada por la Diputación Provincial de Málaga.

La normativa aplicable a la presente auditoría está constituida, principalmente, por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 17 de diciembre de 2002 (en adelante LOUA), modificada por Ley de 11 de noviembre de 2005. No obstante, esta reforma solamente se ha tenido en cuenta en las recomendaciones incluidas en el informe, pues no estaba vigente en el ejercicio fiscalizado.

Las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas son las siguientes:

1. En el ejercicio 2004 solamente tenían constituido formalmente el Patrimonio Municipal de Suelo los ayuntamientos de Benalmádena, Dos Hermanas, Granada, Huelva, Jaén, Roquetas de Mar y Sevilla.

Aunque no es necesario un acto formal de constitución, pues los bienes y recursos que lo integran quedan sometidos, en todo caso, al régimen jurídico establecido en la ley (art. 69 LOUA), se recomienda al resto de ayuntamientos que aprueben formalmente este instrumento de intervención en el mercado del suelo, recogiendo en el acto de constitución los bienes y recursos que, en ese momento, integran el citado Patrimonio. A partir de entonces, será menos complicado efectuar el control sobre el mismo, pues está sometido al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria (art. 70.2 LOUA).

2. El Patrimonio Municipal de Suelo se configura como un patrimonio independiente y separado a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular (art. 70.1 LOUA). Por su parte, la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía establece que el inventario general consolidado estará integrado, entre otros, por el del Patrimonio Municipal de Suelo (art. 58).

Los ayuntamientos de Benalmádena, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Roquetas de Mar y Sevilla tienen constituido un inventario que permite conocer cuáles son los bienes y terrenos que se integran en el Patrimonio Municipal de Suelo. Sin embargo, se deben efectuar dos matizaciones: en primer lugar, que en Benalmádena, Huelva y Jaén no todos los terrenos, bienes y parcelas se encuentran tasados, por lo que no es posible conocer el valor total del mismo. En segundo término, que en los municipios de Benalmádena y Málaga se encuadran dentro del PMS determinados bienes que, en principio, no deben formar parte del mismo, pues por sus características nunca podrán destinarse al cumplimiento de los fines de aquél, de manera que el número total de fichas y su valor debe ser tomado con suma cautela.

Se insta a estas corporaciones a que procedan a la valoración de todos los elementos pertenecientes al PMS y que solamente incorporen al mismo aquellos bienes que por su propias características puedan destinarse a los fines del citado Patrimonio, pues de lo contrario se desvirtúa tanto el inventario específico del PMS como, en su caso, su valor. Circunstancia que deviene capital pues, tras la reforma de la legislación urbanística, las entidades deben rendir la cuenta de liquidación anual de dicho patrimonio (art. 71.3 LOUA), en la que lógicamente no se debe incluir el valor de los bienes que no deben formar parte del mismo.

En los demás ayuntamientos (Algeciras, Almería, Cádiz, Dos Hermanas, Jerez de la Frontera, Níjar, Rincón de la Victoria y Torremolinos) no ha sido posible conocer qué bienes pertenecen al PMS y cuál es su valoración.

Estas corporaciones deben adoptar las medidas precisas para actualizar sus inventarios, de forma que puedan conocer los bienes pertenecientes al PMS (art. 58 Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en adelante LBELA), así como su valoración, pues, como se acaba de reseñar, deben rendir la cuenta de liquidación anual de dicho Patrimonio.

3. El Patrimonio Municipal de Suelo se caracteriza por estar constituido, de un lado, por bienes, terrenos y construcciones y, de otro, por recursos e ingresos (art. 72 LOUA).

Durante el ejercicio fiscalizado, y de conformidad con la información obtenida, se han incluido en los respectivos Patrimonios Municipales de Suelo 173 parcelas que cumplen los requisitos para ser consideradas como terrenos y construcciones, tal y como dispone la LOUA. Por su parte, los ingresos y recursos incorporados a los citados Patrimonios ascienden a 174 M€ .

4. Desde el sistema de información contable, solamente los ayuntamientos de Granada, Málaga, Roquetas de Mar y Sevilla controlan, a través de la contabilidad financiera, las incorporaciones al inmovilizado de los bienes, terrenos y edificaciones del PMS y, consecuentemente, conocen la valoración del mismo.

Los demás ayuntamientos deben efectuar los correspondientes asientos contables para que su inmovilizado refleje el valor de los bienes del PMS. En tal sentido, se debe recordar que la nueva Instrucción de Contabilidad Local prevé cuentas específicas para este Patrimonio y, además, establece que la entidad contable debe contar con el oportuno inventario de bienes y derechos que detalle los elementos del inmovilizado.

A su vez, se recomienda a todos los ayuntamientos que mejoren la coordinación entre los departamentos implicados en la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo.

El inventario debe ser un registro que en todo momento esté actualizado, dando entrada y salida a los bienes y derechos conforme se van produciendo los movimientos correspondientes. Esa información debe ser conocida por los responsables de contabilidad, pues, como ya se ha dicho, las Entidades locales deben rendir la cuenta de liquidación anual de dicho Patrimonio (art. 71.3 LOUA).

En Algeciras, Granada, Rincón de la Victoria y Roquetas de Mar se contabilizan inicialmente los recursos de enajenación de parcelas o conversión en metálico del aprovechamiento urbanístico en cuentas no presupuestarias. Esta situación supone un incumplimiento de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, pues solamente se deben recoger como operaciones no presupuestarias las previstas en la normativa; por otro lado, desvirtúa el resultado presupuestario del ejercicio y puede distorsionar el remanente de tesorería de la entidad, pues al tratarse de ingresos afectos a fines determinados no pueden incluirse en el remanente de tesorería para gastos generales.

Los ingresos obtenidos por estas fuentes siempre se deben imputar al presupuesto de la entidad cuando, de conformidad con lo establecido en los principios contables públicos, se den los supuestos de hecho para proceder a su reconocimiento o, en su caso, se produzca el cobro.

5. La LOUA amplía los posibles destinos del Patrimonio Municipal de Suelo para que, junto a su primigenia función de poner en el mercado suelo para vivienda con algún régimen de protección y otros usos de interés público, pueda contribuir globalmente a dotar a las Administraciones públicas de recursos para la actuación pública urbanística. En tal sentido diferencia, por un lado, el destino de los terrenos y construcciones (art. 75.1) y, por otro, el que corresponde a los ingresos y recursos (art. 75.2).

5.1 Los terrenos y construcciones se pueden destinar: a) a la construcción de viviendas de protección pública, b) excepcionalmente se podrán enajenar para la construcción de otro tipo de viviendas, c) a usos declarados de interés público y d) a cualesquiera de los usos admitidos por el planeamiento.

Durante el ejercicio fiscalizado los ayuntamientos auditados han enajenado, cedido, permutado, etc., 143 parcelas pertenecientes a sus respectivos Patrimonios Municipales de Suelo. El 27% se ha destinado a la construcción de viviendas de promoción pública, el 20% se ha enajenado para la construcción de otro tipo de viviendas, el 15% a usos declarados de interés público, otro 17% a usos admitidos por el planeamiento y el 21% restante a otros fines distintos de los previstos en el artículo de la LOUA.

5.2 Por su parte, los ingresos y recursos, de conformidad con el artículo 75.2 LOUA, se destinarán: a) a la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección pública, b) a la conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del PMS, c) a la promoción de viviendas de protección pública y d) a la ejecución de actuaciones públicas o al fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada. Son, por tanto, ingresos específicos vinculados a fines concretos que, de conformidad con el artículo 165.2 de la LRHL, no se pueden destinar a satisfacer el conjunto de obligaciones de la entidad. En consecuencia, debe haber una adecuada correlación entre los ingresos obtenidos por la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo y los gastos que, de conformidad con la legislación urbanística, pueden efectuarse con cargo a los mismos.

Los ayuntamientos de Benalmádena, Dos Hermanas, Jaén, Níjar y Torremolinos incumplen el artículo 165.2 de la LRHL, pues no tienen establecidos procedimientos que permitan conocer los gastos financiados con tales recursos y, en consecuencia, no se puede comprobar el destino de los mismos. Los once ayuntamientos restantes tienen establecidos procedimientos que permiten identificar los gastos financiados con estos ingresos; si bien, el 52% de las obligaciones contraídas durante el ejercicio 2004, se han erogado en inversiones generales del municipio que no se pueden subsumir en el artículo 75.2 de la LOUA.

Los ayuntamientos no pueden financiar inversiones generales del municipio con los ingresos y recursos obtenidos por la gestión del PMS; por el contrario, sólo pueden destinarlos a los fines establecidos en el art. 75.2 de la LOUA.

Además, la Gerencia de Urbanismo de Jerez de la Frontera, durante el ejercicio fiscalizado, ha financiado gastos corrientes (retribuciones del personal, mantenimientos, publicidad y propaganda, asesoramientos técnicos, intereses de demora, etc.) con parte de los recursos obtenidos por la gestión de su Patrimonio Municipal de Suelo. Esta forma de actuar incumple, no sólo el artículo citado en el párrafo anterior, sino también los artículos 5 de la LRHL y 16.d) de la LBELA que impiden financiar gastos corrientes con estos recursos.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

6. Para finalizar, se puede concluir que el uso que hacen los ayuntamientos fiscalizados del PMS no satisface las finalidades previstas en la legislación (crear reservas de suelo, facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento, intervenir en el mercado de suelo y garantizar una oferta de suelo para viviendas de protección pública). Durante el ejercicio fiscalizado, solamente el 27% de los terrenos incluidos en este Patrimonio se han empleado en la construcción de viviendas de protección pública. El 52% se ha destinado a otros usos que siempre requieren resolución motivada de la Administración que los justifique. El 21% restante se ha utilizado para fines distintos de los previstos en la legislación urbanística, que difícilmente son subsumibles en las finalidades anteriormente reseñadas.

En cuanto a las actuaciones financiadas con los recursos generados por el PMS, el 52% de las obligaciones contraídas por los ayuntamientos en 2004 se destinan a inversiones generales que no respetan los destinos previstos en el artículo 75.2 de la LOUA.

En definitiva, se hace necesario efectuar las reformas legislativas oportunas que permitan cambiar la situación actual. En tal sentido, se debería modificar la normativa urbanística para garantizar adecuadamente que los bienes del PMS se utilicen, principalmente, en la construcción de viviendas de protección pública y, al mismo tiempo, modificar la legislación presupuestaria, de forma que los recursos financieros derivados del PMS, en su condición de patrimonio separado, queden afectos a los supuestos tasados en la legislación urbanística y controlados mediante cuentas restringidas.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.