



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS  
BIENES INTEGRANTES DEL  
PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO DE  
LAS ENTIDADES LOCALES,**

**EJERCICIOS 2008 Y 2009**

---





## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

El Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en el artículo 5.1 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, y a tenor de lo previsto en el artículo 18 de la misma Disposición y concordantes del Reglamento de Organización y Funcionamiento, ha aprobado, en su Sesión de 28 de marzo de 2012, el “Informe de Fiscalización de los Bienes Integrantes del Patrimonio Público del Suelo de las Entidades Locales, ejercicios 2008 y 2009”. Asimismo de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 4/1989, ha acordado su elevación al Parlamento de Canarias, su remisión al Tribunal de Cuentas y al Pleno de cada una de las Entidades Locales (Cabildos Insulares y Ayuntamientos).



**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS BIENES  
INTEGRANTES DEL PATRIMONIO  
PÚBLICO DEL SUELO DE LAS ENTIDADES LOCALES,  
EJERCICIOS 2008 Y 2009**

**ÍNDICE**

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
1.1. Justificación. ....	3
1.2. Objetivos. ....	3
1.3. Alcance y Metodología. ....	4
1.4. Limitaciones. ....	6
1.5. Marco jurídico. ....	7
1.6. Trámite de alegaciones. ....	14
<b>2. OPINIÓN Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>15</b>
2.1. Opinión. ....	15
2.2. Conclusiones. ....	15
2.3. Recomendaciones. ....	19
<b>3. GESTIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO.....</b>	<b>24</b>
3.1. Planeamiento urbanístico. ....	24
3.2. Constitución del PPS. ....	27
3.3. Entidades que intervienen en la gestión del PPS. ....	29
3.4. Patrimonio separado. ....	30
3.5. Incorporaciones al PPS. ....	38
3.6. Aspectos presupuestarios y contables del PPS. ....	41
3.7. Destino de los bienes y recursos del PPS. ....	49



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

## **SIGLAS**

BOC	Boletín Oficial de Canarias.
€	Euros.
m <sup>2</sup>	Metros cuadrados.
NC	No contesta.
TRLS08	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
PPS	Patrimonio Público de Suelo.
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RGEP	Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias.
TRLOT	Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales.
VPP	Viviendas de promoción pública.



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Justificación.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, a la Audiencia de Cuentas de Canarias le corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, del que forman parte las Entidades Locales que forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma, según el artículo 2 de la misma Ley.

El Programa de Actuaciones de la Audiencia de Cuentas para el ejercicio 2010, aprobado por el Pleno en sesión celebrada el 18 de diciembre de 2009, modificado en sesión plenaria de 29 de julio de 2010, incluye la fiscalización de los bienes integrantes del Patrimonio Público del Suelo de las Entidades Locales, ejercicios 2008 y 2009.

El artículo 74.1 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, con el título de “*Constitución, naturaleza, gestión y bienes integrantes*”, dispone que:

*“La Administración de la Comunidad Autónoma, las Islas y los Municipios deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas de carácter urbanístico, residencial o ambiental y de facilitar la ejecución del planeamiento”.*

Por tanto, determina que las Islas y los Municipios como administraciones públicas están sujetas a un deber de constitución de los Patrimonios Públicos del Suelo.

La presente actuación es continuación de la realizada por la Audiencia de Cuentas sobre la gestión y control de los recursos integrantes de los Patrimonios Públicos del Suelo correspondiente a las operaciones de los ejercicios 2003 y 2004.

### **1.2. Objetivos.**

La actuación fiscalizadora realizada es de regularidad limitada a los aspectos que se indican en el alcance, cuyo objetivo es analizar y valorar los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos del Suelo. También se ha analizado si los diferentes



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

elementos que lo integran se están gestionando conforme con la legislación autonómica.

### **1.3. Alcance y Metodología.**

Para el desarrollo de la fiscalización se han utilizado los programas de trabajo preparados al efecto y han incluido las pruebas y procedimientos precisos para verificar las siguientes materias:

- A. Los aspectos urbanísticos relativos al planeamiento, sus instrumentos, ejecución e implicaciones patrimoniales y registrales.
- B. Las implicaciones de carácter económico-patrimonial.
- C. Las altas, así como las entradas y salidas del Inventario de Bienes que integran el Patrimonio Público del Suelo.
  - Determinar la procedencia de los bienes y si la clasificación en el ayuntamiento es adecuada a la que realiza la legislación urbanística aplicable.
  - Análisis de los aprovechamientos urbanísticos y otros bienes obtenidos durante el ejercicio, comprobando que el ayuntamiento controla la correcta determinación física y su valoración, conforme con los criterios y normas aplicables.
  - Comprobar la correcta contabilización de las altas efectuadas en el ejercicio y su inclusión en el inventario.
- D. La gestión y utilización del Patrimonio Público del Suelo en los ejercicios a fiscalizar, verificando que los usos son conformes con las finalidades del Patrimonio Público del Suelo y permitidas en la legislación aplicable.
  - Los diferentes usos dados al Patrimonio Público del Suelo en los ejercicios, diferenciando las enajenaciones, las sustituciones del aprovechamiento lucrativo de cesión obligatoria y gratuita por su equivalente en metálico, las permutas, las cesiones, las operaciones de ocupación directa, etc., comprobando su conformidad con los fines



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

del Patrimonio Público del Suelo y si se ha utilizado el procedimiento previsto en la normativa de aplicación.

- La utilización de bienes del Patrimonio Público del Suelo con la finalidad de construir viviendas con algún tipo de protección pública y compararla con el resto de usos dados a estos bienes.
- La correcta contabilización de las bajas y alteraciones producidas en los ejercicios y, en su caso, baja en el inventario.

La actuación fiscalizadora ha abarcado los siete cabildos insulares y la totalidad de ayuntamientos de la Comunidad Autónoma. Si bien, las Entidades que no contestaron a la solicitud de información y que se citan en limitaciones no se han incluido en el análisis.

Se circularizó a los cabildos insulares y ayuntamientos mediante cuestionarios de información sobre la gestión de los respectivos Patrimonios Públicos de Suelo. En algunos casos, fue necesario reiterar la petición pero, en última instancia, se ha recibido toda la documentación necesaria, salvo en el caso de los siete cabildos insulares y los ayuntamientos citados en las limitaciones.

De ellos, se ha seleccionado una muestra del 10% de ayuntamientos, en los que se ha realizado una fiscalización sobre una selección de expedientes. La selección de ayuntamientos fue la siguiente:

- Los mayores de 100.000 habitantes.

<b>Ayuntamiento</b>	<b>Pobl. 2009</b>
Las Palmas de Gran Canaria	381.847
Santa Cruz de Tenerife	222.417
San Cristóbal de La Laguna	150.661
Telde	100.015

- Los 5 ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes que han tenido un mayor crecimiento de población en los ejercicios fiscalizados, tomando como fuente la Revisión del Padrón Municipal a 1 de enero de 2004 y 2009 (Instituto Nacional de Estadística).



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

<b>Ayuntamiento</b>	<b>Pobl. 2009</b>	<b>Pobl. 2004</b>	<b>Incremento</b>
Granadilla de Abona	39.993	30.769	29,98%
Arona	78.614	59.395	32,36%
Adeje	43.204	30.304	42,57%
Mogán	21.690	15.176	42,92%
La Oliva	21.996	15.583	51,15%

En estas entidades se ha efectuado un trabajo más exhaustivo para verificar los resultados obtenidos.

Una vez obtenida la información correspondiente, se ha procedido a su análisis crítico y, con posterioridad, se ha contrastado, cuando ello ha sido preciso, con los responsables técnicos de los ayuntamientos, a fin de aclarar todas las cuestiones dudosas que se han considerado necesarias.

Debemos señalar la colaboración prestada por el personal de los ayuntamientos.

El trabajo de campo concluyó el 14 de julio de 2011.

### **1.4. Limitaciones.**

Los ayuntamientos de Arico, Arrecife, Betancuria, La Matanza de Acentejo, Puntallana, San Bartolomé de Tirajana, San Sebastián de la Gomera y Tejeda, no remitieron la información solicitada, por lo que no se han incluido en el análisis.

Los ayuntamientos de Arona y Yaiza no remitieron el cuestionario de gestión urbanística. En tanto que, el Ayuntamiento de San Bartolomé de Lanzarote no remitió el de gestión contable.

En el caso de los ayuntamientos de Artenara, Barlovento, Garachico, Puerto de la Cruz, San Miguel de Abona, Santa Brígida, Santa María de Guía de Gran Canaria, Santiago del Teide, Tacoronte, Valleseco, Valsequillo de Gran Canaria y Vega de San Mateo, la información remitida resultó incompleta. No obstante, se han incluido, en la medida de lo posible, en el análisis.

Por su parte, los siete cabildos insulares, al igual que en los ejercicios 2003 y 2004 comunicaron, en el plazo concedido, que no tenían bienes, derechos o recursos que se hubieran integrado en el Patrimonio Público del Suelo, motivo por el que no se han incluido en las conclusiones de la presente fiscalización.





*Audiencia de Cuentas de Canarias*

### **1.5. Marco jurídico.**

El artículo 74.1 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, con el título de “*Constitución, naturaleza, gestión y bienes integrantes*” dispone que:

*“La Administración de la Comunidad Autónoma, las Islas y los Municipios deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas de carácter urbanístico, residencial o ambiental y de facilitar la ejecución del planeamiento”.*

Por tanto, determina que las Islas y los Municipios como administraciones públicas están sujetas a un deber de constitución de los Patrimonios Públicos del Suelo.

Hay que hacer notar que la norma territorial canaria opta, pues, por aplicar una cláusula general de constitución del patrimonio local, con lo que descarta opciones alternativas como las producidas en otras comunidades autónomas, que han previsto posibilidades de exoneración en favor de determinados municipios, introducidas a partir del ejercicio de la competencia legislativa en materia urbanística.

Por lo que respecta a la innovación que implica incluir los cabildos como sujetos al deber de constitución, se tiene que considerar, que no estaremos en presencia de un Patrimonio Público de Suelo, sino, lógicamente, de un patrimonio público, como así ha optado en su denominación nuestro legislador.

Por otro lado, el precepto constitucional mantiene que la comunidad deberá participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

Esta participación se produce en los términos fijados en la legislación urbanística, que impone a los propietarios del suelo determinados deberes, entre los que se encuentra el de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento urbanístico del sector.

El suelo así obtenido por las Entidades municipales con el desarrollo urbanístico del planeamiento, al ser consecuencia de la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística, se integra, junto a otros bienes y recursos, en el Patrimonio Público del Suelo y queda sometido a las finalidades señaladas anteriormente.



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

Es de destacar, que si bien tanto en el artículo 276 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, así como en algunas normas autonómicas, establecían que estos recursos se debían utilizar tanto para conservación (capítulo 2 ó 6 del presupuesto de gastos) como para la ampliación (capítulo 6); esta obligación legal, en lo relativo a la “*conservación*” entendida como gasto corriente entraba en contradicción con el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, que obliga a que los ingresos obtenidos por enajenación de inversiones reales deben destinarse a la realización de nuevas inversiones

Por ello, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo), junto al tradicional destino de la “*conservación y ampliación*” del mismo, introdujo la precisión de que los ingresos obtenidos pueden aplicarse igualmente a la “*administración*”, pero en todos esos supuestos, “*siempre que sólo se financien gastos de capital*” de tales Patrimonios Públicos de Suelo. Lo que deba entenderse por “*conservación, administración y ampliación*”, en cuanto conceptos normativos indeterminados, deberá ser precisado por la legislación autonómica, siempre dentro de una interpretación “*razonable*”, en la que cabrán todos aquellos extremos propios de la “*gestión*” de dicho Patrimonio Público de Suelo.

Ahora bien, ahora como novedad, se permite igualmente que tales cantidades se destinen a los usos propios de su destino, que aparecen regulados en el artículo 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008 y que deberán ser concretados por la legislación autonómica: la construcción de viviendas de promoción pública u otros usos de interés social, que serán de naturaleza urbanística, de protección o mejora de espacios naturales, o de protección y mejora de bienes del patrimonio cultural.

Por tanto, con la Ley 8/2007 corrigió directamente la doctrina jurisprudencial que, basada en la literalidad de los artículos 276.2 y 280.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992 había afirmado la “*incomunicación*” entre tales preceptos con el argumento de “*que una cosa es que los terrenos de los bienes del Patrimonio Público de Suelo deben destinarse a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de promoción pública o a otros fines de interés social, y otra distinta es que si enajenan el producto obtenido deba reinvertirse en el propio Patrimonio Público de Suelo y no en cualesquiera otras finalidades*”.

Sin embargo, en la legislación canaria, hasta la entrada en vigor del Reglamento de Gestión y Ejecución del sistema de Planeamiento de Canarias, que en el artículo 232.2 contempla el que los bienes integrantes de los Patrimonios municipales del



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

suelo, así como los recursos que se obtengan de su enajenación y, en general, de su gestión, queden vinculados con carácter exclusivo al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 76 del Decreto Legislativo 1/2000, no tuvo cobertura jurídica el destino de los ingresos obtenidos a su conservación y ampliación.

Desde la perspectiva, del SICAL -sistema de información contable para la Administración local-, los bienes integrantes del Patrimonio Público de suelo aparecen configurados como un inmovilizado –Regla 15- recogido en el Inventario de Bienes de la Corporación Local regulado por el artículo 17 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales que establece la obligación de inventariar “*todos los bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y forma de adquisición*”, sin perjuicio de que por la legislación autonómica se cree un Registro específico.

Registro específico que, en el caso canario, se denominó Registro de Explotación por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

En este sentido, el artículo 232.2 del Decreto 183/2004 señala, que los Patrimonios Públicos del Suelo constituyen un patrimonio separado de los demás bienes de titularidad de la Administración Pública de que se trate, quedando afectados dichos bienes, así como los recursos que se obtengan de su enajenación y, en general, de su gestión, a la finalidad establecida en el artículo 76 del Decreto Legislativo 1/2000 y 235 del Reglamento.

El artículo 241 señala que los objetivos del Registro de Explotación son: poner en conocimiento del Pleno de la Corporación u órgano de gobierno equivalente, así como para conocimiento público, los fines o destino que tendrán los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos del Suelo; llevar la contabilidad con arreglo a los fines y reglas establecidos en la legislación general, mostrando el registro una imagen fiel del Patrimonio Público del Suelo, a través de las auditorías que se vayan realizando, así como mostrar una información útil en la rendición de cuentas con el objetivo de facilitar la toma de decisiones y actuación de los órganos competentes de las Administraciones actuantes, homogeneizando una valoración de los bienes que los integran y posibilitando una adecuada coordinación de las políticas de suelo de las distintas Administraciones Públicas que intervienen (insular, local y autonómica).

De la liquidación de la gestión anual de la explotación de los Patrimonios Públicos del Suelo se acompañará un anexo a la liquidación de la ejecución de las cuentas de los presupuestos anuales, siendo objeto de control por el Departamento con



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

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.

El registro de explotación, correrá a cargo de los órganos competentes encargados de su gestión en función de la potestad autoorganizatoria de cada Administración Pública. La finalidad de dicho Registro de Explotación es suministrar información económico-financiera del conjunto de bienes integrantes del Patrimonio Público del Suelo. Para cumplir con este objetivo deberá quedar reflejada tanto la captación o incorporación de los bienes, como su valoración y los registros de dichos bienes por las transacciones, en su caso, realizadas, presentando esta información de forma adecuada a las finalidades de los Patrimonios Públicos del Suelo.

La incorporación de bienes al Registro permitirá conocer el valor inicial del patrimonio incorporado al inicio de cada ejercicio económico, las variaciones del patrimonio a lo largo de cada ejercicio y el valor final tanto individual como colectivamente de dicho patrimonio en dicho ejercicio económico. El apartado sexto del artículo 238 del Reglamento señala que se deberán articular los mecanismos precisos para interrelacionar esta información con el inventario de bienes evitando duplicidades.

Finalmente, el artículo 242 del Reglamento señala que el Registro de Explotación se actualizará cada año, comprendiendo todas aquellas modificaciones producidas, altas, bajas, cesiones o permutas, cambios de naturaleza jurídica y otros.

Dicho Registro que, si bien, en la redacción inicial parecía tratarse bien, de un inventario complementario y adicional del Inventario General de la Corporación, puesto que su única finalidad es el control de los bienes, derechos y recursos del Patrimonio Público del Suelo, articulado a través del control tanto de las entradas como de las salidas o, en todo caso, de recoger en el inventario de bienes la información complementaria necesaria para señalar que se trata de bienes que forman parte del Patrimonio Público del Suelo, aunque todos ellos luego sean objeto de un anexo particular en el que se juntarán todos, el Registro de Explotación, conciliando la universalidad que debe tener el Inventario de Bienes con la prevención de disponer de un patrimonio separado del resto de bienes, la imprecisa configuración en el Reglamento de Gestión y Ejecución del sistema de Planeamiento de Canarias (que parece definirlo como un registro contable) lo hace inoperativo.

Ahora bien, dada la vigencia del principio general de unidad de caja, establecido en el artículo 165 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, no podría distinguirse físicamente entre los ingresos y gastos vinculados al Patrimonio



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

Público de Suelo y aquellos otros derivados del cumplimiento de cualesquiera otras obligaciones del Municipio. En consecuencia, el respeto a su configuración como un patrimonio afectado o separado sólo puede articularse a través del seguimiento presupuestario y contable.

En consecuencia, lo que deberá constar en el Presupuesto Municipal es la equivalencia entre la cantidad obtenida por la disposición de los bienes de los Patrimonios Públicos de Suelo y la destinada a su conservación, administración y ampliación, o a la construcción de viviendas de promoción público o aquellos otros usos de interés social, puesto que en caso contrario, la aprobación del presupuesto no será ajustada a derecho. En principio, dichas partidas deberían figurar como ingresos afectados. A esta conclusión no afecta que los ingresos previstos en el Presupuesto se hayan o no producido, dado que lo que resulta analizado es la consignación presupuestaria (la falta de correspondencia o no entre las previsiones de ingresos y de gastos) y no su eventual ejecución, de manera que lo que es ilegal es aquélla al margen de que finalmente se materialice o no, lo cual, obviamente, debe entenderse sin perjuicio de que la Administración, en ejecución de sentencia, sólo venga obligado a invertir en Patrimonio Público del Suelo lo que haya ingresado efectivamente por la enajenación de bienes integrantes del mismo.

Desde un punto de vista contable, los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes del Patrimonio Público del Suelo o de la sustitución del aprovechamiento por dinero tendrán el carácter de recursos afectados, ya que se destinarán al fin específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Público del Suelo; de forma que al final del ejercicio deberán calcularse las correspondientes desviaciones de financiación que incidirán, en su caso, en el resultado presupuestario y en el remanente de tesorería.

Si la enajenación de los bienes o derechos estaba prevista en el presupuesto inicial de la Entidad, crearemos el consiguiente proyecto de gasto con financiación afectada, de forma que quede garantizado el fin específico de los recursos obtenidos. Por el contrario, si los ingresos no estuvieran previstos en el presupuesto recurriremos a la oportuna modificación de crédito y, de igual forma, se creará el correspondiente gasto con financiación afectada.

La legislación que regula la gestión del Patrimonio Público del Suelo en el período fiscalizado se contiene, fundamentalmente, en las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Artículos que resulten de aplicación, en particular el 5 y 80.2.



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

- Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Resto de artículos de la misma que no sean de aplicación general o básicos, los cuales podrán resultar de posible aplicación a las Entidades Locales, con un carácter de supletorio en caso de existencia de laguna jurídica.
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo).
- Ley 2/2003, de 10 de febrero, de Viviendas de Canarias.
- Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
- Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Artículos relativos a estas materias, cuyo carácter: básico o no, se inferirá, según disponga la legislación estatal vigente al respecto (Disposición Final Séptima b)).
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales.
- Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de carácter básico en esta materia, solo en cuanto desarrolle normas estatales de este mismo carácter básico.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.
- Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
- Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación.



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

- Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias.
- Ordenanzas Municipales, aprobadas en la materia.

Por último, los principios extraídos de la legislación contenida en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y sus disposiciones de desarrollo, Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse (artículo 4.2 de la Ley 30/2007).

En este sentido, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 25/08 establece *“que por vía de lo dispuesto en este apartado 2 del mismo artículo (4 de la LCSP), cabe la posibilidad de continuar la aplicación (de los artículos de esta norma), cuando dispone que para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse se aplicarán los principios de esta Ley, consideración que, aunque no se vincula a una norma concreta, no impide encontrar en su articulado normas que, como señala el artículo 1 (de la LCSP), tienen por objeto garantizar la aplicación de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no-discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos con la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”*.

Según el Informe Junta Consultiva de Contratación Administrativa 25/08, las *“normas de la Ley 33/2003 han de entenderse complementadas por vía de desarrollo normativo con el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, en cuanto no estuviera derogado por la Ley”*.

En todo caso, es preciso también tener en cuenta que, por su parte, el artículo 110.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, no básico, regula que en lo no previsto en la Ley de Patrimonio y sus disposiciones de desarrollo la preparación y adjudicación de estos contratos sobre bienes patrimoniales se regirá por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas (actualmente Ley 30/2007).



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

### **1.6. Trámite de alegaciones.**

En cumplimiento del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Audiencia de Cuentas, el Proyecto de Informe fue remitido a los 88 ayuntamientos y 7 Cabildos Insulares fiscalizados, a fin de que formularan alegaciones y presentaran, en el plazo de 30 días hábiles a partir de su recepción, los documentos y justificantes que estimasen pertinentes.

Transcurrido el plazo concedido para ello, no se formularon alegaciones al mismo.





## **2. OPINIÓN Y CONCLUSIONES**

### **2.1. Opinión.**

La actividad llevada a cabo por los ayuntamientos y cabildos insulares en la gestión del Patrimonio Público del Suelo, con carácter general, no se ha ajustado, en el periodo analizado, a la normativa de aplicación y su utilización, por los ayuntamientos, no ha servido como instrumento de intervención en el mercado del suelo.

### **2.2. Conclusiones.**

1. Los ayuntamientos de Arico, Arrecife, Betancuria, La Matanza de Acentejo, Puntallana, San Bartolomé de Tirajana, San Sebastián de la Gomera y Tejeda, no remitieron los cuestionarios de contestación con la información solicitada, por lo que no han sido incluidos en el análisis (epígrafe 1.4).
2. Los ayuntamientos de Arona y Yaiza no remitieron el cuestionario de gestión urbanística. En tanto que, el Ayuntamiento de San Bartolomé de Lanzarote no remitió el de gestión contable.

En el caso de los ayuntamientos de Artenara, Barlovento, Garachico, Puerto de la Cruz, San Miguel de Abona, Santa Brígida, Santa María de Guía de Gran Canaria, Santiago del Teide, Tacoronte, Valleseco, Valsequillo de Gran Canaria y Vega de San Mateo, la información remitida resultó incompleta. No obstante, se han incluido, en la medida de lo posible, en el análisis (epígrafe 1.4).

3. Por su parte, los siete cabildos insulares, al igual que en los ejercicios 2003 y 2004, comunicaron en el plazo concedido que no tenían bienes, derechos o recursos que se hubieran integrado en el Patrimonio Público del Suelo, motivo por el que no se han incluido en la fiscalización realizada (epígrafe 1.4).
4. Del análisis efectuado al desarrollo de la gestión del Patrimonio Público del Suelo por los ayuntamientos, con las limitaciones indicadas en el presente informe, se ha podido comprobar que no ha existido una mejora apreciable de la misma entre los ejercicios 2003 y 2009 e incluso, existen aspectos en los que ha empeorado. Siendo varios los problemas detectados, originados, en ocasiones, por diversos tipos de incumplimientos que, a efectos metodológicos, se pueden agrupar, en cuatro categorías genéricas de niveles bien diferentes, que pueden servir para enumerar los distintos problemas, y que, en este sentido, se pueden



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

agrupar en los siguientes: los que atañen a la, en ocasiones, compleja e insuficiente regulación de determinados aspectos, los relativos a la cantidad y formación de los recursos humanos intervinientes, los que van referidos a los recursos materiales y herramientas de gestión y, por último, aquéllos que aluden a la comunicación, tanto interna como externa, entre las distintas unidades que intervienen en su gestión (epígrafe 3).

5. Los Planes Generales de Ordenación Urbana del 29% de los ayuntamientos fiscalizados tenían en el ejercicio 2009 una antigüedad superior a 10 años, cuando en el ejercicio 2004 eran el 42%. En aquellos casos en que el planeamiento general no se ha adaptado al Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en los plazos concedidos para ello, se predica la imposibilidad de aprobar ni continuar la tramitación de los planes de desarrollo.

Además, el excesivo retraso en su revisión conlleva que, en muchos casos, las propias corporaciones acudan a los convenios urbanísticos para, a través de modificaciones puntuales del plan, seguir desarrollando el suelo del municipio.

En cuanto las Normas Subsidiarias de Planeamiento, que era el instrumento en el ejercicio 2004 del 52% de los ayuntamientos, ha pasado a serlo del 23% en 2009. Al ser un instrumento de planeamiento, no contemplado en el actual ordenamiento urbanístico, aquellas adaptaciones que les afectan tienen la consideración de adaptaciones básicas o mínimas del planeamiento general (epígrafe 3.1).

6. En los ejercicios fiscalizados solamente tenían constituido formalmente el Patrimonio Público de Suelo 15 de los ayuntamientos fiscalizados (epígrafe 3.2).
7. Sólo 11 ayuntamientos tenían constituido en el ejercicio 2009 el Registro de Explotación de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y el destino final del Patrimonio Público del Suelo (epígrafe 3.4).
8. Sólo 16 ayuntamientos mantenían un control independiente de cada uno de los bienes y derechos del Patrimonio Público del Suelo y sus movimientos (epígrafe 3.4).



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

9. En un gran número de ayuntamientos, los terrenos, bienes y parcelas no se encuentran valorados, por lo que no es posible conocer el valor total del mismo (epígrafe 3.4).
10. Ninguno de los ayuntamientos fiscalizados comunicó haber destinado suelo de uso residencial a fines distintos de la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Tampoco consta que se adoptaran acuerdos plenarios declarando expresamente cubiertas las necesidades de vivienda en el término municipal ni declarando la existencia de bienes inscritos en el Patrimonio Público del Suelo no apto para el uso residencial (epígrafe 3.4).
11. Desde el sistema de información contable, solamente 5 ayuntamientos controlan, a través de la contabilidad financiera, las incorporaciones al inmovilizado de los bienes, terrenos y edificaciones del Patrimonio Público del Suelo y, consecuentemente, conocen la valoración del mismo (epígrafe 3.6).
12. Sólo 16 de los ayuntamientos tienen constituido un inventario que permita conocer cuáles son los bienes y terrenos que se integran en el Patrimonio Público de Suelo.

En los demás ayuntamientos no ha sido posible conocer qué bienes pertenecen al Patrimonio Público de Suelo y, lógicamente, cuál es su valoración.

El control de los bienes del Patrimonio Público del Suelo realizado a través de los inventarios, sin que se hayan desarrollado por los ayuntamientos los Registro de Explotación, no resulta suficiente al estar éste integrado también por otros recursos financieros obtenidos por la enajenación de aprovechamientos urbanísticos e inmuebles, por dotaciones presupuestarias o por otros ingresos específicos de carácter urbanístico, sin que las operaciones que determinan una alta o una baja de estos recursos hayan sido objeto de apuntes o asientos en los registros o inventarios específicos por lo que, en general, se desconoce la disponibilidad exacta de estos recursos para su utilización en los destinos propios del Patrimonio Público del Suelo. Esta falta de registro no es coherente con el carácter de patrimonio separado que ostentan todos los bienes del Patrimonio Público del Suelo, sin que puedan exceptuarse los derivados de operaciones financieras o presupuestarias (epígrafe 3.6).

13. Existen tres tipos de inventarios en los que se deberían distinguir los bienes y derechos del Patrimonio Público del Suelo en relación con los restantes de la Corporación, los cuales tendrían que estar integrados o coordinados y ser coherentes entre sí: el Inventario General municipal, el Inventario contable y el



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

Registro de Explotación del Patrimonio Público del Suelo. No obstante, existe una generalizada ausencia de inventarios y, en los casos que se mantienen, presentan una falta de coordinación y homogeneidad entre ellos. Como consecuencia de la ausencia de sistemas de registro suficientes, la información sobre el Patrimonio Público del Suelo de los ayuntamientos fiscalizados es, en general, incompleta e incoherente, no pudiendo garantizarse su fiabilidad (epígrafe 3.6).

14. Los inventarios y Registro de Explotación sobre Patrimonio Público del Suelo, en general, no responden a las características esenciales de un inventario, entendido éste como el instrumento que agrupa debidamente ordenados los bienes, derechos y cargas debidamente valorados que constituyen el patrimonio. No siempre se mantienen por las unidades encargadas de su gestión, y carecen de alguna o varias de las características mínimas exigibles: que figuren todos los elementos debidamente singularizados; que incluyan las características específicas de cada elemento (situación, dimensiones, calificación, etc.); que estén actualizados con el registro de todas las altas, modificaciones y bajas en el momento en que se producen; y que los elementos consten debidamente valorados. De hecho, se ha constatado que es una práctica generalizada no consignar ningún valor a los bienes adquiridos a título lucrativo (cesión del 10% del aprovechamiento principalmente) y sólo registrar estas operaciones cuando tienen repercusión financiera y presupuestaria, es decir, cuando son objeto de conversión a metálico o de enajenación (epígrafe 3.6).
15. En cuanto a las actuaciones financiadas con los ingresos y recursos derivados de la gestión del Patrimonio Público del Suelo, sólo 16 ayuntamientos cumplen el artículo 165.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, pues tienen establecidos procedimientos que permiten conocer los gastos que se financian con tales recursos y, en consecuencia, se puede comprobar el destino de los mismos, si bien, no son programas propios para este Patrimonio sino que, por el contrario, son proyectos generales para acometer las inversiones propias de cada ayuntamiento. Los ayuntamientos restantes no aplican los recursos a programas de gasto con financiación afectada (epígrafe 3.7).
16. Del total de recursos obtenidos procedentes del Patrimonio Público del Suelo, bien por enajenación o por cualquier otro medio de los admitidos en derecho, sólo una pequeña parte se dedica a los destinos especificados en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, ésto tiene como consecuencia que los Patrimonios Municipales del



Suelo sirvan únicamente como instrumento de financiación de los ayuntamientos y no, como instrumento de intervención en el mercado del suelo y, por consiguiente, en el de la vivienda (epígrafe 3.7).

### **2.3. Recomendaciones.**

1. Se recomienda a los cabildos insulares y ayuntamientos que aprueben formalmente la creación del Patrimonio Público del Suelo, 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.
2. La promulgación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo) hace necesario que la Comunidad Autónoma proceda a adaptar su legislación urbanística a los preceptos de ésta, especialmente en lo referente al deber del promotor de actuaciones de transformación urbanística de entregar suelo con destino al Patrimonio Público de Suelo a la Administración competente y a los destinos de éste que deberán legislarse para que incidan en la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y otros usos de interés social especificando que los fines admisibles serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural. La adaptación permitiría acotar la definición del concepto “*usos de interés social*” y favorecería que los bienes y fondos de este patrimonio no se utilicen para otros usos no previstos.
3. Si bien el procedimiento para la revisión del planeamiento es complejo e incluye la realización de bastantes trámites (avance del planeamiento, aprobación inicial, información pública, aprobación provisional, definitiva...) se recomienda a los ayuntamientos que inicien, con antelación suficiente, las actuaciones necesarias para revisar sus Planes Generales de Ordenación Urbanística. Un excesivo retraso en su innovación permite la proliferación de convenios urbanísticos que promueven las modificaciones del planeamiento vigente y, de esta forma, se dificulta un desarrollo integral del municipio y, lógicamente, una evolución sostenida del territorio.
4. Se considera imprescindible que todos los ayuntamientos dispongan de un acuerdo de constitución formal de los Patrimonio Público del Suelo,



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

acompañado de un inventario inicial de sus bienes. Por otro lado, para aquellos ayuntamientos cuyo Plan General de Ordenación Urbana se ha aprobado más recientemente, la constitución formal con el inventario correspondiente serviría para realizar el adecuado control desde el primer momento de los diversos bienes patrimoniales del ayuntamiento, mientras que para aquéllos cuyo Plan sea más antiguo, se hace necesario diferenciar claramente los bienes que forman parte del Patrimonio Público del Suelo para efectuar una gestión adecuada de los mismos.

5. Se insta a la Comunidad Autónoma para que se actúe al objeto de definir con mayor precisión el Registro de Explotación del Patrimonio Público del Suelo, así como la liquidación del mismo que ha de acompañar a la Cuenta General, a fin de dotar a los ayuntamientos de un modelo preciso para el control eficaz y efectivo de los bienes y derechos, de sus valoraciones y de sus usos.
6. El inventario general debe configurarse como un registro dinámico 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 liquidación anual del Registro de Explotación de dicho Patrimonio.
7. Los ayuntamientos deben mantener debidamente clasificado, singularizado, actualizado y valorado el Inventario General, como instrumento de control de todos los bienes y derechos municipales, y deberán mantener integrados, subordinados o coordinados con éste tanto el Registro de Explotación específico del Patrimonio Público del Suelo como el inventario contable. Los recursos no inmobiliarios afectos a este patrimonio, en tanto que integrantes de éste, deberían singularizarse específicamente.

Se insta a estas Entidades a que solamente incorporen al mismo aquellos bienes que por su propias características puedan destinarse a satisfacer los fines del citado Patrimonio, pues de lo contrario se desvirtúa tanto el inventario específico del Patrimonio Público del Suelo como, en su caso, su valor. Circunstancia que deviene capital, pues, tras la aprobación del Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias, las Entidades deben rendir la liquidación anual del Registro de Explotación, referido a dicho patrimonio.

Estas Entidades deben adoptar las medidas precisas para actualizar sus inventarios, de forma que puedan conocer los bienes pertenecientes al Patrimonio Público del Suelo así como su valoración, pues, como se acaba de



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

reseñar, deben rendir la liquidación anual del Registro de Explotación de dicho Patrimonio.

8. Como consecuencia de que los presupuestos deben contener los créditos expresos para dar cumplimiento a las situaciones que sean conocidas a priori que han de generar obligaciones económicas en el ejercicio, los proyectos de inversión que se deriven de la gestión del Patrimonio Público del Suelo, en la medida en que se conozcan con anterioridad a la elaboración del presupuesto, deberían incluirse en el mismo, detallarse en el anexo de inversiones e indicar que su financiación procede de recursos de este patrimonio. De igual forma, los ingresos que se prevea liquidar durante el ejercicio por la gestión de este patrimonio deberán consignarse en el presupuesto, pero tales cuantías deben establecerse con fundamentación suficiente que pruebe la viabilidad de su recaudación, por lo que es recomendable que se basen en informes técnicos escritos. En su caso, los presupuestos deberán mantener la correspondiente vinculación entre ingresos y gastos que acredite que los recursos previstos de este patrimonio en el ejercicio se van a utilizar para sus fines específicos.
9. Los ayuntamientos deberían conocer todos los recursos disponibles del Patrimonio Público del Suelo debidamente clasificados. En este sentido, se hace preciso que los ayuntamientos consideren recursos disponibles y afectados todos los ingresos en metálico, directos o indirectos, percibidos como consecuencia de la conversión a metálico de aprovechamientos, de enajenaciones de bienes, de cesiones de suelo o de otras operaciones con estos bienes (créditos hipotecarios, dividendos de empresas públicas que gestionan patrimonio público de suelo, etc.). Los ayuntamientos, una vez enajenados los bienes, además de darles destino, deben considerar que los ingresos obtenidos retroalimentan el fondo del Patrimonio Público del Suelo y vincularlos con éste.
10. Se deben realizar y efectuar los correspondientes asientos contables para que el inmovilizado refleje el valor de los bienes del Patrimonio Público del Suelo. En tal sentido, se debe recordar que la Instrucción de Contabilidad Local prevé cuentas específicas para este Patrimonio y, además, establece que la entidad contable debe contar con el oportuno inventario general de bienes y derechos que detalle los elementos del inmovilizado.

Los ayuntamientos, cuando se produzcan ingresos presupuestarios derivados de la gestión de este patrimonio no previstos en el presupuesto, deben determinar el proyecto o proyectos de inversión a los que se vinculan aquéllos, considerando las restricciones de uso previstas en la legislación y proceder a la modificación del presupuesto inicial. En aquellos casos en que su determinación



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

no pudiera ser inmediata, se recomienda que se adopte un acuerdo expreso de su reserva para su utilización en un momento posterior, lo que facilitará su control y contabilización.

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 Patrimonio Público del Suelo.

11. Los ayuntamientos, cuando se produzcan ingresos presupuestarios derivados de la gestión de este patrimonio no previstos en el presupuesto, deben determinar el proyecto o proyectos de inversión a los que se vinculan aquéllos, considerando las restricciones de uso previstas en cada legislación autonómica y proceder a la modificación del presupuesto inicial. En aquéllos casos en que su determinación no pudiera ser inmediata, se recomienda que se adopte un acuerdo expreso de su reserva para su utilización en un momento posterior, lo que facilitará su control y contabilización.
12. La configuración de la contabilidad de las entidades locales facilita la contabilización de las operaciones con el Patrimonio Público de Suelo, pero la información exigida en la Cuenta General no es completa. Para que pudiera mostrar la imagen fiel de los recursos disponibles del Patrimonio Público del Suelo, en la memoria debería incluirse una nota adicional explicativa de la situación de los recursos de carácter no inmobiliario o confeccionarse una cuenta de gestión anual.
13. A su vez, se recomienda que mejoren la necesaria coordinación que debe producirse entre los departamentos implicados en la gestión del Patrimonio Público de Suelo, pues la propia Instrucción de Contabilidad Local, en la citada regla, incide en la necesidad de que ésta se produzca entre el inventario general de bienes y derechos y el inmovilizado que se registra en la contabilidad.
14. No se pueden financiar inversiones generales con los ingresos y recursos obtenidos por la gestión del Patrimonio Público del Suelo; por el contrario, sólo pueden destinarlos a los fines establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio. El control contable se puede realizar mediante la constitución de proyectos de gasto con financiación afectada para el Patrimonio Público del Suelo, a los que se imputen todos los ingresos y recursos relacionados con el mismo.





*Audiencia de Cuentas de Canarias*

15. Dada la situación actual, es recomendable que las Intervenciones municipales amplíen los criterios de fiscalización de las operaciones con el Patrimonio Público del Suelo, en especial en aquellas en las que está legalmente previsto que las cuentas de su gestión anual deben acompañar a la Cuenta General del ayuntamiento.
16. Se deberían efectuar las reformas legislativas oportunas que permitan cambiar la situación actual. En tal sentido, se debería modificar la legislación presupuestaria, de forma que los recursos financieros derivados del Patrimonio Público del Suelo queden afectados a los supuestos tasados en la legislación urbanística.



### **3. GESTIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO**

En este apartado, se ponen de manifiesto los aspectos más importantes de la gestión del Patrimonio Público de Suelo (en adelante PPS) llevada a cabo por los distintos ayuntamientos durante los ejercicios objeto de fiscalización:

#### **3.1. Planeamiento urbanístico.**

El régimen jurídico de los Planes Generales de Ordenación se encuentra en los artículos 32 a 34 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (en adelante TRLOT). Se trata de la piedra angular del planeamiento urbanístico, y su tarea fundamental es la clasificación del suelo. Su posición jerárquica se detalla en el artículo 32.1 del TRLOT, que dispone:

*“Los Planes Generales definirán, dentro del marco de la utilización racional de los recursos naturales establecido en las Directrices de Ordenación, los Planes Insulares y el resto del planeamiento de ordenación territorial, para la totalidad del correspondiente término municipal, la ordenación urbanística, organizando la gestión de su ejecución”.*

La Ley de Ordenación del Territorio de Canarias disponía la necesidad de que los instrumentos de ordenación vigentes en el momento de la entrada en vigor de la mencionada Ley, manteniendo su vigencia, se adaptarán al contenido de la misma en el plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor. Plazos que fueron ampliados posteriormente.

En tanto se producían las adaptaciones, se admitían revisiones parciales y modificaciones de los instrumentos vigentes a la entrada en vigor del TRLOT (Disposición Transitoria Segunda).

Para el caso de que el planeamiento general no se adaptase en los plazos concedidos para ello, se predica la imposibilidad de aprobar ni continuar la tramitación de los planes de desarrollo.

Aquellas adaptaciones que afecten a las Normas Subsidiarias de Planeamiento, al ser un tipo de plan no contemplado en el actual ordenamiento urbanístico, tendrán la consideración de adaptaciones básicas o mínimas del planeamiento general.



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

En los ejercicios 2008 y 2009, nueve de los ayuntamientos fiscalizados, el 13,4% de los fiscalizados, aprobaron o modificaron su planeamiento urbanístico:

<b>AYUNTAMIENTO</b>
Antigua
Candelaria
Fasnia
La Guancha
La Orotava
Los Llanos de Aridane
Santa Lucía de Tirajana
Tacoronte
Tías

De ellos, los ayuntamientos de Santa Lucía de Tirajana y La Guancha aprobaron el planeamiento en dichos ejercicios.

Los ayuntamientos con Planeamiento General adaptado al TRLOT y a las Directrices de Ordenación del Territorio eran 11:

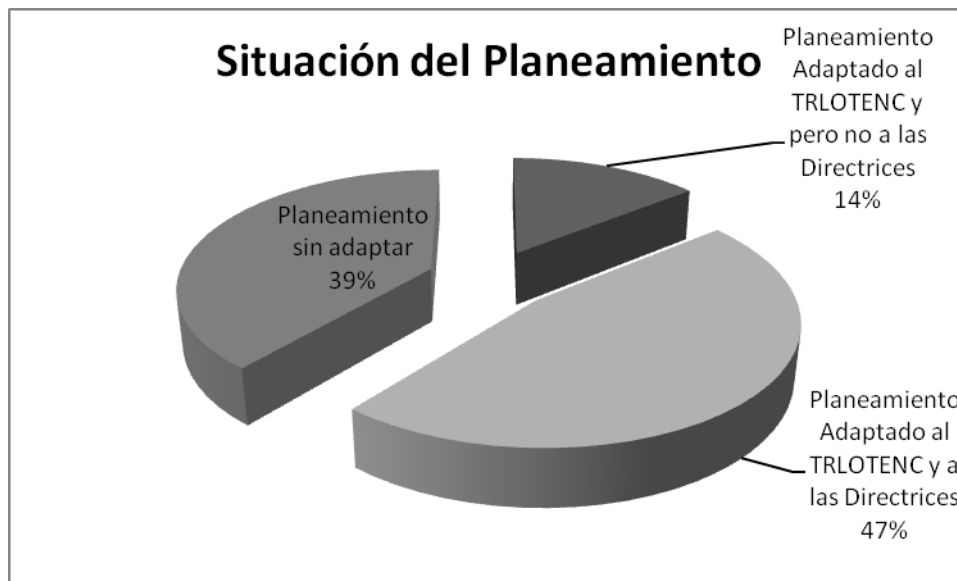
<b>AYUNTAMIENTO</b>
Agulo
Buenavista del Norte
La Guancha
Guía de Isora
Haría
Hermigua
Santa Cruz de la Palma
Santa Lucía de Tirajana
Tazacorte
Vallehermoso
Valsequillo de Gran Canaria



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

Los ayuntamientos con Planeamiento General adaptado al TRLOT pero no a las Directrices de Ordenación del Territorio eran 36: Adeje, Agaete, Agüimes, Alajeró, La Aldea de San Nicolás, Arafo, Arucas, Breña Baja, Candelaria, Fasnia, Frontera, Gáldar, Granadilla de Abona, Güímar, Ingenio, La Orotava, Las Palmas de Gran Canaria, Puerto de la Cruz, Los Realejos, San Cristóbal de La Laguna, San Juan de la Rambla, Santa Cruz de Tenerife, Santa María de Guía de Gran Canaria, Santa Úrsula, Santiago del Teide, El Sauzal, Los Silos, Tacoronte, Tegueste, Telde, Teror, Tías, Tinajo, Valverde, Vega de San Mateo y Villa de Mazo.

Los ayuntamientos que aún no habían adaptado el planeamiento al TRLOT eran: Antigua, Artenara, Barlovento, Breña Alta, Firgas, Fuencaliente de la Palma, Garachico, Garafía, Los Llanos de Aridane, Mogán, Moya, La Oliva, Pájara, El Paso, Puerto del Rosario, Puntagorda, El Rosario, San Andrés y Sauces, San Bartolomé, San Miguel de Abona, Santa Brígida, Santa Cruz de la Palma, El Tanque, Tegui, Tijarafe, Tuineje, Valle Gran Rey, Valleseco, La Victoria de Acentejo y Vilaflor.

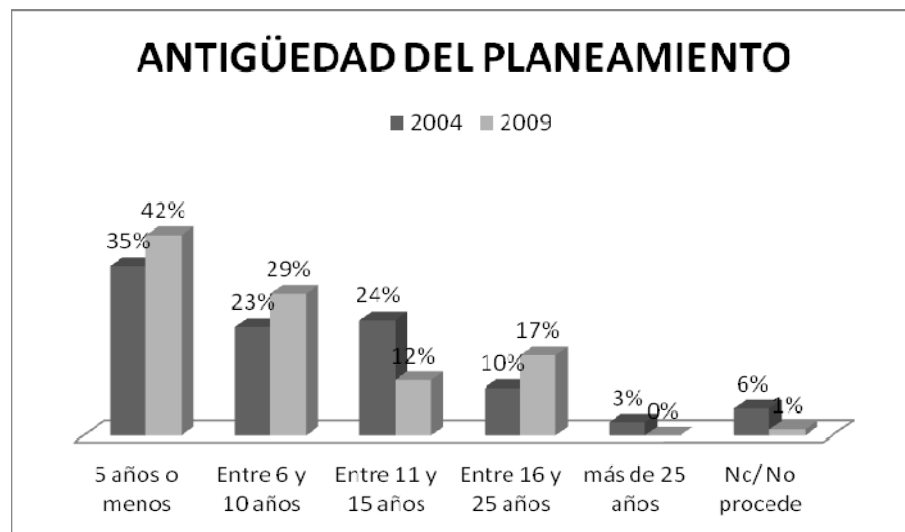


Por otro lado, en 2004, 52% de los ayuntamientos tenían Normas Subsidiarias de Planeamiento, en 2009, sólo un 23% de los mismos continúan con este tipo de instrumento.

Aunque, en principio, el planeamiento general tiene vigencia indefinida, llama la atención la antigüedad de los instrumentos de planeamiento del 29% de los ayuntamientos fiscalizados, que en el ejercicio 2009 era superior a 10 años. En el



ejercicio 2004 eran el 42%. El excesivo retraso en la revisión del planeamiento conlleva que, en muchos casos, las propias corporaciones acudan a los convenios urbanísticos para, a través de modificaciones puntuales del plan, seguir urbanizando el suelo del municipio, lo que dificulta el desarrollo integral del mismo y la evolución sostenida del territorio.



### 3.2. Constitución del PPS.

El PPS es uno de los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario que tienen los ayuntamientos para regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística (art. 38.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, en adelante TRLS08).

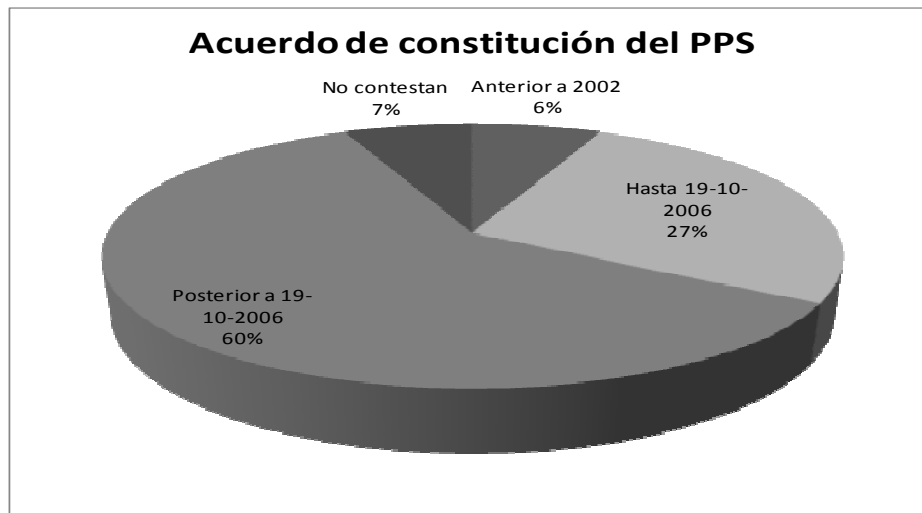
Este instrumento de intervención se constituye “*ope legis*” sin necesidad de un acto formal en tal sentido, de manera que el régimen jurídico específico de los bienes de este Patrimonio será aplicable por imperativo de la Ley. En el mismo sentido, la incorporación de los bienes al mismo se produce “*ex lege*”, sin que haga falta una resolución expresa por parte de la Corporación.

Por tanto, de conformidad con la legislación canaria, todos los municipios de la Comunidad Autónoma, sin excepción, deben constituir, mantener y gestionar su PPS. En todo caso, aunque el ayuntamiento no haya constituido formalmente el correspondiente Patrimonio, los bienes y recursos que lo integran quedan sometidos al régimen jurídico establecido en la Ley (artículo 74 del TRLOT).



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

En el ejercicio 2009 lo tenían constituido 15 ayuntamientos, el 23,5% de los fiscalizados, frente al 5,6% que lo tenía en 2004.



Los ayuntamientos que lo tenían constituido son los siguientes:

AYUNTAMIENTO	APROBACIÓN
Santiago del Teide	25.09.1997
Granadilla de Abona	26.02.2004
Las Palmas de Gran Canaria	08.05.2005
San Cristóbal de La Laguna	21.06.2006
Agüimes	26.06.2006
Santa Úrsula	24.11.2006
Santa Lucía de Tirajana	30.03.2007
El Sauzal	30.11.2007
Vallehermoso	19.03.2008
Santa Cruz de la Palma	31.03.2008
Tegueste	29.07.2008
Tacoronte	03.04.2009
Arafo	15.05.2009
Ingenio	25.02.2010
El Rosario	05.10.2010



## Audiencia de Cuentas de Canarias

El 72,1% de los ayuntamientos fiscalizados, que no lo habían constituido a dicha fecha eran: Adeje, Agaete, Agulo, Alajeró, La Aldea de San Nicolás, Antigua, Arucas, Breña Alta, Breña Baja, Buenavista del Norte, Candelaria, Fasnia, Firgas, Fuencaliente de la Palma, Gáldar, Garafía, La Guancha, Guía de Isora, Güímar, Haría, Hermigua, Los Llanos de Aridane, Mogán, Moya, La Oliva, La Orotava, Pájara, El Paso, Puerto del Rosario, Puntagorda, Los Realejos, San Andrés y Sauces, San Juan de la Rambla, Santa Cruz de Tenerife, Los Silos, El Tanque, Tazacorte, Teguiise, Telde, Teror, Tías, Tijarafe, Tinajo, Tuineje, Valle Gran Rey, Valverde, La Victoria de Acentejo, Vilaflor, Villa de Mazo.

Sólo los ayuntamientos de El Rosario y El Sauzal han aprobado directrices, instrucciones o normas internas en relación con los procedimientos de gestión y control del PPS.

### 3.3. Entidades que intervienen en la gestión del PPS.

La normativa aplicable prevé que la gestión de los PPS podrá realizarse por las Administraciones titulares o encomendarse a organismos o entidades pertenecientes a la misma. Durante los ejercicios 2008 y 2009, el 11,9% de los ayuntamientos tenían unidades u órgano específicos, frente al 4,2% que lo tenía en 2004. Estos son: Granadilla de Abona, La Guancha, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, San Cristóbal de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife y Tías.

El resto, el 92%, no posee un órgano específico para su control y gestión, ésta se lleva a través de otras unidades del ayuntamiento, tal y como se ve en el siguiente cuadro:

Área de Urbanismo u Oficina Técnica	Secretaría General o Intervención	Los dos Anteriores	Otras Áreas Varias áreas	No existe
Arucas Breña Alta Buenavista del Norte El Pinar Garafía Güímar Ingenio La Orotava Tacoronte Teror Tuineje	Agaete Agüimes El Sauzal Fuencaliente de La Palma La Aldea de San Nicolás La Oliva Santa Úrsula Tegueste	Arafo Fasnia Guía de Isora Puntagorda Santa Lucía de Tirajana	Adeje El Rosario El Tanque Santiago del Teide Teguiise	Haría La Frontera Los Llanos de Aridane Tazacorte

El 44% no contesta a esta pregunta.



### **3.4. Patrimonio separado.**

El PPS se configura como un patrimonio independiente separado a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular (artículo 74 del TRLOT). Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL), en el inventario general se integrarán los bienes y derechos del PPS.

El Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias (en adelante RGEP) contempla la necesidad de que las administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo lleven un Registro de Explotación de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y el destino final de éstos. Este Registro de Explotación, dada su condición dinámica, tiene como finalidad suministrar información económico-financiera del conjunto de bienes integrantes del Patrimonio público de suelo.

Esta normativa también establecía su creación y constitución en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Reglamento, que se produjo a los veinte días de su publicación (BOC nº 104 del 31 de mayo de 2006).

En cuanto a su naturaleza, parece desprenderse del Reglamento que se trata de un registro básicamente contable, aunque también parece incorporar aspectos administrativos.





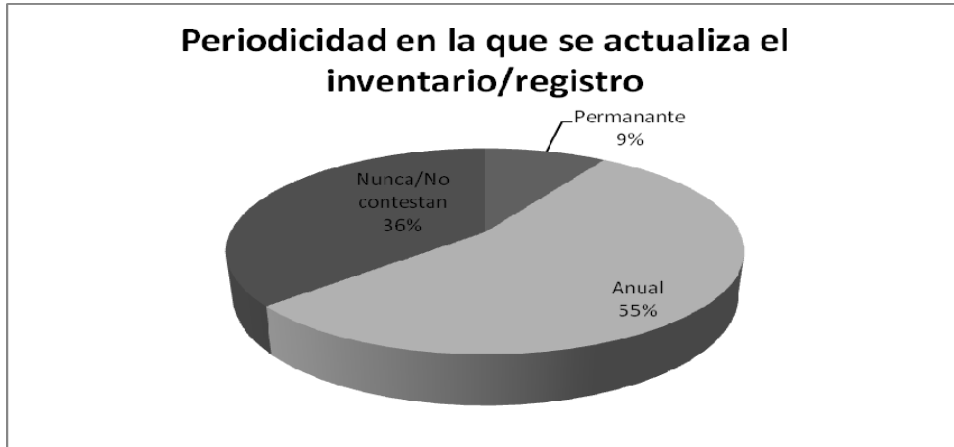
*Audiencia de Cuentas de Canarias*

Sólo 11 ayuntamientos de los fiscalizados, el 16,4% de los fiscalizados, lo tenían constituido en el ejercicio 2009:

AYUNTAMIENTO	NATURALEZA
Agüimes	Mixto
Arafo	Mixto
El Rosario	Mixto
El Sauzal	Administrativo
Las Palmas de Gran Canaria	Administrativo
San Cristóbal de La Laguna	Administrativo
Santa Cruz de la Palma	Administrativo
Santa Lucía de Tirajana	Mixto
Santa Úrsula	Administrativo
Santiago del Teide	Administrativo
Tacoronte	Administrativo

El artículo 242 del RGEF determina que el Registro de Explotación se actualizará cada año, comprendiendo todas aquellas modificaciones producidas: altas de bienes adquiridos, bajas por enajenación, cesión o permuta, cambios de naturaleza jurídica y otros, de los ayuntamientos que lo tienen constituido, su actualización se produce de forma anual, excepto en Santa Lucía de Tirajana que lo hace de forma permanente.

AYUNTAMIENTO	ACTUALIZACIÓN
El Sauzal	Anual
Las Palmas de Gran Canaria	Anual
San Cristóbal de La Laguna	Anual
Santa Lucía de Tirajana	Permanente
Santa Úrsula	Anual
Santiago del Teide	Anual
Tacoronte	Anual

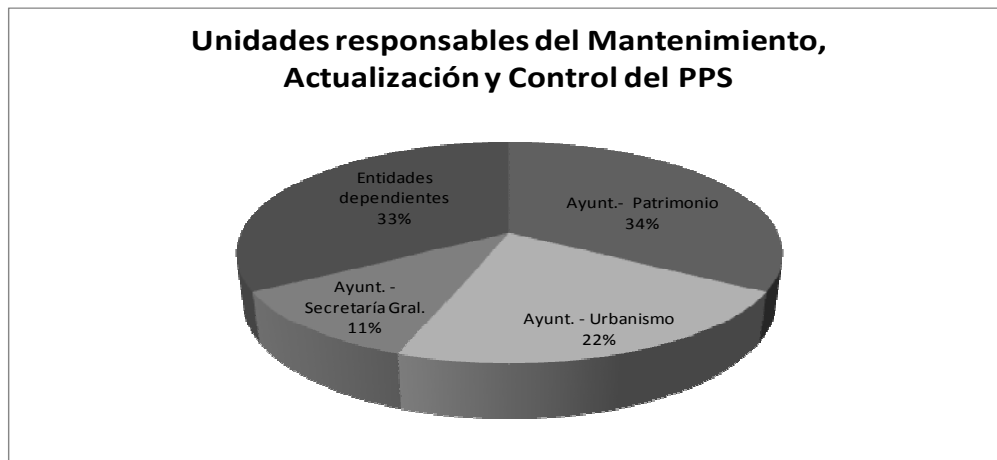


En cuanto a la llevanza del Registro, bien por el propio ayuntamiento o por alguna entidad dependiente, las respuestas fueron las siguientes:

AYUNTAMIENTO	LLEVANZA
Agüimes	Ayuntamiento
Arafo	Ayuntamiento
El Rosario	Ayuntamiento
El Sauzal	Ayuntamiento
Las Palmas de Gran Canaria	Ayuntamiento
San Cristóbal de La Laguna	Gerencia Municipal de Urbanismo
Santa Cruz de la Palma	Ayuntamiento
Santa Lucía de Tirajana	No consta
Santa Úrsula	Ayuntamiento
Santiago del Teide	Ayuntamiento
Tacoronte	Ayuntamiento

En cuanto a las unidades responsables del mantenimiento, actualización y control son:

Secretaría	Urbanismo/ Gerencia de Urbanismo	Patrimonio	Otras
Santa Cruz de La Palma	San Cristóbal de La Laguna	El Rosario	Agüimes
		Los Realejos	Arafo
		Santiago del Teide	El Sauzal
		Tacoronte	Las Palmas de Gran Canaria
			Santa Úrsula

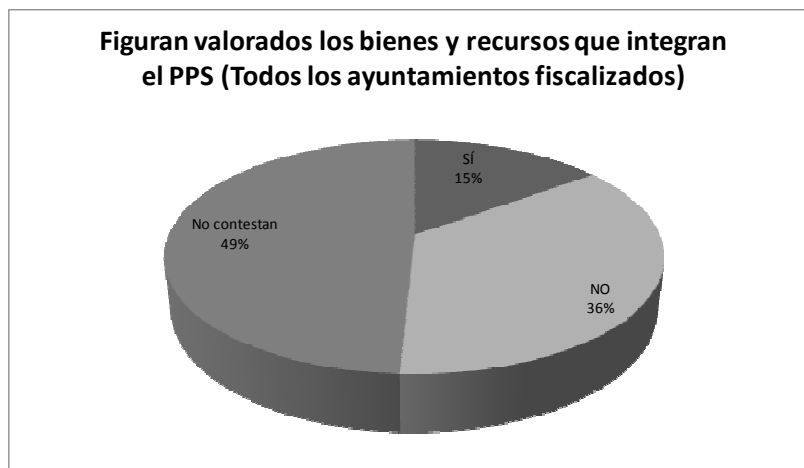


Sólo 16 ayuntamientos, el 23,9% de los fiscalizados, mantienen un control independiente de cada uno de los bienes y derechos del PPS y sus movimientos.

Mantienen, un control independiente, Agüimes, Arafo, Granadilla de Abona, La Orotava, Las Palmas de Gran Canaria, Los Realejos, El Rosario, San Cristóbal de La Laguna, San Juan de la Rambla, Santa Cruz de Tenerife, Santa Lucía de Tirajana, Santa Úrsula, Santiago del Teide, El Sauzal, Tacoronte y Tías.

En los ejercicios 2003 y 2004 eran 11 los ayuntamientos que lo mantenían.

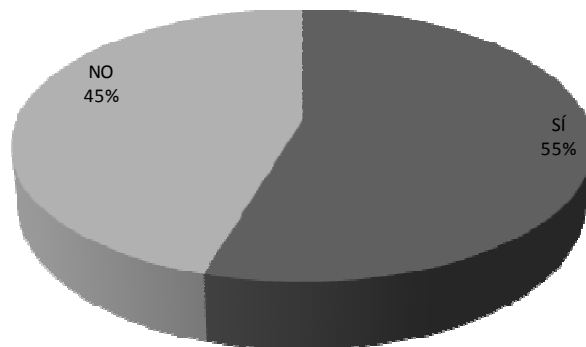
Únicamente en 10 ayuntamientos, Agüimes, Arafo, Arucas, Granadilla de Abona, Ingenio, Las Palmas de Gran Canaria, San Cristóbal de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, Santiago del Teide y Tacoronte, el 14,9% de los fiscalizados, figuran valorados todos y cada uno de los solares, parcelas, aprovechamientos y demás bienes y recursos que integran el PPS.





En los ejercicios 2003 y 2004 eran nueve los ayuntamientos.

**Figuran valorados los bienes y recursos que integran el PPS  
(sólo ayuntamientos que tienen constituido el PPS)**



En los 10 ayuntamientos, para los que se comunicó la información, el valor total del inventario materializado en terrenos u otros recursos ascendía a 31 de diciembre de 2009 a:

AYUNTAMIENTO	CONSTIT. PPS	VALORACIÓN TERRENOS (€)	VALORACIÓN OTROS (€)
<b>Agaete</b>	NC	NC	6.738.495,66
<b>Agüimes</b>	SÍ	6.850.169,58	888.850,20
<b>Arafo</b>	SÍ	6.911,64	133.800,04
<b>Arucas</b>	NC	NC	NC
<b>El Sauzal</b>	NO	338.214,57	348.578,06
<b>Guía de Isora</b>	NO	109.000	74.428,1
<b>Ingenio</b>	NO	983.353	55.341
<b>Las Palmas de Gran Canaria</b>	SÍ	17.961.600,61	3.925.694,42
<b>San Cristóbal de La Laguna</b>	SÍ	6.454.934,66	7.052.883,66
<b>Santa Cruz de la Palma</b>	SÍ	NC	NC
<b>Santa Cruz de Tenerife</b>	SI	NC	NC

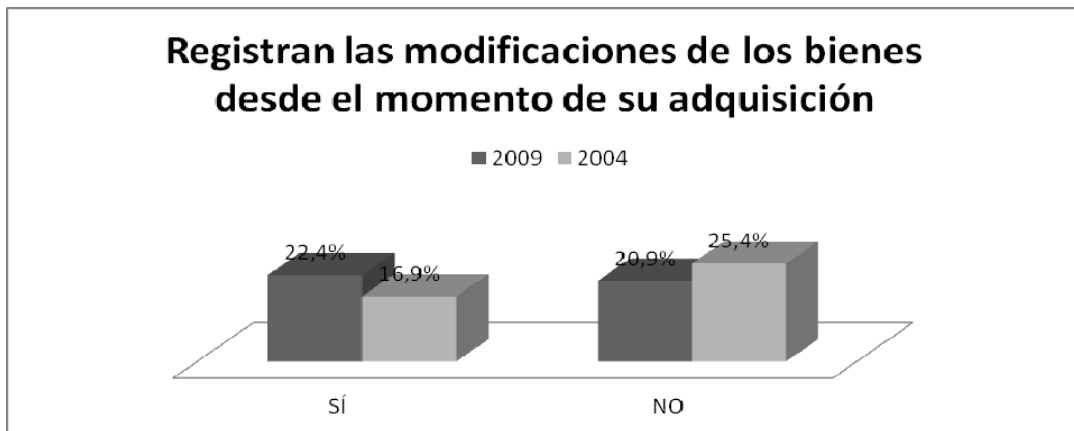


*Audiencia de Cuentas de Canarias*

AYUNTAMIENTO	CONSTIT. PPS	VALORACIÓN TERRENOS (€)	VALORACIÓN OTROS (€)
<b>Santa Lucía de Tirajana</b>	SÍ	NC	NC
<b>Santa Úrsula</b>	SÍ	NC	NC
<b>Santa Úrsula</b>	NO	166.179,85	567.044,20
<b>Santiago del Teide</b>	SÍ	NC	NC
<b>Tacoronte</b>	SÍ	1.245.357,10	471.142,08

Del 43,3% de ayuntamientos que contestaron, sólo 15 ayuntamientos, el 22,4% de los fiscalizados, registran las modificaciones que hayan podido sufrir los bienes desde el momento de su alta y un 20,9%, no las registran:

Registran	No registran
Agüimes	Agaete
Arafo	El Paso
Arucas	El Pinar
El Sauzal	Firgas
Granadilla de Abona	Ingenio
Las Palmas de Gran Canaria	La Oliva
Los Realejos	Los Silos
San Cristóbal de La Laguna	Pájara
Santa Cruz de Tenerife	San Juan de la Rambla
Santa Lucía de Tirajana	Santa Cruz de la Palma
Santa Úrsula	Tazacorte
Santiago del Teide	Teguise
Tacoronte	Valle Gran Rey
Tías	Vilafior
Tuineje	



Conforme al artículo 51 del TRLS08 y el artículo 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, se han de inscribir en el Registro de la Propiedad los siguientes actos inscribibles:

1. Actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento.
2. Cesiones de terreno de carácter obligatorio en los casos previstos en las leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico.
3. Incoación de expedientes de disciplina urbanística.
4. Condiciones especiales de las licencias, actos de conformidad.
5. Actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico.
6. Interposición de recurso contencioso administrativo que pretenda la anulación de los planes de ordenación.
7. Sentencias firmes declarando la anulación, cuando afecten a fincas.
8. Cualquier otro acto administrativo que en el desarrollo del planeamiento o de instrumentos de ejecución.

El número de ayuntamientos que inscriben dichos actos son:

	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>SÍ INSCRIBEN</b>	23	23	5	5	8	4	7	10
<b>NO INSCRIBEN</b>	11	11	26	24	19	23	18	18
<b>No contestan</b>	33	33	36	38	40	40	42	39
<b>TOTAL</b>	67	67	67	67	67	67	67	67
<b>NO + No contestan</b>	44	44	62	62	59	63	60	57



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

Conforme al artículo 76.2 del TRLOT, los bienes integrantes del patrimonio público de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, y cuando su uso sea residencial, se destinarán prioritariamente, atendiendo a la propia naturaleza del bien y de conformidad con lo establecido en el TRLOT, a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Excepcionalmente, previo acuerdo de la Administración titular del patrimonio, que habrá de notificarse fehacientemente al Instituto Canario de la Vivienda en el plazo de quince días a partir de la fecha de su formulación, mediante certificación municipal en la que se declare expresamente que están cubiertas las necesidades de vivienda protegida en su territorio competencial y, en consecuencia, el carácter innecesario de dicho destino, o también cuando por sus condiciones se entienda no aptos para este fin, previo informe favorable del Instituto Canario de la Vivienda, esos bienes podrán ser destinados alternativamente a cualquiera de los siguientes fines:

- Conservación o mejora del medio ambiente.
- Actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social.
- Conservación y ampliación de dichos patrimonios.
- A la propia planificación y gestión territoriales y urbanísticas, en especial al pago en especie, mediante permuta, de los terrenos obtenidos por ocupación directa de suelo destinados a sistemas generales.

Los bienes integrantes del PPS, cuyo uso sea residencial, se ha destinado a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en siete de los ayuntamientos, el 10,0% de los fiscalizados:

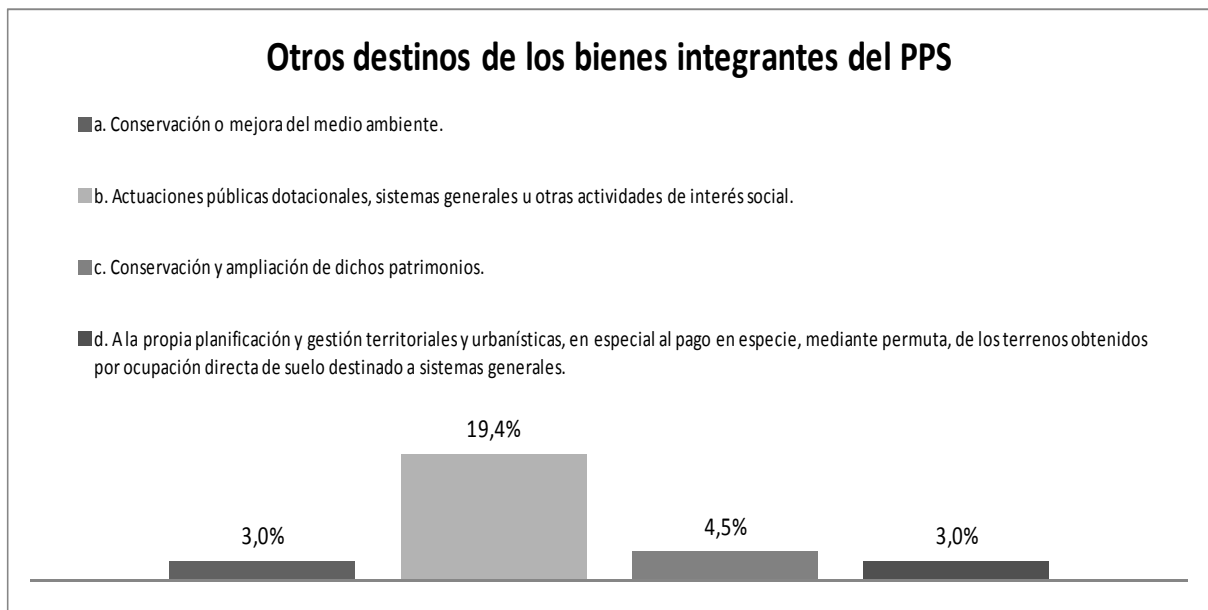
<b>AYUNTAMIENTO</b>
Agaete
Agüimes
El Sauzal
Granadilla de Abona
La Orotava
Santa Úrsula
Tazacorte

Ninguno de los ayuntamientos fiscalizados comunicó haber destinado suelo de uso residencial a fines distintos de la construcción de viviendas sujetas a algún



régimen de protección pública. Tampoco consta que se adoptaran acuerdos plenarios declarando expresamente cubiertas las necesidades de vivienda en el término municipal ni declarando la existencia bienes inscritos en el PPS no apto para el uso residencial.

Otros destinos de bienes de uso no residencial:



### **3.5. Incorporaciones al PPS.**

El PPS se caracteriza por estar constituido, por un lado, por bienes, terrenos y construcciones (apartados a), b), d) y e) artículo 74 del TRLOT) y, por otro, por recursos e ingresos (apartados c) y f)).

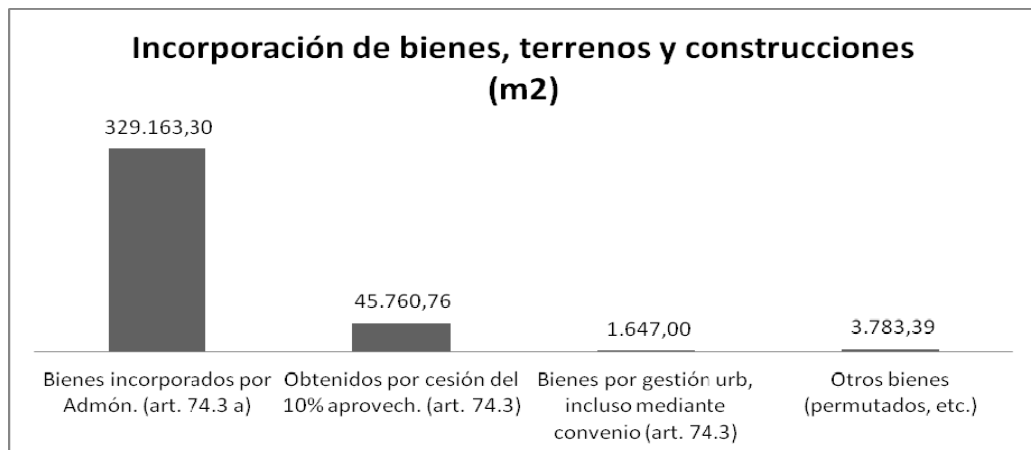
Durante el ejercicio 2009, y de conformidad con la información obtenida, se han incorporado a los respectivos Patrimonios 380.354,45 m<sup>2</sup> que cumplen los requisitos para ser considerados como terrenos y construcciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 del TRLOT. El desglose, por cada ayuntamiento, es el siguiente (en m<sup>2</sup>):





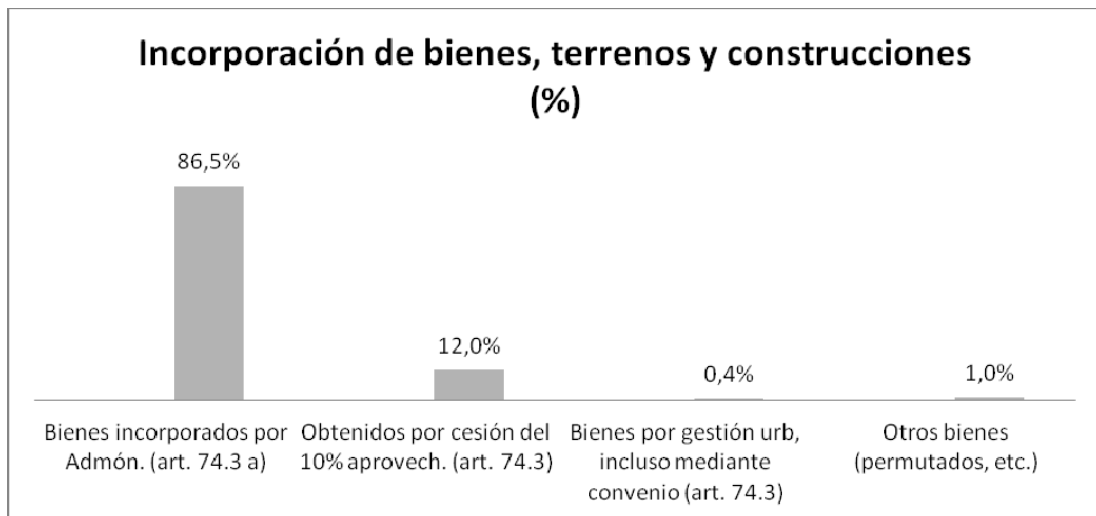
*Audiencia de Cuentas de Canarias*

Ayuntamiento	Bienes incorporados por Admón. (art. 74.3 a)	Obtenidos por cesión del 10% aprovech. (art. 74.3)	Bienes por gestión urb, incluso mediante convenio (art. 74.3)	Otros bienes (permutados, etc.)	TOTAL
El Rosario		600,86			600,86
Garafia	5.558,60				5.558,60
La Guancha		1.102,89			1.102,89
La Orotava		4.146,18		2.077,39	6.223,57
Las Palmas de Gran Canaria	318.531,77	30.431,89	1.100,00		350.063,66
Los Realejos		5.762,35	547,00		6.309,35
Tacoronte		3.716,59			3.716,59
Tegueste	5.072,93				5.072,93
Valverde				1.706,00	1.706,00
<b>TOTALES</b>	<b>329.163,30</b>	<b>45.760,76</b>	<b>1.647,00</b>	<b>3.783,39</b>	<b>380.354,45</b>
<b>% relevancia</b>	<b>86,5%</b>	<b>12,0%</b>	<b>0,4%</b>	<b>1,0%</b>	<b>100%</b>



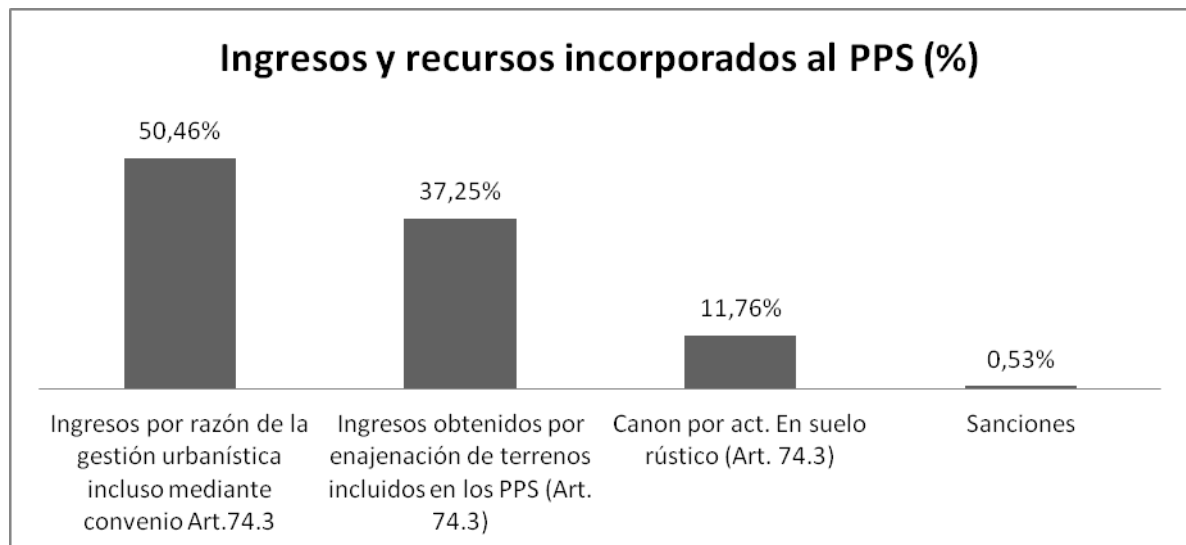
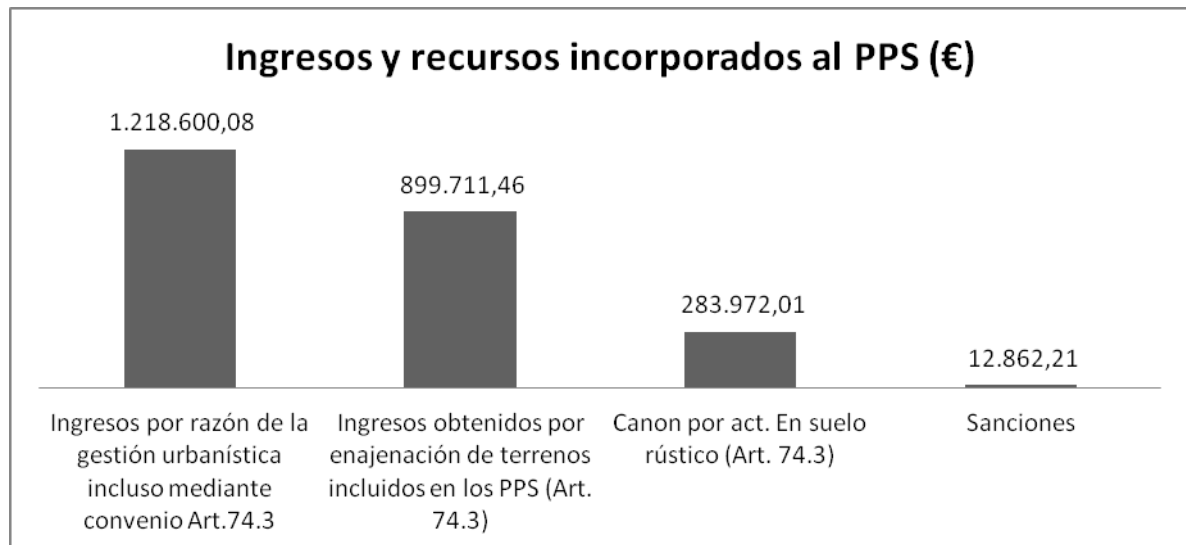


*Audiencia de Cuentas de Canarias*



Por otro lado, durante el mismo ejercicio los ingresos y recursos incorporados al PPS son los siguientes:

Ayuntamiento	Ingresos por razón de la gestión urbanística incluso mediante convenio Art.74.3	Ingresos obtenidos por enajenación de terrenos incluidos en los PPS (Art. 74.3)	Canon por act. En suelo rústico (Art. 74.3)	Sanciones	TOTAL
Arafo			8.317,55		8.317,55
El Rosario			15.488,33		15.488,33
Fasnia			47.393,71		47.393,71
Garafia			15.632,34		15.632,34
Guía de Isora		71.696,60	22.799,89		94.496,49
La Guancha	386.622,43		2.300,00		388.922,43
La Orotava	74.279,10		165.969,18		240.248,28
Las Palmas de Gran Canaria		356.872,78			356.872,78
Santa Cruz de Tenerife	757.698,55				757.698,55
Santa Lucía de Tirajana			6.071,01	12.862,21	18.933,22
Tacoronte		471.142,08			471.142,08
<b>TOTALES</b>	<b>1.218.600,08</b>	<b>899.711,46</b>	<b>283.972,01</b>	<b>12.862,21</b>	<b>2.415.145,76</b>
<b>%</b>	<b>50,46%</b>	<b>37,25%</b>	<b>11,76%</b>	<b>0,53%</b>	<b>100,00%</b>



Esta información recoge los derechos presupuestarios reconocidos en el ejercicio.

### 3.6. Aspectos presupuestarios y contables del PPS.

La Contabilidad y el Inventario son dos sistemas de información distintos pero interrelacionados. Cada uno de estos sistemas tiene, como ya hemos visto, un régimen jurídico propio, y en ellos se reconocen relaciones entre ambos.



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

En efecto, el RBEL incluye entre las características económicas a reseñar de cada uno de los bienes y derechos inventariados el costo de la adquisición y la amortización, y se refiere al libro de contabilidad de inventarios y balances.

Por lo que respecta al régimen contable, recordemos que el artículo 205 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (en adelante TRLRHL) incluye entre los fines al servicio de los cuales está organizada la contabilidad de los entes locales “... *posibilitar el inventario y el control del inmovilizado*”. Este vínculo entre la contabilidad y el inventario general se reafirma en las reglas 16 de la Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local y 17 de la Orden EHA/4042/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local, en relación al Inmovilizado, al establecer que « *La entidad contable deberá contar con el oportuno Inventario de bienes y derechos que, de conformidad con la legislación patrimonial, detalle de forma individual los diversos elementos del inmovilizado que tiene registrados en su contabilidad*».

En el RBEL encontramos una definición del Libro de inventarios y balances, que, en su artículo 35, dispone que “*En el Libro de Inventarios y Balances se reflejarán anualmente los bienes, derechos y acciones de la entidad local y sus alteraciones, así como la situación del activo y pasivo, para determinar el verdadero patrimonio en cada ejercicio económico.*”

Dado que la Ley ha querido que el PPS funcione como un patrimonio separado del resto de bienes de la Entidad Local, el Plan General de Contabilidad Pública Adaptado a la Administración Local ha asignado específicamente el subgrupo 24 “*Patrimonio Público del suelo*”, donde se incluirán todos los bienes y derechos integrantes del PPS, sea gestionado este por la Entidad Local o por un organismo público dependiente de ella.

Dentro del subgrupo 24 se abre cuenta de primer orden a cada uno de los tipos de bienes y derechos que integran el PPS, incluyendo una cuenta residual en previsión de que en algún momento puedan integrar otro tipo de bienes y derechos.

Sólo los ayuntamientos de Agüimes, El Tanque, San Cristóbal de La Laguna, Santa Cruz de la Palma y Santa Lucía de Tirajana, el 7,1% de los fiscalizados, registraba en los ejercicios fiscalizados las adquisiciones y alteraciones de elementos afectos al PPS sin repercusión presupuestaria en la contabilidad financiera.



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

En los ejercicios 2003 y 2004 eran sólo dos ayuntamientos los que registraban en la contabilidad financiera.

Como ya se ha indicado, las entidades contables deben contar con un inventario contable de bienes y derechos que detalle de forma individual los diversos elementos del inmovilizado que tiene registrados en su contabilidad, cumpliendo así el principio contable de imagen fiel.

Dicho inventario debe desagregar los saldos de las cuentas patrimoniales, que integran el balance de situación, en las subcuentas de primer orden determinante de la clase de bien en la que se integra cada saldo. Además, debe contener las altas y bajas del ejercicio, con identificación del bien, a los efectos de su control y disponer de un recuento sistemático de cada uno de los bienes, cuya suma de valores integra los diferentes saldos contables. Con ello se consigue saber, al final de cada ejercicio, los bienes de que dispone el ayuntamiento sin necesidad de tener que acudir a los inventarios contables de ejercicios anteriores en los que se dieron de alta.

Sólo 16 de los ayuntamientos fiscalizados, el 22,9%, disponían en los ejercicios fiscalizados de un inventario contable que distinguiera los bienes constitutivos del PPS del resto de los elementos inventariados. En los ejercicios 2003 y 2004 ningún ayuntamiento disponía del mismo.

Los ayuntamientos que disponían de inventario contable son los siguientes: Agaete, Agüimes, Arafo, Buenavista del Norte, Candelaria, Fasnia, Garachico, Garafia, Guía de Isora, La Oliva, Las Palmas de Gran Canaria, El Rosario, San Cristóbal de La Laguna, Santa Cruz de la Palma, Santa Lucía de Tirajana, Santa Úrsula y El Tanque.

Como se acaba de señalar, el PPS se caracteriza por estar constituido, por un lado, por bienes y terrenos y, por otro, por ingresos y recursos. La contabilización de los primeros no tiene repercusión presupuestaria y sólo incide en la contabilidad financiera, mientras que la de los ingresos y recursos afecta al presupuesto.

Desde el sistema de información contable únicamente en 11 de los ayuntamientos fiscalizados, el 15,7%, el importe contabilizado en el subgrupo 24 "*Patrimonio Público del Suelo*" guarda correspondencia con el reflejado en el Inventario Contable/Registro de Explotación.

Los ayuntamientos en los que existía correspondencia con el Inventario Contable/Registro de Explotación son los siguientes:



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

<b>AYUNTAMIENTO</b>
Agüimes
Candelaria
El Rosario
El Tanque
Fasnia
Garafía
Guía de Isora
San Cristóbal de La Laguna
Santa Cruz de la Palma
Santa Lucía de Tirajana
Santa Úrsula

En los ejercicios 2003 y 2004 solamente los ayuntamientos de Arafo y Las Palmas de Gran Canaria controlaban, a través de la contabilidad financiera, las incorporaciones al inmovilizado de los bienes, terrenos y edificaciones del PPS y, consecuentemente, conocían la valoración del mismo. No obstante, ninguno de los ayuntamientos fiscalizados en ese periodo podía conocer desde el sistema de información contable la composición y valoración del PPS.

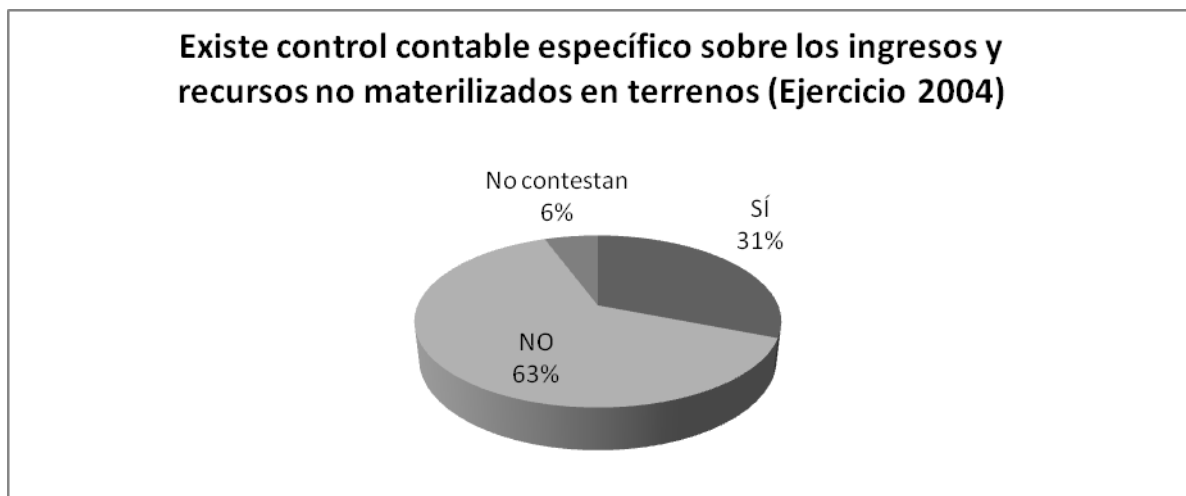
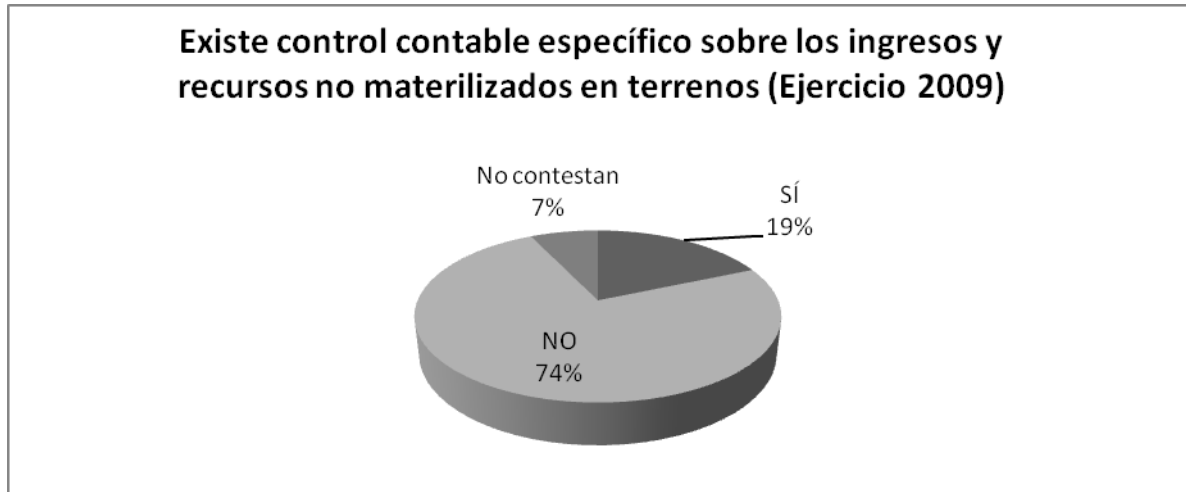
Por otro lado, en cuanto al control contable específico sobre los ingresos y recursos relacionados con la gestión del PPS, 13 ayuntamientos, el 18,6% de los fiscalizados, lo llevan a cabo, pero sólo los ayuntamientos que se relacionan a continuación nos dan un valor del mismo, el resto no da información.

<b>AYUNTAMIENTO</b>	<b>VALOR 31/12/09</b>	<b>VALOR 31/12/08</b>	<b>Variación %</b>
Agüimes	888.850,20	888.850,20	0,00%
Alajeró	426.552,85	22.626,69	94,70%
Candelaria	69.596,13	1.800.243,59	-2486,70%
El Rosario	454.608,03	486.561,56	-7,03%
Guía de Isora	88.931,61	74.428,10	16,31%
San Cristóbal de La Laguna	7.018.746,02	7.051.883,66	-0,47%
Santa Lucía de Tirajana	56.200,22	75.133,44	-33,69%
Santa Úrsula	517.497,80	567.044,20	-9,57%



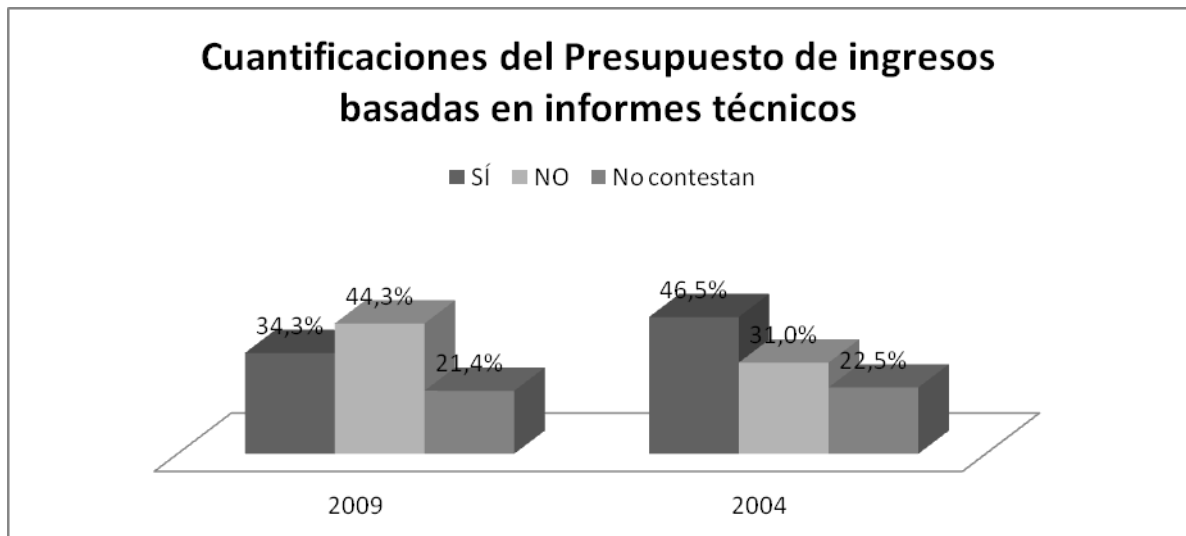
*Audiencia de Cuentas de Canarias*

En los demás casos no existe un control sobre los mismos.



En los ejercicios 2003 y 2004 eran 22 ayuntamientos, el 31,0% de los fiscalizados, los que lo llevaban a cabo, pero sólo 13 daban un valor del mismo, el resto no daba información o la daba de un solo ejercicio.

La cuantificación de los conceptos del presupuesto de ingresos procedentes de la enajenación de parcelas del PPS y de la conversión a metálico de los aprovechamientos urbanísticos están basados en informes técnicos en 24 ayuntamientos, el 34,3% de los fiscalizados.



En los ejercicios 2003 y 2004 eran 33 ayuntamientos, el 46,5% de los fiscalizados, la cuantificación de los conceptos estaban basados en informes técnicos.

La Intervención General de la Administración del Estado en respuesta a la consulta nº 9/1993, en relación con el tratamiento presupuestario y contable del ingreso derivado de la sustitución del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la administración, por su equivalente metálico, resolvió que la imputación presupuestaria de dichos recursos debe realizarse al Capítulo III del Presupuesto, y no existiendo en la clasificación económica de ingresos código específico para ello, proponía las siguientes opciones:

- crear el concepto 370 "Aprovechamiento urbanístico", y dentro de él el subconcepto 370.00 con la misma denominación.
- crear el concepto 397 "Aprovechamiento urbanístico", y dentro de él el subconcepto 397.00 con la misma denominación.
- crear un subconcepto dentro del concepto 399 "Otros ingresos diversos".

Los ayuntamientos que respondieron a la pregunta contabilizaron los derechos reconocidos derivados de la gestión del PPS en los conceptos presupuestarios siguientes:

Subconceptos 370.00, 397.00 y 399	Otros
Agate	Agüimes
Arucas	Alajeró





*Audiencia de Cuentas de Canarias*

<b>Subconceptos 370.00, 397.00 y 399</b>	<b>Otros</b>
Buenavista del Norte	Los Silos
Candelaria	
El Rosario	
El Sauzal	
El Tanque	
Fasnia	
Granadilla de Abona	
Guía de Isora	
Ingenio	
La Guancha	
La Orotava	
Los Llanos de Aridane	
San Cristóbal de La Laguna	
San Miguel de Abona	
Santa Cruz de la Palma	
Santa Cruz de Tenerife	
Santa Lucía de Tirajana	
Santa Úrsula	

En los ejercicios 2003 y 2004 eran 20 los ayuntamientos que imputaron dichos ingresos a los conceptos 370, 397, 399.

No obstante, mediante Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, ha sido aprobada una nueva estructura de los presupuestos de las Entidades Locales que, de acuerdo con lo dispuesto en su Disposición final tercera, es de aplicación a los presupuestos correspondientes al ejercicio de 2010 y siguientes, quedando consecuentemente derogada a partir del día 01.01.10 la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20.09.89, por la que hasta ese momento se establecía la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.

En dicha Orden ya figura el concepto 397 “*Aprovechamientos Urbanísticos*”, con dos subconceptos:

- Subconcepto 397.00. Canon por aprovechamientos urbanísticos. Para los ingresos procedentes del canon por aprovechamiento urbanístico establecido a través de una norma con rango de ley de las Administraciones Públicas competentes recibido por actuaciones declaradas de interés comunitario en suelo no urbanizable.



## Audiencia de Cuentas de Canarias

- Subconcepto 397.10. Otros ingresos por aprovechamientos urbanísticos. Para los ingresos derivados de la sustitución en metálico de los aprovechamientos urbanísticos correspondientes a la Entidad local, distintos del canon incluido en el subconcepto anterior.

Una operación importante desde el punto de vista presupuestario y contable es la enajenación de elementos del PPS. Desde el punto de vista presupuestario se debe efectuar el reconocimiento del derecho por el valor de venta del bien en la aplicación que corresponda dentro del capítulo 6 del presupuesto de ingresos “*Enajenación de Inversiones Reales*”. La venta generará la baja del inmovilizado en la contabilidad.

Los ayuntamientos que han contabilizado durante los ejercicios 2008 y 2009 este tipo de operaciones dentro de los correspondientes artículos de ingreso son los siguientes:

Artículos 60 y 61
Agaete
Agüimes
Agulo
Alajeró
Arona
El Sauzal
El Tanque
Granadilla de Abona
Ingenio
La Guancha
La Orotava
Los Realejos
San Cristóbal de La Laguna
Santa Cruz de La Palma
Santa Cruz de Tenerife

En los ejercicios 2003 y 2004 fueron 20 los ayuntamientos que contabilizaron este tipo de operaciones dentro de los correspondientes conceptos de ingreso.

Sólo el ayuntamiento de Vega de San Mateo, con carácter general, contabiliza los recursos de enajenaciones de parcelas o por conversión de aprovechamientos urbanísticos y los pagos derivados por su utilización en cuentas de conceptos no presupuestarios. Esta situación supone un incumplimiento de la Instrucción de Contabilidad, 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 afectados deberían incluirse en el remanente de tesorería afectado.

### **3.7. Destino de los bienes y recursos del PPS.**

El TRLOT amplía los posibles destinos del PPS, 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.

Los terrenos y construcciones se pueden destinar:

- a) viviendas sujetas a algún régimen de protección pública,
- b) conservación o mejora del medio ambiente,
- c) actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social,
- d) conservación y ampliación de dichos patrimonios,
- e) a la propia planificación y gestión territoriales y urbanísticas, en especial al pago en especie, mediante permuta, de los terrenos obtenidos por ocupación directa de suelo destinado a sistemas generales.

Durante el ejercicio 2009 han salido fincas o parcelas del PPS por un valor total de 4,6 millones de €.

Durante el ejercicio 2004 salieron fincas o parcelas del PPS por un valor total de 65,5 millones de €. Además de 5.951 m<sup>2</sup> cedidos en uso a entidades cuyo destino sea socio-sanitario, educativo o de culto, según el siguiente detalle (en euros, salvo uno de los importes de la columna referida a cedidos que se expresa en m<sup>2</sup>).

Los ingresos y recursos, están afectados a fines determinados que, de conformidad con el artículo 165.2 de la TRLRHL, no se pueden destinar a satisfacer el conjunto de obligaciones de la entidad. Consecuentemente, debe haber una adecuada correlación entre los ingresos obtenidos por la gestión del Patrimonio Público de Suelo y los gastos que, de conformidad con la legislación urbanística, pueden efectuarse con cargo a los mismos.



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

MUNICIPIO	Parcelas cedidas para VPP (art.76)	Conservac o mejora MA	Actuaciones Públicas dotacionales (art. 76)	Permutados en uso a entidades... cuyo destino sea socio-sanitario, educativo o de culto (art. 77.1)	Cedidos o permutados en uso a entidades... cuyo destino sea socio-sanitario, educativo o de culto (m2)(art. 77.1)	SUBTOTAL (€) (1)	Enajenación directa (77.2)	Enajenadas mediante cualquiera de los procedimientos de adj previstos en la LCAP. (ART. 77.1)	TOTAL (1)
Las Palmas de Gran Canaria			3.267.949,22			3.267.949,22	137.802,29	85.306,29	3.491.057,80
San Cristóbal de La Laguna	613.170,00					613.170,00			613.170,00
Tacoronte						-		471.142,08	471.142,08
Santa Cruz de La Palma	(2)					-			-
Moya					1.000 m2 (3)	-			-
La Guancha				22.176,90		22.176,90			22.176,90
Fasnia					30.651,61	30.651,61			30.651,61
<b>TOTALES</b>	<b>613.170,00</b>	<b>-</b>	<b>3.267.949,22</b>	<b>22.176,90</b>	<b>30.651,61</b>	<b>3.933.947,73</b>	<b>137.802,29</b>	<b>556.448,37</b>	<b>4.628.198,39</b>

- (1) El total referido a importes en euros, se excluyen los importes expresados en m2.
- (2) Se cede suelo para la construcción de 22 viviendas, ese suelo no se encuentra registrado como PPS, no conocen valoración.
- (3) Se ceden 1.000 m2 de terreno al Gobierno de Canarias, no conocen valoración.

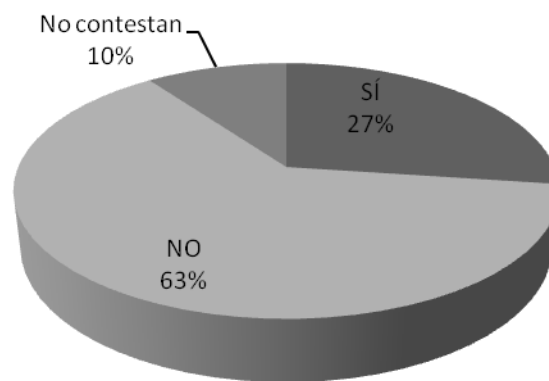
Los ayuntamientos deben controlar el destino de los ingresos derivados de la gestión del PPS mediante programas de gastos con financiación afectada; si bien, se debe destacar que, con carácter general, no son programas específicos para este Patrimonio sino que, por el contrario, son proyectos generales para acometer las inversiones propias de cada ayuntamiento. Sin embargo, sólo 16 ayuntamientos, el 22,9% de los fiscalizados, han creado proyectos de gasto con los ingresos obtenidos de la gestión del PPS. Los ayuntamientos son los siguientes:

AYUNTAMIENTO
Agaete
Aguimes
Arafo
Arona
Candelaria
El Rosario
El Tanque
Fasnia
Guía de Isora

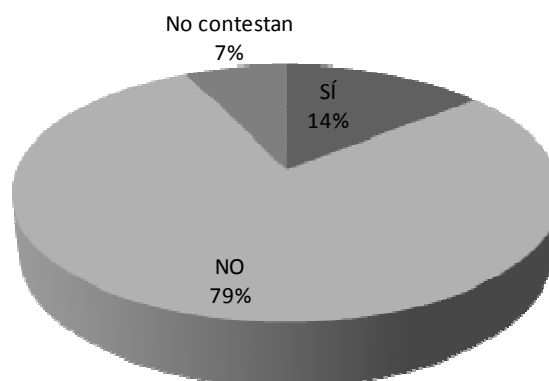


AYUNTAMIENTO
La Guancha
Los Realejos
San Cristóbal de La Laguna
Santa Cruz de la Palma
Santa Cruz de Tenerife
Santa Úrsula
Telde

**Efectúan un seguimiento y control contable de los gastos e ingresos que lo financian**



**Se crean proyectos genéricos con los ingresos presupuestarios obtenidos del PPS**





## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

En los ejercicios 2003 y 2004 eran 19 los ayuntamientos, el 26,8% de los fiscalizados, los que controlaban el destino de los ingresos derivados de la gestión del PPS mediante proyectos de gastos con financiación afectada.

De acuerdo con la Regla 42 de la ORDEN EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, un proyecto de gasto es una unidad de gasto presupuestario perfectamente identificable, en términos genéricos o específicos, cuya ejecución, se efectúe con cargo a créditos de una o varias aplicaciones presupuestarias y se extienda a uno o más ejercicios, requiere un seguimiento y control individualizado.

En 10 ayuntamientos, el 14,3% de los fiscalizados se crearon proyectos de gasto genéricos con los ingresos presupuestarios obtenidos del PPS:

<b>AYUNTAMIENTO</b>
Agaete
Agüimes
Arona
Arucas
El Rosario
Guía de Isora
La Guancha
Los Silos
San Cristóbal de La Laguna
Santa Úrsula

Por otra parte, 19 ayuntamientos, el 27,1% de los fiscalizados, efectúan algún tipo de seguimiento y control contable extensivo tanto a la realización del gasto como a los ingresos que lo financian: Agaete, Agüimes, Arafo, Arona, Arucas, Candelaria, El Pinar, Guía de Isora, Güímar, La Orotava, Pájara, Los Realejos, El Rosario, San Cristóbal de La Laguna, San Miguel de Abona, Santa Cruz de la Palma, Santa Cruz de Tenerife, Santa Úrsula, El Tanque.

En los ejercicios 2003 y 2004 eran 28 los ayuntamientos, el 54,9% de los fiscalizados, los que efectuaban algún tipo de seguimiento y control contable.



## Audiencia de Cuentas de Canarias

El artículo 104 del Real Decreto-Ley 500/1990 establece en su apartado 2 que el remanente de tesorería positivo constituye un recurso para la financiación de modificaciones de crédito, pero, al mismo tiempo, en su apartado 4 dice que, “*En ningún caso, el remanente de tesorería formará parte de las previsiones iniciales de ingreso, ni podrá financiar los créditos iniciales del presupuesto de gastos*”.

La prohibición expresa recogida en el apartado entrecomillado anterior, se está refiriendo al remanente de tesorería de libre disposición, ya que el remanente de tesorería afectado sólo se puede destinar a la finalidad prevista, y si el gasto al que está afectado tiene un periodo de ejecución superior a un año, los presupuestos de ejercicios futuros que se aprueben, deberán de incluir, por una parte, el importe de las dotaciones correspondientes a los gastos comprometidos con anualidad futura, y de otra parte, el recurso correlativo que lo financia, que no es otro que el remanente de tesorería afectado cobrado anticipadamente.

Todo ello, sin perjuicio de las incorporaciones de créditos posteriores que procedan, al presupuesto en ejecución, correspondientes a la parte de gasto comprometida y no ejecutada en el ejercicio anterior, una vez liquidado, que también estarán financiadas con remanente afectado si el ingreso se cobró en el ejercicio anterior.

Por último, el remanente de tesorería afectado que financie el presupuesto inicial o el que financie modificaciones presupuestarias, incluido, en este segundo caso, el de libre disposición cuando proceda, debe figurar en el presupuesto para mostrar que no tiene déficit, si bien no darán lugar ni a reconocimiento, ni a liquidación de derechos, que ya fueron reconocidos o liquidados en ejercicios anteriores.

Sólo siete ayuntamientos, el 10,0% de los fiscalizados, presupuestó inicialmente el exceso de financiación afectada procedente del PPS. La relación es la siguiente:

AYUNTAMIENTO
Agüimes
Arucas
El Tanque
Ingenio
Los Silos
San Miguel de Abona
Santa Cruz de la Palma



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

Las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, establecen que:

- El resultado presupuestario de un ejercicio, cuando el sujeto contable realice gastos con financiación afectada, que deban extenderse a más de un ejercicio presupuestario, se ajustará, añadiendo al importe obtenido de la diferencia entre los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas en el periodo, el valor absoluto de las desviaciones de financiación negativas imputables al ejercicio, derivadas de la ejecución de estos gastos, y restando el valor absoluto de las diferencias de financiación positivas producidas en él por la misma causa, calculadas, unas y otras, globalmente para cada gasto con financiación afectada.

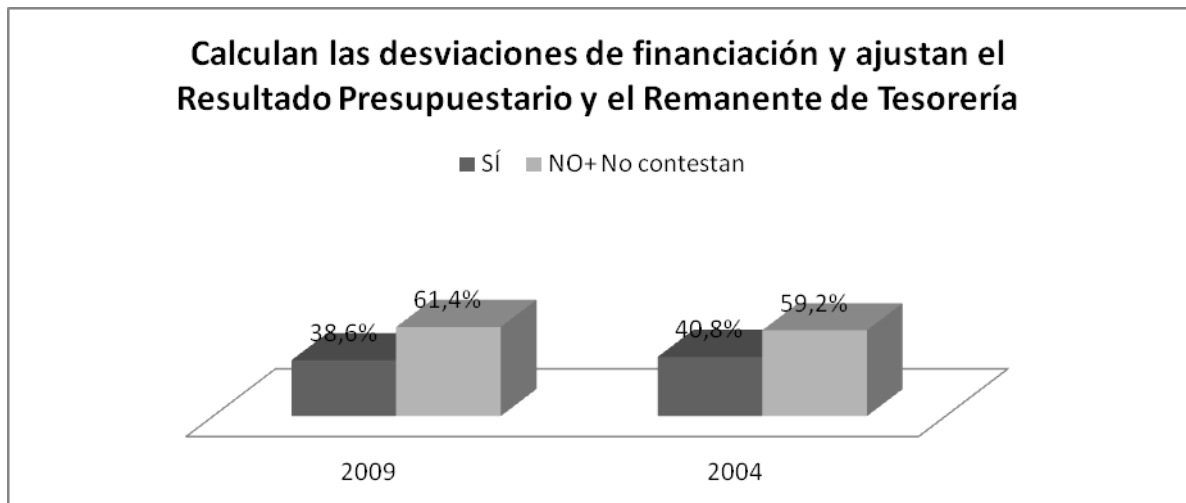
- El remanente de tesorería para gastos generales, cuando el sujeto contable realice gastos con financiación afectada, que deban extenderse a más de un ejercicio presupuestario, se calculará minorando el remanente de tesorería total, calculado por suma de los fondos líquidos y los derechos pendientes de cobro, deducidas las obligaciones pendientes de pago, en el importe de los saldos de dudoso cobro y en el exceso de financiación afectada, que se calculará del modo siguiente:

El exceso de financiación afectada estará integrado por la suma de las desviaciones positivas de financiación calculadas, para los distintos gastos de este tipo que realice el sujeto contable, desde su inicio hasta el final del ejercicio de que se trate, referidas a los distintos agentes a través de los que se deba substanciar la financiación.

Con este criterio, el exceso de financiación afectada siempre será cero o positivo, mientras el remanente para gastos generales podrá tomar cualquier valor.

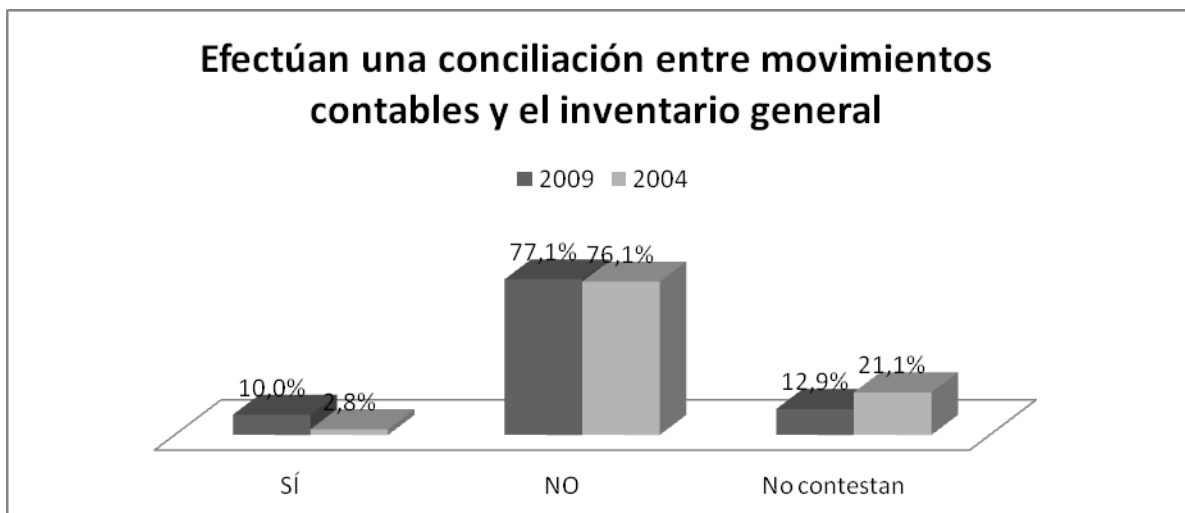
Sólo 27 ayuntamientos, el 38,6% de los fiscalizados, calculan al final del ejercicio las desviaciones de financiación y ajustan el Resultado Presupuestario y el Remanente de Tesorería con las mismas: Agaete, Agüimes, Alajeró, Arafo, Arona, Arucas, Breña Alta, Breña Baja, Buenavista del Norte, Candelaria, El Pinar, La Guancha, Guía de Isora, Güímar, Ingenio, La Orotava, Pájara, Los Realejos, El Rosario, San Andrés y Sauces, San Cristóbal de La Laguna, San Miguel de Abona, Santa Cruz de la Palma, Santa Cruz de Tenerife, Santa Úrsula, El Tanque, La Victoria de Acentejo.





En los ejercicios 2003 y 2004 fueron 29 los ayuntamientos que calcularon al final del ejercicio las desviaciones de financiación y ajustaron el Resultado Presupuestario y el Remanente de Tesorería con las mismas.

Por otra parte, sólo siete de los ayuntamientos fiscalizados, el 10%, efectuaron una conciliación de los movimientos contables y las valoraciones con el inventario general en lo relativo al PPS: Agüimes, Arafo, Fasnia, San Cristóbal de La Laguna, Santa Lucía de Tirajana, Santa Úrsula, El Tanque.





## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

En los ejercicios 2003 y 2004, sólo dos de los ayuntamientos fiscalizados efectuaban una conciliación de los movimientos contables y las valoraciones con el inventario general en lo relativo al PPS.

En lo relativo a la fiscalización que realiza la Intervención sobre la gestión del PPS, en 22 ayuntamientos, el 31,4% de los fiscalizados, ésta se lleva a cabo, en los siguientes ayuntamientos: Agaete, Agüimes, Agulo, Alajeró, Antigua, Arafo, Arona, Breña Alta, Breña Baja, Buenavista del Norte, Candelaria, El Pinar, Fasnia, Frontera, Fuencaliente de la Palma, Gáldar, Granadilla de Abona, La Guancha, Guía de Isora, Güímar, Haría, Icod de los Vinos, Ingenio, Los Llanos de Aridane, La Oliva, La Orotava, Las Palmas de Gran Canaria, El Paso, Puerto del Rosario, Puntagorda, Los Realejos, El Rosario, San Andrés y Sauces, San Cristóbal de La Laguna, San Miguel de Abona, Santa Cruz de la Palma, Santa Cruz de Tenerife, Santa Lucía de Tirajana, Santa Úrsula, El Sauzal, El Tanque, Tazacorte, Teror, Tías, Tijarafe, Tinajo, Tuineje, Vallehermoso, Valverde, La Victoria de Acentejo y Villa de Mazo.

En los ejercicios 2003 y 2004 eran 20 los ayuntamientos, el 28,2% de los fiscalizados, en los que se realizó una fiscalización de la gestión del PPS.

Santa Cruz de Tenerife, a 28 de marzo de 2012.

EL PRESIDENTE EN FUNCIONES,

Fdo.: Rafael Medina Jáber