



Audiencia de Cuentas de Canarias

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA
AGENCIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO
URBANO Y NATURAL (APMUN),**

EJERCICIO 2005





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 celebrada el día 14 de octubre de 2009, el Informe de Fiscalización de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (APMUN), ejercicio 2005. 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, a la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, al Director de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural y a quien ostentaba representación de la misma durante el periodo al que se ha extendido la fiscalización.



Audiencia de Cuentas de Canarias

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA AGENCIA CANARIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO URBANO Y NATURAL, EJERCICIO 2005

ÍNDICE

	Pág.
SIGLAS	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Justificación.	4
1.2. Objetivos.	4
1.3. Alcance.	4
1.4. Limitaciones al alcance.	5
1.5 Marco jurídico, presupuestario y contable.	6
1.6 Trámite de alegaciones	9
2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	10
2.1. Conclusiones.	10
2.2. Recomendaciones.	16
3. ORGANIZACIÓN, PERSONAL Y CONTROL INTERNO	18
3.1. Organización.	18
3.2. Personal.	26
3.3. Control interno.	36
4. GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN	38



Audiencia de Cuentas de Canarias

4.1. Organización y sistemas.	38
4.2. Recursos humanos relacionados con los sistemas de información.	40
4.3. Sistema de gestión de los expedientes.	41
5. ACTIVIDAD DE LA AGENCIA	48
5.1. Actividad acometida con los recursos de la Agencia.	48
5.2. Actividad realizada por terceros mediante convenio.	60
5.3. Cifras de la actividad realizada.	64
6. FINANCIACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LA AGENCIA	74
6.1. Recursos con origen en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias y otras Administraciones.	75
6.2. Recursos de la actividad propia de la Agencia.	78
ANEXOS	82
I. Alegaciones recibidas.	83
II. Contestación a las alegaciones no aceptadas.	102



Audiencia de Cuentas de Canarias

SIGLAS

APMUN	Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural.
BOC	Boletín Oficial de Canarias.
CAC	Comunidad Autónoma de Canarias.
GESPLAN	Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A.
GRAFCAN	Cartografía de Canarias, S.A.
GRECASA	Gestión Recaudatoria de Canarias, S.A.
LFPC	Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.
LOPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal de España.
PICCAC	Plan Informático Contable de la Comunidad Autónoma de Canarias.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.



Audiencia de Cuentas de Canarias

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación.

En virtud del artículo 1 de la Ley Territorial 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, a este Órgano le corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, del que forma parte la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural, según lo previsto en el artículo 2 de la misma Ley.

El Programa de Actuaciones de la Audiencia de Cuentas para el ejercicio 2006, aprobado por el Pleno en sesión celebrada el 27 de diciembre de 2005, incluye la fiscalización de la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural, ejercicio 2005.

1.2. Objetivos.

La actuación es una fiscalización de legalidad así como de sistemas y procedimientos limitada a los aspectos que se indican en el alcance, con los siguientes objetivos:

- a) Verificar, analizar y describir las actividades desarrolladas por la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural, así como la estructura organizativa, procedimientos contables y controles con los que cuenta.
- b) Verificar si la actividad económico-financiera se ha desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que le son de aplicación.

1.3. Alcance.

La fiscalización se refiere al ejercicio presupuestario 2005, si bien algunas comprobaciones abarcan ejercicios anteriores y posteriores, la cual se ha desarrollado mediante las pruebas y procedimientos precisos para verificar las siguientes materias y poder concluir y obtener evidencias sobre las siguientes materias:



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Análisis de la organización con la que cuenta la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural y de los convenios y encomiendas de gestión llevados a cabo por la misma.
- Verificación y análisis de las actuaciones desarrolladas y de los recursos con los que cuenta la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural para desarrollar su actividad, en particular:
 - a) Los productos de las multas impuestas en el ejercicio de sus competencias.
 - b) Las aportaciones que realicen las Administraciones consorciadas a la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural.
- Análisis del registro de la ejecución del presupuesto de la Agencia en el Estado de Liquidación del ejercicio 2005 y su adecuación a los Principios y Criterios Contables Públicos.
- Análisis de las cuentas rendidas por la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural del ejercicio 2005, así como la información contenida en las mismas y los estados previstos en la normativa de aplicación.
- Análisis de la estructura de personal con la que cuenta la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural.
- Análisis de los recursos y aplicaciones informáticas con los que cuenta la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural.

En virtud de las conclusiones obtenidas sobre estos objetivos también se pretende proponer o recomendar todas aquellas medidas que se consideren adecuadas.

1.4. Limitaciones al alcance.

La APMUN no contaba en 2005 con las herramientas informáticas necesarias para garantizar una adecuada fiabilidad de la información registrada en sus bases de datos.

Además de contar con bases de datos distintas en sus dos sedes, los procedimientos utilizados por el personal de la Agencia en el registro de la información relativa a los expedientes tramitados así como las deficiencias de seguridad constatadas en la información registrada en las bases de datos antes mencionadas, han supuesto, de hecho, una limitación en lo que respecta al alcance de las pruebas realizadas para poder



Audiencia de Cuentas de Canarias

verificar las materias descritas en el apartado anterior y poder concluir y obtener evidencia suficiente, pertinente y válida en relación con las actuaciones desarrolladas por la Agencia durante el periodo fiscalizado, en concreto con la gestión de los expedientes sancionadores tramitados por la misma.

1.5. Marco jurídico, presupuestario y contable.

Entre la normativa por la que se rige la actividad de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, así como su régimen presupuestario y contable, se ha de citar, al menos, la siguiente:

- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico.
- Ley 16/2001, de 1 de julio de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
- Reglamento General de Ingreso de personal al servicio de la Administración General del Estado y Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.
- Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles del Estado
- *Decreto 315/1964, de 7 de febrero por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.*
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.
- 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.
- Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas, en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias.
- Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma 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.
- Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria
- Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2005.
- Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias,
- Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.
- Ley 3/2007, de 9 de febrero, de modificación de la disposición derogatoria de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.
- Decreto 62/1985, de 15 de marzo, por el que se establecen los criterios generales y el procedimiento de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos del Gobierno de Canarias.
- Decreto 63/1985, de 15 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la Contratación Laboral con carácter temporal, en sus diversas modalidades.
- Decreto 153/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de caza, actividades clasificadas y urbanismo.
- Decreto 11/1997, de 31 de enero, por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el cual se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición.
- Decreto 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias
- Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, de aprobación y puesta en funcionamiento del sistema de información económico-financiera de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la denominación de PI CCAC.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Decreto 178/2000, de 6 de septiembre por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos.
- Decreto 189/2001, de 15 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.
- Decreto 111/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos; protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos.
- Decreto 182/2002, 20 diciembre, de traspaso de servicios, medios personales y recursos al Cabildo Insular de La Palma para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos.
- Decreto 20/2004, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación territorial.
- Decreto 112/2004, de 29 de julio, por el que se regula el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de gestión de residuos, y se crea el Registro de Gestores de Residuos 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.
- Orden de 26 de junio de 1985, de la Presidencia del Gobierno, de desarrollo del Decreto 62/1985, de 15 de marzo, por el que se establecen los criterios generales y el procedimiento de aprobación
- de las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos del Gobierno de Canarias
- Orden de 10 de noviembre de 1988, conjunta de las Consejerías de la Presidencia y de Hacienda, para la implantación del nuevo sistema retributivo
- Orden de 23 de enero de 2006, de la Consejería de Economía y Hacienda, sobre rendición de cuentas por determinadas entidades de derecho público dependientes de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros.



Audiencia de Cuentas de Canarias

1.6. Trámite de alegaciones.

De conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Audiencia de Cuentas de Canarias, el Proyecto de Informe fue remitido a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural el día 26 de diciembre de 2008 al objeto de que ésta formulara las alegaciones al mismo en un plazo de 30 días hábiles, que fue prorrogado en otros 30 días hábiles previa solicitud de la misma

En el anexo se incorpora el texto íntegro y documentación presentada como alegaciones, así como el documento de contestación de la Audiencia de Cuentas de Canarias a las no aceptadas.



2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

2.1. Conclusiones.

1) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural nace como un organismo público de naturaleza consorcial para el desarrollo en común por la Administración de la Comunidad Autónoma, administraciones insulares y municipales, de la actividad de inspección y sanción en materia medioambiental, de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística así como para la asistencia a dichas administraciones en estas materias. No obstante, a 31 de diciembre de 2006, esto es, tras seis años de actividad, el 61 % de los Ayuntamientos no había firmado el correspondiente convenio de adhesión y, en lo que respecta a los Cabildos Insulares, a esa misma fecha no estaban consorciados el Cabildo Insular de Gran Canaria, Cabildo Insular de Lanzarote ni el Cabildo Insular de el Hierro, este último tras haber estado consorciado a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural y separarse en 2005 (ver epígrafe 3.1.).

2) El hecho de que no se hayan consorciado a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural la totalidad de los Ayuntamientos y Cabildos Insulares tiene su reflejo en la composición de la Asamblea y en consecuencia en la toma de decisiones, así como en los recursos presupuestarios con los que debería contar la misma (ver epígrafe 3.1.).

3) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural no ha podido asumir el ámbito competencial que le corresponde por delegación de las propias competencias de los Cabildos Insulares adheridos a la misma, en materia de flora, fauna, fuego, acampadas y circulación de vehículos en Espacios Naturales Protegidos o zonas periféricas de protección. De hecho, el Consejo de la Agencia acordó suspender la efectividad de dicha delegación hasta el 1 de enero de 2010 (Ver epígrafe 3.1.).

4) Si se tiene en cuenta a los Cabildos y Ayuntamientos consorciados, se ha podido observar que existe un incumplimiento sistemático en la mayoría de estas Corporaciones Locales en aportar a la Agencia los recursos presupuestarios que le corresponden, en virtud del principio recogido en el apartado b) del artículo 24.1 de los Estatutos de la Agencia, que dispone que las Administraciones consorciadas deberán sujetarse, en sus aportaciones, al principio de cofinanciación por tercios entre la Administración Autonómica, la Insular y la Municipal (ver epígrafes 3.1. y 6.1.).

5) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural cuenta con unos servicios administrativos organizados horizontalmente por debajo del Director Ejecutivo, siendo además este organigrama coherente con la relación de servicios administrativos



Audiencia de Cuentas de Canarias

incluida en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo de la misma. No obstante, se puede concluir que la Agencia no contaba hasta junio de 2007 con un organigrama operativo en el que se delimitaran claramente las funciones y competencias de cada uno de los Servicios o Unidades que la integran (ver epígrafe 3.1.).

6) Desde el año 2003 y hasta la fecha de fiscalización, además del personal que prestaba servicios en la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural, también trabajaba en dicho organismo un grupo de trabajadores pertenecientes a la empresa pública Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A. A 31 de diciembre de 2005 la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural contaba con un total de 125 efectivos reales de los que aproximadamente un 33,60% se correspondía con personas que prestaban sus servicios en esta pero que su vinculación laboral era con Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A.

Con posterioridad, durante los ejercicios 2006 y 2007, este personal de GESPLAN S.A. que desarrollaba su trabajo en la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural se ha ido incorporando de forma progresiva como personal laboral indefinido de la Agencia Canaria de Protección del Medio Ambiente Urbano y Natural mediante sentencia judicial (ver epígrafe 3.2.).

7) Como consecuencia de las verificaciones efectuadas sobre la gestión del personal con el que contaba la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural durante 2005, se ha detectado lo siguiente (ver epígrafe 3.2.):

- a) El registro de los contratos en la oficina de empleo relativos al personal laboral no se hacía en el plazo legalmente establecido.
- b) En varios de los expedientes examinados se observó documentación que constaba no se correspondía con el interesado.
- c) En los expedientes de funcionarios que accedieron a su puesto de trabajo mediante concurso no constaba, ni la convocatoria del mismo, ni tampoco la resolución del nombramiento.
- d) Se ha podido comprobar que las funciones que figuraban en la RPT para determinados puestos de trabajo hacían referencia a tareas de taquigrafía, mecanografía o cálculo sencillo, labores éstas que, aunque vigentes, con la aparición de las nuevas tecnologías ya nadie realiza en general en la Administración Pública.



Audiencia de Cuentas de Canarias

e) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, para tramitar las situaciones administrativas de su personal utilizaba el programa informático SIRHUS, de gestión de personal, que sin embargo no muestra determinada información que sí se debe incluir en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de la Función Pública Canaria (tales como los requisitos señalados por el artículo 39 de dicha ley para declarar a un funcionario en la situación administrativa de excedencia voluntaria).

f) Se comprobó como el Director General había delegado la firma de la nómina en la titular de la unidad administrativa responsable de su confección, lo que motivaba que ésta suscribiera la nómina en virtud de la competencia propia que la norma le confiere y al mismo tiempo en virtud de la delegación que le hacía el Director de la Agencia, no produciéndose por lo tanto una adecuada segregación de funciones. No obstante, conforme se ha puesto de manifiesto en las alegaciones formuladas esto se ha subsanado a partir de agosto de 2007.

g) En la elaboración de los documentos contables el centro gestor no respetaba lo señalado en el Manual del Plan Informático Contable de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que la persona que grababa el documento contable y la que lo revisaba coincidían, no produciéndose tampoco la necesaria segregación de funciones.

h) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural cuenta con un sistema de control horario de su personal, si bien no se aplica de forma homogénea en las distintas sedes de la misma.

i) En la Relación de Puestos de Trabajo de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, se ha observado como en un número significativo de puestos se omite el requisito contemplado en el artículo 16 de la Ley de la Función Pública Canaria y en el Decreto 62/1985, de 15 de marzo, relativo a que en la Relación de Puestos de Trabajo se debe contemplar la "*determinación de los requisitos exigidos para su desempeño*".

De las verificaciones realizadas al respecto de las comisiones de servicio autorizadas, se ha constatado que la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural incumplió de forma reiterada lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 48/1998, al autorizar comisiones de servicios por periodo superior al fijado en el artículo citado.

8) Si bien es cierto que por parte del Director Ejecutivo se remitieron prácticamente desde los inicios de la actividad de la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural diversas circulares y/o instrucciones sobre la actividad a



Audiencia de Cuentas de Canarias

desarrollar por el personal, ésta no ha podido contar con los recursos humanos y tecnológicos necesarios para poder establecer de una manera normalizada y detallada la totalidad de los procedimientos que se han de seguir en cada caso, en una organización con una actividad compleja y tan heterogénea, a lo que se añade la ausencia, al menos hasta junio de 2007, de los mencionados procedimientos normalizados, lo que dificulta a su vez la posibilidad de identificar áreas potenciales de riesgo y, por consiguiente, la posibilidad de mitigar los eventuales riesgos detectados (ver epígrafe 3.3.).

9) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural no contaba en 2005 con las herramientas informáticas necesarias para garantizar una adecuada fiabilidad de la información registrada en sus bases de datos.

Además de contar con bases de datos distintas en sus dos sedes, los procedimientos utilizados por el personal de la Agencia en el registro de la información relativa a los expedientes tramitados, así como las deficiencias de seguridad constatadas en la información registrada en las bases de datos antes mencionadas, han imposibilitado poder concluir y obtener evidencia suficiente, pertinente y válida en relación con la gestión realizada por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, en especial en lo que respecta al sistema de gestión de los expedientes sancionadores tramitados por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (ver epígrafe 4.1.).

10) Hasta la fecha de fiscalización, trabajadores de empresas externas a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural prestaban servicios en las instalaciones de la Agencia, accediendo a sus sistemas de información y gestionando sus bases de datos. Esta circunstancia, unida a la dificultad de que la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural no contara con una base de datos única, lleva aparejado la existencia de riesgos en los sistemas gestores de bases de datos de la Agencia, concretamente riesgos relacionados con la inconsistencia, la seguridad, la exactitud y la fiabilidad de la información procesada en algunas de las aplicaciones. De hecho, la propia Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural ya había manifestado la dificultad a la hora de unificar las bases de datos de sus dos sedes al constatar las diferencias en las estructuras e información de las bases de datos con las que se trabajaban (ver epígrafe 4.3.).

11) Lo expresado en las conclusiones anteriores se hace patente también en la tramitación de los expedientes sancionadores llevada a cabo por parte del Servicio de Instrucción, el cual, de los 3.454 expedientes abiertos durante 2005 por el Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas, había incoado a 31 de diciembre de ese ejercicio tan solo un 3,6% de los mismos. A 31 de diciembre de 2007 tan solo se había incoado un 10,6% de ese total. También se ha podido comprobar que la tramitación de los expedientes y la gestión de la información de los mismos llevada a cabo por la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural durante 2005, era diferente



Audiencia de Cuentas de Canarias

en las dos sedes de la misma, no contando por lo tanto con criterios homogéneos (ver epígrafes 4.3 y 5.3.).

12) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural no cuenta con un Plan Estratégico Institucional u otra planificación que le permita fijar específicamente los objetivos a medio y largo en el marco de las competencias atribuidas a la misma en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (ver epígrafe 5.1.).

13) La Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural no contaba hasta el año 2007 con un sistema de planificación, ni con manuales de procedimientos, ni protocolos de actuación aprobados formalmente. De igual forma ninguno de sus Servicios o Unidades disponía de documentos internos que regulasen la coordinación interna entre los mismos ni tampoco de un sistema específico de control interno (ver epígrafe 5.1.).

14) Durante el ejercicio 2005 el Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas no contaba con planes de inspección urbanísticos o medioambientales formalizados por escrito, ni con procedimientos de trabajo homogéneos que sirvieran de soporte objetivo para acometer con posterioridad sus funciones. Dicha situación se mantenía incluso a mediados de 2007 (ver epígrafe 5.1.).

15) En lo que se refiere al Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada, éste no contaba durante 2005 con un sistema de objetivos formalmente aprobado ni tampoco contaba con un manual de procedimientos aprobado formalmente, si bien la Jefa del Servicio elaboró posteriormente un protocolo que no obstante no había sido aprobado formalmente a mediados de 2007.

En el ejercicio 2005 la práctica totalidad de las demoliciones gestionadas por este Servicio se llevaron a cabo de forma voluntaria por los ciudadanos infractores. Como consecuencia de lo anterior, la mayoría de los expedientes de demoliciones que se anularon en dicho periodo tenían que ver con la interrupción de la correspondiente ejecución de la demolición al constatarse, tras la tramitación del inicio del correspondiente expediente, que se había procedido a la demolición voluntaria por parte de los ciudadanos infractores.

En lo que respecta a las demoliciones ordenadas pendientes de ejecutar y/o no ejecutadas desde el 1 de enero de 2005 y hasta abril de 2007, las incidencias relacionadas con la tramitación de dichos expedientes tenían que ver en casi la mitad de los casos con la suspensión de la demolición por aplicación de la Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias



Audiencia de Cuentas de Canarias

y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (ver epígrafe 5.1.).

16) El Servicio de Órganos Colegiados no contaba durante 2005 con personal suficiente para desempeñar las funciones que tenía encomendadas. Dicha situación no mejoró durante el ejercicio 2006, en el que, a pesar de contar con el mismo número de efectivos reales, se comenzaron a tramitar en el mismo los procedimientos derivados de la aplicación de la Ley 4/2006, de 22 de mayo, incidiendo en consecuencia y de forma significativa sobre el resto de tareas encomendadas al Servicio (ver epígrafe 5.1.).

17) Durante 2005 la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural procedió a la apertura de 3.454 expedientes, de los que un 53,44% tiene que ver con infracciones en materia de residuos, un 31,27% con infracciones relativas a construcciones ilegales y 15,29% restante con las otras materias de su competencia que tienen que ver con infracciones no constructivas (Decreto Legislativo 1/2000, ley de costas, vertidos al mar, parcelaciones o impacto medioambiental) (ver epígrafe 5.3.).

18) Del total de recursos consignados en el presupuesto definitivo de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural del ejercicio 2005 y 2006, un 79,14% y un 55,62% respectivamente, se corresponden con ingresos que tienen su origen en la Administración Autonómica y otros consorciados, siendo el 12,99% y el 11,73%, respectivamente ingresos propios que tienen que ver con los generados por las multas impuestas en el ejercicio de sus competencias sancionadoras. No obstante, al respecto de estas últimas se ha de poner de manifiesto que su realización se prolonga durante varios ejercicios debido a la tramitación propia de los expedientes sancionadores (ver epígrafe 6.2.).

19) En relación con los ingresos con los que ha contado la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural con origen en el presupuesto de la Administración Autonómica y otras consorciadas, se ha de poner de manifiesto como en 2005 de los 33 Ayuntamientos consorciados sólo 5 de estas Corporaciones Locales realizaron aportaciones efectivas de fondos, no realizándose contribución alguna por los Cabildos Insulares. Así, aunque en el presupuesto definitivo para 2005 figuran 6.090.239,60 euros como ingresos a aportar por la Administración Autonómica y otras consorciadas, la cifra real aportada por la totalidad de éstas asciende a 5.344.731,83 euros, de la que el 99,9% se corresponde con fondos transferidos por la Administración de la Comunidad Autónoma (ver epígrafe 6.2.).



2.2. Recomendaciones.

1) Se deberán de tomar las medidas pertinentes para que se adhieran a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural la totalidad de las administraciones insulares y municipales de Canarias, de forma que se pueda garantizar que las funciones encomendadas a la misma de lleven a cabo de una forma uniforme y plena en todo el territorio de las Islas Canarias. Esto supondrá a su vez que la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural contará con unos recursos financieros significativamente superiores para acometer su actividad. De no ser así existiría un claro desequilibrio en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural en las distintas islas y municipios de Canarias, por lo que, en tal caso, se recomienda una figura jurídica adecuada para la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural o que estas competencias se ejerzan desde otro organismo o entidad pública dependiente de la Administración Autonómica, liderada por ésta y en el que efectivamente se garantice la concordancia con los fundamentos de la normativa sobre la ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, que la actividad de inspección y sanción en materia medioambiental, de ordenación de los recursos naturales, de ordenación territorial y de ordenación urbanística, se ejerzan por igual en todo el territorio de las Islas Canarias. No obstante parece fundamental que los Ayuntamientos y Cabildos Insulares participen en el órgano de gobierno y, en consecuencia, en la toma de decisiones de las políticas, estrategias y actuaciones a llevar a cabo por este ente u organismo público.

2) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural debería contar con un Plan Estratégico que le permita fijar específicamente los objetivos a medio y largo plazo en el marco de sus competencias. La ejecución de las actividades planificadas deberá contar a su vez para su puesta en práctica con el correspondiente manual de procedimientos en el que se concreten las tareas a desarrollar en la actividad de inspección urbanística o medioambiental así como en las relativas a la ordenación de recursos naturales, territorial y urbanística.

3) Se han de establecer los mecanismos de comunicación necesarios de modo que se garantice la coordinación en el desarrollo de las actividades desarrolladas por los distintos Servicios o Unidades de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

4) Con independencia de que un primer paso para establecer mecanismos de control interno sea el que la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural pueda contar con un manual de procedimientos, se recomienda que se haga especial hincapié en el establecimiento de todos los procedimientos de control interno relativos a la gestión de su personal (régimen contractual, llevanza de los expedientes, elaboración de las nóminas, controles horarios, etc.).



Audiencia de Cuentas de Canarias

5) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural debería contar con las herramientas informáticas precisas que le permitan llevar a cabo con eficacia las funciones que tiene encomendadas al mismo tiempo que garanticen la uniformidad y fiabilidad de la información necesaria que ha de manejar para ello, poniendo especial énfasis en la consistencia, la seguridad, la exactitud y la fiabilidad de la información procesada.

6) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural debería contar cada vez más con un personal más especializado y adaptado a las nuevas tecnologías, que le permita llevar a cabo con eficacia la compleja y heterogénea actividad que tiene encomendada. Para ello ha de comenzar por dotar todas las plazas vacantes en su relación de puestos de trabajo, adaptándolas a un perfil propio de estas nuevas exigencias.

7) Sería recomendable que la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural estableciera y gestionara un sistema del control horario homogéneo para todas sus sedes y que el mismo garantizase la correcta identificación de los usuarios y los accesos de éstos a las instalaciones de la misma.

8) En relación con las recomendaciones formuladas anteriormente relativas a los recursos humanos y herramientas informáticas con los que debería contar la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, se ha de considerar con especial énfasis la necesaria agilización de toda la gestión y tramitación de los expedientes sancionadores.

9) Dado el elevado porcentaje de derechos reconocidos por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural en cada ejercicio en concepto de multas y otras sanciones, y hasta que finalice la implantación del nuevo programa de la Agencia y de la Consejería de Hacienda concluya su nuevo módulo de contabilidad, para acometer la conexión entre uno y otro programa, esta debería realizar las gestiones oportunas para llevar a cabo de forma complementaria, al margen de las acciones previstas en el Convenio suscrito entre ésta y la Consejería competente en materia de Hacienda para la gestión por parte de ésta última de la prestación del servicio de gestión de cobro de los ingresos de derecho público propios de la Agencia, un control, una supervisión y un seguimiento adicional, que de forma complementaria a las exigencias del mencionado Convenio coadyuven a garantizar la correcta gestión de lo establecido en el mismo.



Audiencia de Cuentas de Canarias

3. ORGANIZACIÓN, PERSONAL Y CONTROL INTERNO

3.1. Organización.

La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (en adelante APMUN) es un organismo público de naturaleza consorcial, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, y creado por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, cuyo artículo 229 regula lo concerniente a la misma.

Posteriormente, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, fue derogada por 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.

El artículo 229 del Decreto Legislativo 1/2000 dispone que la Agencia es un organismo público de naturaleza consorcial, dotado de personalidad jurídica y presupuesto propio y plena autonomía en el cumplimiento de sus funciones, para el desarrollo en común por la Administración de la Comunidad y las administraciones insulares y municipales consorciadas de las actividades de inspección y sanción en materia medioambiental y de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como la asistencia a dichas Administraciones en tales materias y el desempeño de cuantas otras competencias le asigna ese Texto Refundido o le sean expresamente atribuidas.

Asimismo, el mencionado artículo 229 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, ha sido modificado por la Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas, en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante CAC) y de establecimiento de normas tributarias, estableciéndose que, en el desarrollo de sus competencias, la Agencia podrá actuar directamente o mediante convenio autorizado por el Gobierno a través de empresas de titularidad pública para la gestión y/o ejecución de prestación de servicios, consultorías o asistencias técnicas, gestión de servicios públicos y, en su caso, ejecución de obras por las Administraciones.

La Agencia tiene personalidad jurídica propia, ejerce sus funciones con plena autonomía y está adscrita a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias.

Son miembros de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural: la Administración Pública de la CAC, los Cabildos Insulares y Ayuntamientos que se



Audiencia de Cuentas de Canarias

incorporen a la misma de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de la Agencia y en los términos y condiciones recogidos en los correspondientes convenios de adhesión.

El Decreto 189/2001, de 15 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, establece en su artículo 6 que una vez incorporados a la Agencia los Cabildos Insulares y Ayuntamientos de Canarias que voluntariamente así lo quieran, las competencias de inspección, supervisión, sanción y restablecimiento de la legalidad en materia de disciplina territorial, urbanística y medioambiental que corresponden a dichas Administraciones consorciadas, se ejercerán por los órganos competentes de la Agencia en los términos recogidos en el convenio de adhesión.

No obstante, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural tiene, en todo caso, las siguientes competencias:

a) La comprobación mediante la práctica de las actuaciones de inspección e instrucción pertinentes de la legalidad de cualesquiera actos y actividades, privadas o públicas, de ocupación, transformación o uso del suelo o que afecten a cualesquiera de los restantes recursos naturales, así como también de los actos dictados por las Administraciones en ejecución o aplicación de este Texto Refundido, especialmente de los que autoricen la realización de actos de construcción, edificación o uso del suelo.

b) La adopción de las medidas cautelares previstas en este Texto Refundido, en especial las de suspensión en los supuestos y términos contemplados por el mismo y respecto de los actos de ocupación, transformación y uso del suelo, así como de las actividades que incidan en los restantes recursos naturales que no cuenten con las preceptivas concesiones o autorizaciones administrativas o incumplan las condiciones legítimas de las que los amparen.

c) La instrucción de aquellos procedimientos sancionadores para la persecución de las infracciones a las normas protectoras del medio ambiente y las de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, cuya competencia tenga atribuida directamente o le haya sido transferida o delegada.

d) La formulación a las distintas Administraciones de toda clase de solicitudes que considere pertinentes para asegurar el mejor cumplimiento de la legalidad medioambiental y de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.

e) La formulación de propuesta en plazo a los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias para la impugnación, ante las propias Administraciones y los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo competentes, de los actos administrativos



Audiencia de Cuentas de Canarias

expresos o presuntos que procedan en función de las actuaciones de comprobación previstas en la letra a).

f) La denuncia ante la Administración competente de los hechos que, a resultas de las actuaciones de comprobación de la letra a), deban dar lugar al ejercicio de la potestad disciplinaria sobre funcionario o funcionarios, titulares o miembros de órganos administrativos determinados.

g) La denuncia ante el Ministerio Fiscal y los órganos del orden jurisdiccional penal de los hechos que, a resultas de las actuaciones de comprobación a que se refiere la letra a) se consideren constitutivos de delito o falta.

A pesar de la significativa carencia de recursos humanos con los que ha contado desde sus inicios la APMUN, ésta ha visto incrementadas sus competencias en materia de actividad disciplinaria protectora del territorio y del medio ambiente.

Así la Disposición Adicional Primera del Decreto 20/2004, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial asigna a la Agencia la función inspectora, la instrucción de expedientes sancionadores y la potestad sancionadora por infracción de la legislación en materia de costas, montes, ruido, residuos, envases y organismos genéticamente modificados que corresponda a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y no esté legalmente atribuida a los órganos de dicha Consejería.

Por su parte, la Disposición Adicional Segunda del Decreto 182/2006, de 12 de Diciembre, ha asignado a la APMUN la vigilancia, inspección y control del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada y la incoación, instrucción e imposición de sanciones por la comisión de las infracciones previstas en la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Así, durante el ejercicio 2005 la APMUN ha ejercido sus competencias relativas a infracciones con las parcelaciones, impacto medioambiental, ley de residuos, vertidos al mar, ley de costas, observación de cetáceos, además, de las relacionadas con lo establecido en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales (tanto constructivas como no constructivas). En el ejercicio 2006 además de estas funciones entre la actividad de esta Agencia se encuentra la atribuida a la misma sobre infracciones con la normativa sobre envases.



Audiencia de Cuentas de Canarias

No obstante la APMUN no ha podido asumir el ámbito competencial que le corresponde por delegación de las propias competencias de los Cabildos Insulares adheridos a la misma, en materia de flora, fauna, fuego, acampadas y circulación de vehículos en Espacios Naturales Protegidos o zonas periféricas de protección. De hecho, el Consejo de la APMUN acordó suspender la efectividad de dicha delegación hasta el 1 de enero de 2010.

En lo que respecta a los órganos directivos de la Agencia, ésta cuenta con los siguientes órganos:

a) Unipersonales:

- El Director Ejecutivo: debe tener carácter profesional y será nombrado y cesado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, oída la Asamblea. Entre las funciones que tiene encomendadas le corresponde la representación ordinaria de la Agencia, la dirección de todos los servicios de la misma y la jefatura de su personal. El actual Director de la APMUN fue nombrado el día 1 de agosto de 2007, por Decreto 316/2007, del Presidente del Gobierno de Canarias.

b) Colegiados:

Según su norma de creación son órganos de la Agencia de Protección del medio Ambiente y Natural, la Asamblea y el Consejo:

- La Asamblea: es el órgano superior de participación y dirección de la Agencia y en ella se integran los representantes de todas las Administraciones públicas consorciadas (Administración de la CAC, Cabildos Insulares y Ayuntamientos canarios). A 31 de diciembre de 2005 la Asamblea la formaban, además de la Administración de la Comunidad Autónoma (representada por siete miembros), los Cabildos de Tenerife, La Palma, La Gomera y Fuerteventura, así como un total de treinta y tres Ayuntamientos (entre los que no se encontraban los dos capitalinos).

Por otra parte, con respecto a las funciones desempeñadas por la Asamblea, cabe indicar que, de acuerdo con su normativa reguladora, a este órgano le corresponden, entre otras cuestiones, conocer y fiscalizar la actividad de los demás órganos directivos de la Agencia, proponer al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva los estatutos de la agencia y en su caso sus modificaciones, informar preceptivamente el nombramiento y cese del Director Ejecutivo de la Agencia, etc.

- El Consejo: es el órgano colegiado de dirección de la Agencia y de control de la gestión del Director ejecutivo. Este órgano está formado, según el artículo 15.2 de sus



Audiencia de Cuentas de Canarias

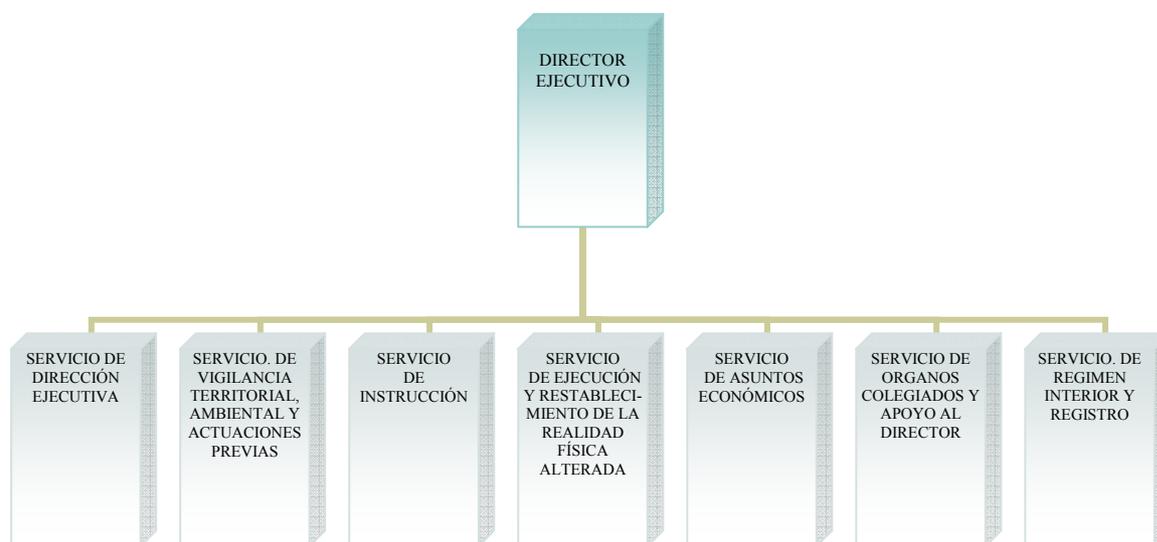
Estatutos, por siete miembros de la Administración de la Comunidad Autónoma, siete miembros de los Ayuntamientos y siete miembros de los Cabildos. Entre sus funciones destacan las de dar instrucciones al Director Ejecutivo de la Agencia para el mejor cumplimiento de sus funciones, la de proponer a la Asamblea las modificaciones de los estatutos así como aprobar los proyectos de convenios de adhesión que se suscriban, etc.

c) Administrativos:

Por otro lado, la Agencia cuenta con una serie de órganos Administrativos que se estructuran en los siguientes servicios:

- Dirección Ejecutiva.
- Régimen Interior y Registro.
- Órganos Colegiados y Apoyo al Director.
- Asuntos económicos.
- Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas.
- Instrucción.
- Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada.

El organigrama de la Agencia está estructurado de la siguiente forma:



Como se puede observar, el organigrama con el que contaba la Agencia hasta 2007 se estructuraba en servicios administrativos organizados horizontalmente por debajo del Director Ejecutivo, siendo además este organigrama coherente con la relación de servicios administrativos incluida en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo (en adelante RPT) de la APMUN.



Audiencia de Cuentas de Canarias

No obstante, la Agencia no contaba hasta junio de 2007 con un organigrama operativo en el que se delimiten claramente las funciones y competencias de cada uno de los Servicios o Áreas que la integran.

En el Capítulo 5 se pone de manifiesto el resultado de las comprobaciones efectuadas sobre la actividad llevada a cabo por la Agencia que se desprende de las verificaciones y análisis efectuados a la actividad a su vez del Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas, Servicio de Instrucción, Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada y del Servicio de Órganos Colegiados. En relación con los otros órganos administrativos, se ha de poner de manifiesto lo siguiente:

Dirección Ejecutiva: de carácter asistencial, las funciones del Servicio se concretan en la asistencia y apoyo al Director Ejecutivo.

Servicio de Régimen Interior y Registro: a este Servicio le corresponde, entre otras funciones, la elaboración de la Memoria de las actuaciones administrativas generales de la Agencia, la supervisión y control de las incidencias de nóminas de personal adscrito a la Agencia, así como la custodia de los registros de entrada, etc. A 31 de diciembre de 2005, esta unidad administrativa contaba con un total de 8 efectivos reales.

Servicio de Órganos Colegiados: como funciones más destacadas cabe señalar, la realización de las convocatorias de los órganos colegiados de la Agencia y el apoyo al Director Ejecutivo, si bien también desarrolla otras funciones que tienen que ver con la actividad encomendada a la Agencia y que son objeto de tratamiento en detalle en el Capítulo 5, como son las funciones relativas al análisis de la legalidad de las licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos y de determinados actos insulares, fundamentalmente las calificaciones territoriales otorgadas por los Cabildos Insulares. A 31 de diciembre de 2005, este Servicio contaba con un total de 5 efectivos reales.

Servicio de Asuntos Económicos: como funciones más destacadas se encuentran la elaboración de la propuesta del anteproyecto de presupuesto de la Agencia, la proposición de modificaciones presupuestarias y la supervisión del inventario patrimonial entre otras. Esta unidad de actuación contó durante el ejercicio 2005 con un total de 4 efectivos reales.

La gestión del Servicio se basa fundamentalmente en la propia de una Oficina Contable. En consecuencia, los documentos o actos administrativos que se tramitan en este Servicio tienen una función finalista (facturas, resoluciones sancionadoras, etc.) y, por lo tanto, se persigue dar continuidad a un procedimiento iniciado previamente en otro



Audiencia de Cuentas de Canarias

Servicio administrativo de la APMUN. Este Servicio no ha contado hasta la fecha de la fiscalización con un sistema de planificación ni tampoco ha contado con un manual de procedimientos ni un protocolo de actuación aprobados formalmente. De igual forma, el Servicio no dispone de ningún documento interno que regule la coordinación interna entre el mismo y el resto de unidades de la Agencia. Tampoco cuenta con un sistema específico de control y no cuenta con ningún documento interno de procedimiento relativo a las funciones del Servicio.

Esta ausencia de sistemas de control tiene que ver fundamentalmente con la falta de recursos humanos en el Servicio de Asuntos Económicos a lo que se une la falta de estabilidad en la Jefatura del mismo prácticamente desde su creación, ya que el Servicio ha contado con 5 jefes distintos en un plazo de 6 años.

Por otro lado la APMUN suscribió en 2002 un Convenio con la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias para la prestación del servicio de gestión de cobro de los ingresos de derecho público propios de la Agencia, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva.

El Servicio de Asuntos Económicos, con independencia de lo dispuesto en el Convenio suscrito, no ha podido realizar un control sobre la gestión realizada por la Consejería de forma periódica, de acuerdo con lo dispuesto en el Convenio, se ajusta a lo establecido en dicho Convenio. Esto podría haber derivado en situaciones tales como, por ejemplo, la existencia de ingresos excesivos al realizarse un apremio sobre una liquidación cuando ya se hubiera realizado el ingreso de forma efectiva por parte del administrado.

No obstante lo anterior, la APMUN inició tras 2005 las gestiones oportunas para solucionar la falta de conexión existente entre sus aplicativos corporativos y las aplicaciones de contabilidad de la Consejería de Hacienda con la finalidad de solucionar las limitaciones existentes y poder llevar a cabo de forma complementaria, al margen de las acciones previstas en el Convenio suscrito entre ésta y la Consejería competente en materia de Hacienda, un control, una supervisión y un seguimiento adicional, que coadyuven a garantizar la correcta gestión de lo establecido en dicho Convenio.

3.1.1. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

La naturaleza consorcial con la que se creó la APMUN tiene su principal fundamento en el desarrollo en común por la Administración Pública de la CAC y por las Administraciones insulares y municipales consorciadas, de la actividad ordinaria de la APMUN. En este sentido, es importante destacar como dicha configuración tendría su máxima expresión una vez se hubiera consorciado a la APMUN la totalidad de las



Audiencia de Cuentas de Canarias

Administraciones insulares y municipales, esto es, todos los Ayuntamientos cuyo territorio estuviera localizado en la CAC y todos los Cabildos Insulares.

Sin embargo, a 31 de diciembre de 2006, esto es, tras seis años de actividad, la participación de las Administraciones insulares y municipales en la Agencia no se puede considerar especialmente significativa. En el caso de los Ayuntamientos, el 61% de los mismos no había firmado el correspondiente Convenio de Adhesión antes de 2007.

En lo que respecta a los Cabildos Insulares, en primer lugar hay que destacar como a 31 de diciembre de 2006 no estaban consorciados la totalidad de los mismos. Concretamente no lo estaban el Cabildo Insular de Gran Canaria, el Cabildo Insular de Lanzarote y el Cabildo Insular de el Hierro. No obstante, se ha de destacar la separación del Cabildo Insular del Hierro por discrepancias de criterios con la APMUN y el Gobierno de Canarias tras la impugnación por este último del Plan Especial y Catálogo de Edificios Disconformes con la Ordenación Urbanística del Término Municipal de Valverde (sobre el que ha recaído la Sentencia nº 263, de 29/09/06, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, que anulaba parcialmente el citado Plan y en la que se había personado como parte demandada, junto al Ayuntamiento de Valverde, el Cabildo Insular del Hierro). Dicha separación ha influido de forma clara en la actual configuración de la propia Agencia cuya naturaleza consorcial tiene como objetivo el desarrollo en común, por la Administración Pública de la CAC y por las Administraciones insulares y municipales consorciadas, de su actividad ordinaria.

Evidentemente la naturaleza jurídica de la APMUN y el desarrollo que de la misma se ha ido produciendo en estos primeros años de actividad ha llevado aparejado una serie de impedimentos para una eficaz gestión de la misma. El hecho de que no se hayan consorciado a la APMUN la totalidad de los Ayuntamientos ni la totalidad de los Cabildos Insulares perjudica claramente el adecuado funcionamiento de sus órganos colegiados en la toma de decisiones.

Esta ausencia de un número significativo de corporaciones locales en la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, tiene su reflejo en la Asamblea y en consecuencia supone que la misma no presente una configuración proporcional y representativa de los actores competentes en la protección del medio urbano y natural del territorio de la CAC. A esto se le suma el hecho de que la Asamblea está conformada por un elevado número de integrantes, lo que dificulta en ocasiones la gestión y la toma de decisiones de forma ágil y eficaz.



3.2. Personal.

3.2.1. Naturaleza del personal de la Agencia.

El artículo 26 de los Estatutos de la Agencia, establece que el personal al servicio de la misma estará integrado por funcionarios y personal laboral, teniendo así la consideración de funcionarios al servicio de la Agencia:

- a) Los funcionarios de la Agencia que, con independencia de su procedencia de origen, se incorporen a la misma mediante los procedimientos legales de provisión de puestos de trabajo.
- b) Los que a la misma se adscriban, en régimen de comisión de servicios, procedentes de los Cabildos Insulares y Ayuntamientos consorciados.
- c) Los que en virtud de convenio interadministrativo pasen a depender funcionalmente de ella.

Según lo dispuesto en dicho artículo, el personal laboral se proveerá con personal sujeto a la legislación laboral que la relación de puestos de trabajo así establezca.

Por otro lado la Disposición Adicional novena 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, dispone que tanto los agentes de medio ambiente como los funcionarios de las guarderías forestales tendrán, en el ejercicio de las funciones de inspección para la protección del medio urbano y natural, el carácter de inspectores colaboradores de la Agencia del Medio Urbano y Natural.

Por último la mencionada Disposición Adicional novena del Decreto Legislativo 1/2000 establece el carácter coadyuvante en las funciones de inspección encomendadas a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, entre otros, de los funcionarios pertenecientes a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en materia de protección del territorio y del medio ambiente.

3.2.2. Estructura de personal.

El personal que prestaba servicios en la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural hasta el año 2007 estaba integrado básicamente por funcionarios de carrera y por personal laboral. No obstante hay que señalar que también trabajaba en



Audiencia de Cuentas de Canarias

dicho organismo un grupo de trabajadores pertenecientes a la empresa Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A. (en adelante GESPLAN) y un trabajador perteneciente a la empresa Cartografía de Canarias, S.A. (en adelante GRAFCAN). A 31 de diciembre de 2005 dicho grupo ascendía a 43 efectivos. En virtud de lo dispuesto en el Convenio marco de colaboración suscrito con GESPLAN en febrero de 2003, la Agencia podía encargar a la misma la gestión y/o ejecución de las actividades de prestación de servicios, consultorías, asistencias técnicas, etc.

Sin embargo, a pesar de lo recogido en el mencionado convenio en el que se reflejaba que el personal de GESPLAN llevaría a cabo actuaciones relativas a la prestación de servicios, consultorías y asistencias técnicas, así como la elaboración y actualización del material cartográfico y la redacción de determinados proyectos de demolición y de restauración, etc., se ha podido comprobar como esto no se ha llevado a cabo en la práctica ya que se han llegado a solapar las tareas encomendadas al personal de la APMUN y los servicios realizados por el personal de GESPLAN, lo que ha motivado que el personal de esta última sociedad, denunciase dicha situación ante los órganos jurisdiccionales correspondientes y consiguieran de los mismos el pronunciamiento de sentencias favorables a sus intereses, pasando así de ser trabajadores pertenecientes a una sociedad pública a ser personal laboral de la APMUN con contrato laboral indefinido.

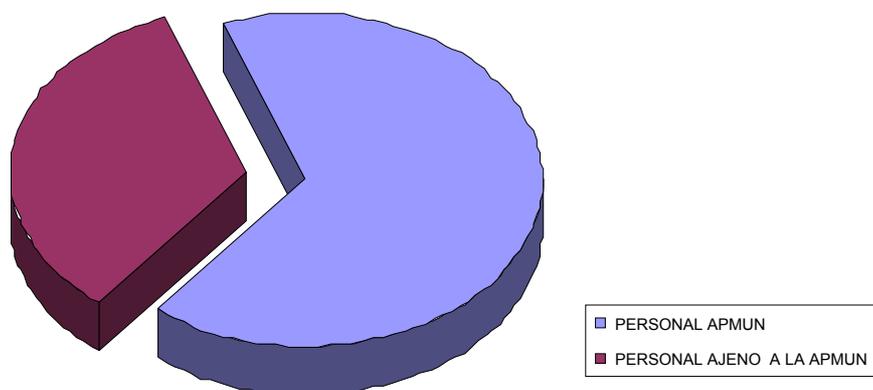
El número total de personas que prestaban sus servicios en la Agencia durante el ejercicio 2005, según los datos suministrados por los responsables de personal de dicha Agencia, y desglosados por categorías, son los que se recogen a continuación:

Vínculo Jurídico	Nº de personas a 31/12/2005
Altos cargos (Director ejecutivo)	1
Funcionarios	58
Personal laboral	23
Otros (Gesplan)	42
Otros (Grafcan)	1
TOTAL	125

La distribución total de los trabajadores que prestaban sus servicios en la APMUN durante el año 2005, en razón a su vinculación jurídica con respecto a la misma, se muestra a continuación:



DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL POR VÍNCULO JURÍDICO



Como se puede observar, durante el ejercicio 2005, aproximadamente un tercio de las personas que prestaban sus servicios en la APMUN no formaban parte de la plantilla de la Agencia. En concreto, el personal procedía de una sociedad anónima de titularidad pública que prestaba sus servicios de forma temporal en la APMUN en virtud de la encomienda de gestión suscrita entre dicha sociedad y la Agencia.

Asimismo hay que señalar que, según la Relación de puestos de trabajo de la APMUN vigente a 31 de diciembre de 2005, el número de puestos de trabajo ascendía a 156 de los cuales tan solo estaban cubiertos un total de 83 (1 alto cargo, 58 funcionarios y 23 laborales), esto es, a 31 de diciembre de 2005, un 46,79% de los puestos de trabajo de la Agencia se encontraban vacantes.

En Diciembre de 2006 se modificó la Relación de Puestos de Trabajo de la APMUN, ampliando su personal mediante la regularización de los trabajadores procedentes de la empresa GESPLAN, lo que a su vez confirma el problema estructural de falta de personal que ha tenido la APMUN desde su creación. A su vez, esta incidencia ha influido de forma significativa en la actividad ordinaria de dicho organismo consorcial, incluso a pesar de haber contado, de forma irregular, con la ayuda de personal ajeno a la propia APMUN.

3.2.3. Coste de Personal.

El total de obligaciones reconocidas registradas en el Capítulo I del Presupuesto Corriente del ejercicio 2005 ascendía a 3,1 millones de €. Sin embargo se ha comprobado que las tareas encomendadas al personal de la APMUN y los servicios realizados por el



personal de GESPLAN se llegaron a solapar, lo que motivó que el personal de esta última sociedad denunciase dicha situación ante los órganos jurisdiccionales correspondientes y consiguieran de los mismos el pronunciamiento de sentencias favorables a sus intereses, pasando así de ser trabajadores pertenecientes a una sociedad pública a ser personal laboral de la APMUN, con contrato laboral indefinido. De hecho, posteriormente en el ejercicio 2006 se aprobaron suplementos de crédito por 938.134,00 euros con el objeto de dar cumplimiento al fallo de las sentencias iniciadas a instancia de los mencionados trabajadores de GESPLAN, S.A. Dichas sentencias reconocieron como personal laboral indefinido de la Agencia a los citados trabajadores de GESPLAN, S.A.

Esta situación se mantuvo en 2007, por lo que si se tiene en cuenta el coste equivalente de personal en el que finalmente tuvo que incurrir la APMUN durante sucesivos ejercicios como consecuencia de la incorrecta aplicación del convenio marco suscrito con GESPLAN, se puede argumentar que dicho personal de GESPLAN supuso a posteriori un mayor gasto en términos de personal equivalente de la plantilla de la APMUN, a igualdad de funciones y responsabilidades (por persona independientemente de la categoría profesional que ocupe, incluyendo la seguridad social).

3.2.4. Expedientes de Personal, nómina y control horario.

3.2.4.1. Expedientes de personal.

Con el objeto de realizar un análisis de la estructura de personal con la que contaba la Agencia Canaria de Protección del Medio Urbano y Natural durante 2005 así como en ejercicios posteriores, se realizó una muestra de expedientes de personal.

La muestra seleccionada objeto de comprobación supuso el 13% del total de expedientes de personal obrantes en la APMUN a 31 de diciembre de 2005. De las verificaciones efectuadas en los mismos, se comprobó como en términos generales los expedientes se hallaban debidamente ordenados. Sin embargo, la mayoría de los expedientes analizados se encontraban incompletos. Las incidencias más relevantes que se han observado se recogen en el apartado 3.2.4.4.

3.2.4.2. Confección y tramitación de la nómina.

La confección y tramitación de la nómina se llevaba a cabo de acuerdo con lo señalado en la Instrucción de la Intervención General de la CAC de 1 de diciembre de 1994. Asimismo, se comprobó como la APMUN utilizaba para ello el programa NEDADES.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Se ha verificado el procedimiento por el cual la APMUN confeccionaba y tramitaba la nómina del personal. La Agencia comenzaba la preparación de las nóminas alrededor del día 20 del mes anterior al mes de devengo, de tal manera que la grabación de las variaciones correspondientes a la misma no se extendiera más allá del día 5 del mes al que corresponda el pago.

Una vez validadas todas las variaciones que hayan de incluirse en nómina, y al efecto de garantizar la existencia de crédito suficiente y adecuado para el reconocimiento de obligaciones y propuesta de pago, se realizaba el control presupuestario comprobando documentos tales como el listado de perceptores, de variaciones, de préstamos, relaciones de altas y bajas etc. Seguidamente se generaban los pertinentes documentos contables multiplicativos (dos para el personal funcionario –uno para el personal sito en la sede de la isla de Tenerife y otro para el personal localizado en la sede de la isla de Gran Canaria- y dos para el personal laboral) y los responsables de su tramitación firmaban la misma y la remitían antes del día 10 de cada mes a la Intervención Delegada de la Consejería de Política Territorial para su fiscalización y contabilización.

La Intervención Delegada, una vez comprobada la nómina y hechos los asientos contables correspondientes, remitía los datos relativos a la propuesta de pago a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera antes del día 15 de cada mes. Una vez la nómina llegaba a dicha Dirección General, se obtenía el señalamiento de los haberes y las ordenes de transferencia y se remitía a la Intervención Delegada de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para su intervención antes del día 25. Una vez intervenidas, eran entregadas en la entidad bancaria encargada de situar los fondos a las Habilitaciones para que éstas los pusieran a disposición de los perceptores aproximadamente sobre el día 26 ó 27 de cada mes. Tras realizar este trámite, los habilitados encargados de la elaboración de la nómina distribuían al personal que figura en nómina el recibo individual de salarios.

Para analizar la confección y la tramitación de la nómina por parte de la APMUN, se seleccionó una muestra relativa a las nóminas correspondientes a los meses de mayo, abril y junio del ejercicio 2005, obteniéndose como conclusiones más relevantes las siguientes:

En lo que respecta a las nóminas estas genera estaban debidamente autorizadas, registradas, contabilizadas y justificadas y en su elaboración se observaba el cumplimiento del principio de legalidad, si bien se han observado las incidencias que se ponen de manifiesto en el apartado 3.2.4.4.

3.2.4.3. Control horario.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En lo que respecta al control horario del personal, la APMUN no contaba durante 2005 con un sistema del control horario homogéneo para todas sus sedes. El procedimiento de control horario establecido se gestionaba mediante un sistema de firma. Es decir, todo el personal que desempeñaba sus funciones en este organismo estaba obligado a firmar su entrada y salida en un documento. Sin embargo, debido a la multitud de problemas que generaba este sistema fue sustituido a principios del ejercicio siguiente por un sistema de tarjeta.

Este sistema de control empleado se basa en un terminal de pared que se encuentra instalado en el hall de entrada del organismo. Cada una de las personas que presta sus servicios en la APMUN disponía de una tarjeta de banda magnética con un código identificativo único. El terminal registraba en su memoria el momento exacto en que el trabajador pasaba su tarjeta por la ranura del lector de banda magnética.

No obstante lo anterior, y ante la falta de fiabilidad del sistema basado en un terminal de pared para controlar la presencia de los trabajadores en el centro de trabajo (ocasionando en la práctica riesgos de autenticación en relación con incidencias detectadas por la incorrecta utilización de la tarjeta identificativa al usarse por funcionarios no titulares de la misma), la oficina de la APMUN sita en Las Palmas de Gran Canaria optó por dejar en manos del vigilante de seguridad de la Agencia las tarjetas de todo el personal, de tal manera que, a medida que estos fueran llegando al centro de trabajo solicitaran su tarjeta a esta persona y ficharan. Esta opción, sin embargo, no se pudo emplear en la oficina de trabajo de esta Institución en Santa Cruz de Tenerife, donde no se contaba con un vigilante de seguridad para tales efectos y el personal disponía de su tarjeta de manera permanente, de tal forma que no había homogeneidad en el sistema de control horario del personal utilizado por la APMUN.

3.2.4.4. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

- El registro de los contratos en la oficina de empleo, relativos a personal laboral, no se hacía en el plazo legalmente establecido.
- En algunos expedientes se observó que no constaba la titulación exigida por la Ley de la Función Pública Canaria para el ingreso en el grupo de pertenencia.
- En determinados casos no constaba el documento de afiliación a la Seguridad Social.
- Asimismo, se comprobó que no constaba el documento relativo a la declaración de no estar afectado por incompatibilidad.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- En varios de los expedientes examinados se observó documentación de personas distintas al interesado.

- También se comprobó que, en los expedientes de funcionarios que accedieron a su puesto de trabajo mediante concurso, no constaba ni la convocatoria del mismo ni tampoco la resolución del nombramiento.

- Se comprobó que constaban en el expediente sentencias de los Juzgados de lo Social que atendían las peticiones realizadas por personal laboral reclamando mayores retribuciones salariales por la realización de trabajos de superior categoría. Esto viene motivado porque las funciones que figuraban en la RPT para dichos puestos hacían referencia a tareas de taquigrafía, mecanografía o calculo sencillo, labores éstas que, aunque vigentes, con la aparición de las nuevas tecnologías ya nadie realiza en general en la Administración Pública.

- Si bien el Decreto 273/1997, de 27 de noviembre, establecía que la nómina debía estar firmada por el titular de la unidad administrativa de nóminas o habilitado y por el Secretario General Técnico, Director General o titular del órgano competente. Se comprobó como el Director General había delegado dicha competencia en la titular de la unidad administrativa de nóminas, lo que motivaba que ésta suscribiera la nómina en virtud de la competencia propia que la norma le confiere y en virtud de la delegación que le hacía el Director de la Agencia, no produciéndose por lo tanto una adecuada segregación de funciones.

- La elaboración de los documentos contables se realizaba utilizando el Plan Informático Contable de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante PICCAC), observándose que en el centro gestor no se respetaba lo señalado en el Manual del PICCAC, dado que la persona que grababa el documento contable (normalmente auxiliar administrativo, al que el PICCAC le asigna el nivel 1) y la que lo revisaba (jefe de sección o servicio, al que el PICCAC le asigna nivel 2) coincidían en la misma persona.

3.2.5. Gestión del personal.

3.2.5.1. Relación de Puestos de Trabajo.

Como resultado de las comprobaciones efectuadas al respecto de la Relación de Puestos de Trabajo de la APMUN, se han detectado las siguientes incidencias:

- La actual RPT de la APMUN fue aprobada por Decreto 152/2000, de 10 de julio del Presidente del Gobierno de Canarias, para ser posteriormente modificada en diferentes ocasiones. La última modificación de dicha relación fue efectuada por el



Audiencia de Cuentas de Canarias

Decreto 189/2006, de 19 de diciembre, del Presidente del Gobierno de Canarias y publicada en el Boletín Oficial de Canarias el 2 del año siguiente.

- El artículo 3.1 de la Orden de 26 de junio de 1985, de Presidencia del Gobierno, de desarrollo del Decreto 62/1985, de 15 de marzo, por el que se establecen los criterios generales y el procedimiento de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos del Gobierno de Canarias, establece que *“A los efectos de situar cada puesto en la estructura del Departamento, se atenderá a factores objetivos, como el nivel de conocimientos exigido a su titular, la responsabilidad por mando ..., la responsabilidad en la utilización de recursos, ...”*. Por su parte, el artículo 82.3 b) de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria (en adelante LFPC), señala que *“el complemento específico se destina a retribuir la responsabilidad de algunos puestos de trabajo”*. A este respecto hay que señalar que se ha verificado que la APMUN no ha realizado una correcta valoración de los puestos de trabajo contraviniendo lo dispuesto en los preceptos citados, dado que en el Servicio Secretariado de Órganos Colegiados los puestos de Jefe de Negociado y el base tienen los mismos complementos cuando las funciones y responsabilidades de uno y otro puesto no son las mismas. No obstante, durante el ejercicio 2006 esta situación fue corregida en la valoración de la Relación de Puestos de Trabajo recogida en el Decreto 189/2006, de 19 de diciembre, por el que se modifica la anterior Relación de Puestos de Trabajo.

- Asimismo, y en relación con la valoración de puestos de trabajo, se ha comprobado que en el mismo servicio (Secretariado de Órganos Colegiados), la jefatura de negociado de órganos colegiados es ocupada por un funcionario del grupo D, mientras que el puesto de trabajo base es desempeñado por un funcionario de grupo C.

- De lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 259/1989, de 19 de por el que se establece la homogeneización de los niveles de complemento de destino y específico de las Jefaturas de Servicio, Sección y Negociado, puestos base de los grupos A y B, y Secretarios de Consejeros, se desprende que las jefaturas de Sección deben ser ocupadas por funcionarios pertenecientes a los grupos A y/o B. Sin embargo, se ha comprobado que en la RPT de la APMUN, el Jefe de Sección de Asuntos Económicos es desempeñado por un funcionario perteneciente al grupo C. Por tanto, dicha RPT está de esta forma vulnerando lo dispuesto en el precepto antes señalado.

- Tanto el artículo 16 de la LFPC, como el Decreto 62/1985, de 15 de marzo establece que la RPT debe contener la *“determinación de los requisitos exigidos para su desempeño...”*. Sin embargo, en la relación de puestos de trabajo de la APMUN se ha comprobado que en un gran número de puestos de trabajo se omite dicho requisito.



3.2.5.2. Selección de Personal.

Se ha comprobado como la APMUN para seleccionar a su personal tanto funcionario como laboral ha observado en la mayoría de los casos los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

No obstante, a este respecto hay que señalar que una parte importante del personal que prestaba sus servicios en la APMUN a lo largo del período objeto de fiscalización pertenecía a la empresa pública GESPLAN. Dicho personal ha ido presentando demandas por cesión ilegal de trabajadores, habiéndoles sido reconocida por los Juzgados de lo Social la condición de personal laboral indefinido de la APMUN desde el inicio de su relación laboral.

Como quiera que la declaración de indefinido por parte de los tribunales es una situación transitoria hasta tanto no se cubran los puestos de trabajo por personal laboral fijo, de acuerdo con los sistemas regulados en el III Convenio de personal laboral al servicio de la CAC, la APMUN debería proceder a realizar la pertinente convocatoria de las plazas afectadas por dicha situación.

3.2.5.3. Provisión de puestos de trabajo.

Tanto la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria como el Decreto 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canaria, señalan como formas normales de provisión de puestos de trabajo tanto el concurso como la libre designación, además establecen que excepcionalmente los puestos podrán cubrirse mediante redistribución de efectivos o reasignación de efectivos, comisión de servicios y adscripción provisional.

A este respecto hay que señalar que de la documentación analizada se ha comprobado lo siguiente:

- La APMUN ha utilizado en general como forma normal de provisión de puestos de trabajo el concurso.

- Asimismo se ha constatado como en uno de los puestos de trabajo provistos mediante el sistema de adscripción provisional se ha utilizado un procedimiento incorrecto, dado que en ese caso no se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 27 del Decreto 48/98. La APMUN adscribió provisionalmente a un funcionario que no se encontraba en ninguno de los supuestos señalados anteriormente, dado que, tal como se desprende de la documentación obrante en su expediente, consta una solicitud realizada



por el propio funcionario solicitando la adscripción provisional a un puesto de trabajo localizado en Las Palmas de Gran Canaria por haber trasladado su domicilio habitual.

- De las verificaciones realizadas se ha constatado que la APMUN ha incumplido de forma reiterada lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 48/1998 al autorizar comisiones de servicios por periodo superior al fijado en el artículo citado. Así, de los 23 puestos de trabajado provistos mediante esta forma de provisión todos ellos superaban el plazo de 18 meses establecido por la normativa reguladora y hay que tener en cuenta que esta es una forma excepcional de provisión de puestos de trabajo y se utiliza tan solo en casos de urgente e inaplazable necesidad.

- En lo que respecta a la concesión de excedencias cabe indicar que, examinado un expediente relativo a una excedencia concedida por la APMUN a uno de sus funcionarios, se ha constatado que no constaba en dicho expediente informe alguno referido a si dicho funcionario cumplía o no los requisitos exigidos por la normativa reguladora, con lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992, el acto por el que se declara el pase del trabajador a la situación de excedencia voluntaria por interés particular podría ser susceptible de calificarse como anulable, dado que infringe el ordenamiento jurídico al no quedar demostrado que se cumplan los requisitos que establece el artículo 39 de la Ley de la Función Pública Canaria.

Por otra parte hay que señalar que la APMUN, para realizar los trámites relativos a la concesión de este tipo de excedencias, utiliza el programa informático SIRHUS de gestión de personal. Este programa contiene un aplicativo en el que se reflejan, entre otros, los datos personales del funcionario, los del puesto de trabajo que este desempeña, etc. Sin embargo dicho programa no muestra otros datos como pueden ser la apertura o no de un expediente disciplinario al funcionario en cuestión o si éste está cumpliendo una sanción disciplinaria (requisitos estos señalados por el artículo 39 de la LFPC, para declarar a un funcionario en la situación administrativa de excedencia voluntaria).

A tenor de lo señalado anteriormente cabe indicar que, para que no se produzcan estas situaciones en el futuro, sería recomendable que se realizaran en dicho programa informático las modificaciones necesarias para dejar constancia del cumplimiento de todos los requisitos que señala la norma antes citada.

3.2.5.4. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

a) Si se tiene en cuenta el coste equivalente de personal en el que finalmente tuvo que incurrir la APMUN durante sucesivos ejercicios como consecuencia de la incorrecta aplicación del convenio marco suscrito con GESPLAN, se puede argumentar que la APMUN tuvo que soportar un mayor gasto en términos de personal equivalente de la



Audiencia de Cuentas de Canarias

plantilla de la APMUN, a igualdad de funciones y responsabilidades (por persona independientemente de la categoría profesional que ocupe, incluyendo la seguridad social).

En relación con el personal de GESPLAN que prestaba sus servicios en la APMUN y se le reconoció por los Juzgados de lo Social la condición de personal laboral indefinido de la APMUN desde el inicio de su relación laboral con ésta y, comoquiera que la declaración de indefinido por parte de los tribunales es una situación transitoria hasta tanto no se cubran los puestos de trabajo por personal laboral fijo, la APMUN debería proceder a la realizar la pertinente convocatoria de las plazas afectadas por dicha situación.

b) Como resultado de las comprobaciones efectuadas al respecto de la Relación de Puestos de Trabajo de la APMUN (apartado 3.2.5.1.), se detectaron, entre otras, las siguientes incidencias:

- Tanto el artículo 16 de la LFPC, como el Decreto 62/1985, de 15 de marzo establece que la RPT debe contener la “*determinación de los requisitos exigidos para su desempeño...*”. Sin embargo, en la relación de puestos de trabajo de la APMUN se ha comprobado que en un gran número de puestos de trabajo se omite dicho requisito.

Si bien la APMUN procedió en general de forma correcta en lo relativo a la provisión de puestos de trabajo, el último concurso fue realizado 22 de septiembre de 2000 (igual que en el resto de la Administración Autonómica) incumpliendo lo dispuesto en la normativa reguladora al respecto.

c) De las verificaciones realizadas se ha constatado que la APMUN incumplió de forma reiterada lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 48/1998 al autorizar comisiones de servicios por periodo superior al fijado en el artículo citado.

La APMUN para tramitar las situaciones administrativas de su personal utilizaba el programa informático SIRHUS de gestión de personal que sin embargo no muestra determinada información que sí se debe incluir en cumplimiento de lo dispuesto en la LFPC (tales como los requisitos señalados por el artículo 39 de la LFPC para declarar a un funcionario en la situación administrativa de excedencia voluntaria).

3.3. Control interno.

El Decreto 129/1999, de 17 de junio, por el que se aprobaron las normas provisionales para la inmediata puesta en funcionamiento de la APMUN así como los



Audiencia de Cuentas de Canarias

Estatutos de la Agencia establecen que los órganos de contabilidad, intervención y control financiero de la CAC ejercen sus funciones sobre la Agencia, así como que el régimen económico y presupuestario de la Agencia se ajustará a las prescripciones que para los organismos autónomos administrativos se contienen en la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, Leyes anuales de Presupuestos y demás normativa reguladora.

El sistema de control interno establecido en la APMUN hasta el año 2007 se basaba fundamentalmente en el cumplimiento de la normativa aplicable, así como de la salvaguarda de los bienes activos y la fiabilidad de los registros contables-financieros.

La Intervención Delegada en la Agencia emitía cada año el Informe de fiscalización plena posterior y de gestión de la APMUN de cada ejercicio. Con respecto al ejercicio 2005, dicho informe se realizó, entre otras, sobre los contratos, las provisiones de fondos y el personal de la Agencia durante dicho ejercicio.

Se ha podido comprobar como por parte del Director Ejecutivo de la APMUN se remitieron prácticamente desde los inicios de la Agencia diversas circulares y/o instrucciones sobre la actividad a desarrollar por el personal de la Agencia, si bien los procedimientos seguidos por los Servicios de la APMUN en sus distintas sedes carecían durante 2005 de homogeneidad, no sólo entre Servicios, sino también dentro de un mismo Servicio.

No obstante, si bien es cierto que por parte del Director Ejecutivo se remitieron prácticamente desde los inicios diversas circulares y/o instrucciones sobre la actividad a desarrollar por el personal, la APMUN no ha podido contar con los recursos humanos y tecnológicos necesarios para poder establecer de una manera normalizada y detallada la totalidad de los procedimientos que se han de seguir en cada caso, en una organización con una actividad compleja y tan heterogénea.

La ausencia, al menos hasta junio de 2007, de los mencionados procedimientos normalizados dificulta a su vez la posibilidad de identificar las áreas potenciales de riesgo y, por consiguiente, la posibilidad de mitigar los eventuales riesgos detectados (por ejemplo, problemas derivados de la falta de segregación de funciones, de homogeneidad en la tramitación de los expedientes, de la caducidad de los expedientes, de la falta de un control propio de antigüedad de saldos relacionados con las liquidaciones originadas por multas etc.).



4. GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

4.1. Organización y sistemas.

La APMUN no disponía durante el periodo fiscalizado de ningún sistema de planificación para organizar la información y tampoco contaba con manuales o protocolos de gestión sobre procedimientos relacionados con la gestión de la información ni editaba ningún tipo de documentación que resumiera o describiera el desarrollo de sus proyectos de información, tanto físicos como lógicos.

La APMUN tampoco contaba en dicho periodo con un departamento propio de informática y los recursos humanos que utilizaba para llevar a cabo las funciones propias relacionadas con la organización y la gestión de la información eran ajenos a la propia Agencia.

Así el servicio de mantenimiento informático en las dependencias de la APMUN no se realizó hasta el año 2007 por personal propio. En la sede de Santa Cruz de Tenerife la Agencia suscribió en 2005 un contrato de servicios con una empresa, con el objeto de cubrir las necesidades de mantenimiento de los equipos y los procesos de información en dicha sede. En la sede de Las Palmas de Gran Canaria, sin embargo, el servicio de mantenimiento informático lo realizaba en 2005 personal de GESPLAN ajeno a la Agencia pero que, sin embargo, y como resultado de la encomienda suscrita para ese año entre la empresa pública GESPLAN y la APMUN, prestaba sus servicios en la sede de esta última en Las Palmas. Se ha comprobado como dicha situación se mantenía así al menos hasta junio de 2007.

La APMUN tampoco contaba con una estructura de recursos informáticos centralizada y sus sedes, una en la isla de Gran Canaria y otra en la de Tenerife, disponían en cada caso de recursos propios específicos y diferenciados.

Por otro lado la APMUN disponía en 2005 de conexiones con la red corporativa del Gobierno de Canarias, si bien éstas no eran iguales en las dos sedes de la Agencia. Mientras en la isla de Tenerife la APMUN se conectaba a dicha red a través de fibra óptica, en la sede de la isla de Gran Canaria, en cambio, al carecer sus instalaciones de enlace con fibra óptica se utilizaba en dicho año y hasta el año 2007 una conexión vía radiofrecuencia para poder conectarse físicamente a la red de la Administración Autónoma a través de un Edificio de ésta última próximo a las instalaciones de la APMUN en la sede de Las Palmas. No obstante, durante 2007 la APMUN estaba llevando a cabo las gestiones oportunas para poder conectarse también en su sede de la isla de Gran Canaria mediante fibra óptica.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En lo que se refiere a la organización de la información, hasta el ejercicio 2007 la APMUN gestionaba sus necesidades según iban surgiendo y adoptaba para ello criterios considerados como elementales y de buenas prácticas en términos de administración de sistemas. Así desde el ejercicio 2005 la APMUN había comenzado a realizar las gestiones oportunas para solventar los problemas antes citados.

Durante el ejercicio 2005 se comenzaron a tomar las medidas necesarias para poder cumplir con las exigencias establecidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante LOPD). Asimismo, mediante Resolución del Director Ejecutivo de la APMUN se crearon en octubre de 2005 diversos ficheros automatizados, si bien dichos ficheros aún no estaban en explotación a 31 de diciembre de 2006.

En lo relativo a los sistemas de gestión de la información, en el ámbito de la CAC la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías tenía durante 2005 las competencias de Innovación tecnológica e informática. Los informes preceptivos para la contratación de servicios o adquisición de bienes en materia de Innovación tecnológica e informática los emitía en ese año la Dirección General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, dependiente de dicha Consejería.

Posteriormente, mediante Decreto 206/2007, 13 julio, del Presidente, las competencias en materia de innovación tecnológica y sociedad de la información pasaron a la Presidencia del Gobierno y las competencias en materia de telecomunicaciones e implantación de nuevas tecnologías en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma pasaron a ser de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.

En lo que se refiere a las herramientas informáticas necesarias para gestionar las bases de datos de la APMUN, ésta contaba, al menos hasta junio de 2007, con bases de datos gestionadas de distinta forma en sus dos sedes. En la sede de Tenerife, la APMUN utilizaba una única base de datos para gestionar la aplicación de gestión de expedientes, mientras en la sede de Gran Canaria trabajaba con varias bases de datos disgregadas.

Por otro lado, la APMUN también trabajaba con aplicaciones no propias, instaladas en sus sedes de Gran Canaria y de Tenerife y que residían en servidores del Gobierno de Canarias. La gestión y el mantenimiento de esas aplicaciones eran hasta el año 2007 responsabilidad de la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías.



4.2. Recursos humanos relacionados con los Sistemas de Información.

La APMUN no había contado hasta el año 2007 con un departamento de informática como tal. La RPT de la APMUN vigente en el ejercicio 2005 atribuía al Jefe de Servicio de Régimen Interior y Registro las funciones de elaboración y control de programas informáticos. En dicha RPT había en ese servicio una plaza de personal laboral, con la categoría de operador, que tenía atribuidas las funciones de vigilancia, mantenimiento y asistencia de los equipos y el material informático. Tras su modificación, la RPT de la Agencia atribuía al mismo Jefe de Servicio las funciones de coordinación y control de los sistemas informáticos, manteniendo para la plaza de operador las mismas funciones que tenía asignadas dicha plaza en la RPT vigente en el ejercicio 2005. La plaza de operador no fue ocupada hasta el ejercicio 2007.

Por tanto la APMUN no contó hasta el año 2007 en su estructura de puestos de trabajo con personal técnico especializado en la elaboración, coordinación y control de programas o sistemas informáticos, funciones asignadas en cada caso en la vigente RPT al Jefe de Servicio de Régimen Interior y Registro. De hecho, la Agencia utilizó la figura de la encomienda de servicios con empresas públicas para planificar y organizar la gestión de sus estructuras informáticas.

Por otro lado se ha comprobado como otro Jefe de Servicio (el del Servicio de Restablecimiento de la Realidad Física Alterada) había venido ejerciendo las funciones de responsabilidad en lo relativo a los programas y/o sistemas informáticos de la APMUN, todo ello sin que constara por escrito la pertinente autorización por parte del Director Ejecutivo de la Agencia.

A pesar de que la propia APMUN ha padecido desde prácticamente sus inicios la falta de personal, hasta junio de 2007 no había cubierto la plaza de operador que existía en su RPT. Como se ha comentado anteriormente, ante la falta de personal técnico cualificado en la plantilla de la Agencia, ésta se había servido hasta el año 2007 de las encomiendas encargadas a las empresas públicas GESPLAN y GRAFCAN para utilizar a dos operadores informáticos que, por cuenta de dichas empresas, estaban prestando (en algún caso incluso también a finales de 2007) sus servicios en las dependencias de la sede de la Agencia en Gran Canaria.

En la sede de Las Palmas de Gran Canaria, el operador informático de la empresa pública GESPLAN era la persona que había venido realizando dichas funciones, a pesar de que dicha persona sólo debía realizar funciones relacionadas con el Convenio Marco suscrito entre la Agencia y dicha empresa, Convenio que en ningún caso establecía que personal de la citada empresa pública realizara en las dependencias de la APMUN el servicio de mantenimiento informático de esta última. En la sede de Tenerife, por su



Audiencia de Cuentas de Canarias

parte, una empresa privada se encargaba del servicio de mantenimiento de equipos informáticos por medio de una asistencia técnica externa.

En lo que se refiere a la gestión de la información de la APMUN y con el objetivo de unificar dicha información, la Agencia utilizó hasta julio de 2007 los servicios de los dos operadores informáticos de las empresas públicas GESPLAN y GRAFCAN antes mencionados. Estos operarios informáticos preparaban la información (mediante procedimientos manuales o semiautomáticos) con el objeto de poder transferir la información a un sistema común y homogéneo para su posterior gestión por parte del personal de la Agencia en la tramitación de los expedientes. La situación del operador informático de la empresa pública GESPLAN se regularizó a finales de julio de 2007, pasando éste a formar parte de la plantilla de la APMUN con efectos a 1 de agosto de 2007.

4.3. Sistemas de gestión de los expedientes.

4.3.1. Sistemas de gestión de expedientes sancionadores.

Desde su creación y al menos hasta junio de 2007, la APMUN contó con aplicaciones informáticas diferentes en sus sedes con el objetivo de tramitar los expedientes sancionadores. Como consecuencia de lo anterior, las bases de datos con las que se contaba para gestionar los expedientes sancionadores tramitados por los Servicios de Vigilancia, de Instrucción y de Restablecimiento de la Realidad Física Alterada, no contaron al menos hasta la mencionada fecha con una estructura informática unificada ni homogénea para ambas sedes de la APMUN.

Mientras en Gran Canaria se trabajaba con un sistema de gestión de bases de datos que opera en el entorno Windows y que contiene herramientas preparadas para tareas muy comunes, en Tenerife se trabajaba con un sistema de gestión de base de datos diferente, sistema que utiliza un lenguaje de consulta estructurado y específico y que consiste en un lenguaje declarativo de acceso a bases de datos relacionales que permite a su vez especificar diversos tipos de operaciones sobre las mismas.

En este sentido, la Comisión Superior de Tecnologías de la Información del Gobierno de Canarias realizó una serie de recomendaciones entre las cuales estaba la utilización de una herramienta específica como herramienta cliente/servidor para la gestión de bases de datos o un lenguaje de consulta estructurado y específico, como sistemas gestores de bases de datos, recomendaciones que se sustentaban a su vez en la normativa de la Administración Autónoma para la utilización corporativa de las base de datos en las Infraestructuras Telemáticas del Gobierno de Canarias.



Audiencia de Cuentas de Canarias

El sistema de gestión de bases de datos utilizado por la APMUN en la sede de Las Palmas de Gran Canaria, presentaba en general problemas de rendimiento a la hora de compartir los datos ubicados en un servidor. Asimismo, el uso del mismo por la Agencia llevaba aparejada la posibilidad de pérdidas de datos y la existencia de determinados riesgos relacionados con la seguridad de la información, tal y como ha confirmado la propia APMUN.

La propia Agencia había manifestado la dificultad a la hora de unificar las bases de datos de sus dos sedes al constatar las diferencias en las estructuras de las mismas bases de datos con las que se trabajaban. De hecho, la homogeneización de las mencionadas estructuras sólo se realizaba por operadores informáticos que, ajenos a la organización de la APMUN, facilitaban de esa forma la unificación de la información para realizar de esa forma las consultas de información necesarias.

En ese sentido y con la finalidad de conseguir la unificación de las bases de datos de las dos sedes de la APMUN, el personal al que se había encargado dicha función realizaba la unificación de los datos de forma parcial y manual cuando surgía la necesidad de realizar informes y consultas de tipo estadístico, unificando manualmente de esa forma la información necesaria e igualando los tipos de datos necesarios y la nomenclatura a utilizar.

El hecho de que la APMUN no hubiera contado hasta junio de 2007 en todas sus dependencias con un sistema de gestión de datos común había provocado que el personal de la Agencia, a la hora de tramitar los expedientes sancionadores, tuviera problemas derivados de la gestión de la información integrada en los mismos. A su vez, y tal y como constató la propia APMUN en marzo de 2005, mediante Resolución del Director Ejecutivo, las aplicaciones utilizadas en la sede de Las Palmas por el personal administrativo *“se gestionan sin ninguna estructura informática, sin orden ni unidad en los campos de información y, consecuentemente sin unificación en la capacidad de análisis”*.

Con el objetivo de unificar la información para la preparación de informes, que durante 2005 y al menos hasta el año 2007 se hacía de forma manual o semiautomática, la APMUN comenzó en 2007 un proceso para transferir las bases de datos de sus dos sedes a una estructura común en una herramienta específica cliente/servidor para gestionar bases de datos, coincidiendo con la recomendación en 2005 de la Comisión Superior de Tecnologías de la Información de la Dirección General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, probándose en el año 2007 en preexplotación.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Asimismo, la APMUN contó a partir de 2007 con un sistema de gestión de bases de datos denominado BADAPMUN, en fase de preexplotación durante dicho año, como herramienta única de workflow (o software para automatizar las etapas de un proceso administrativo).

Desde el año 2003 la APMUN había iniciado diversos trabajos con la finalidad de implantar un sistema de gestión de expedientes. En 2005, y mediante Resolución del Director de la APMUN, se aprobó y se reguló la creación de varios ficheros de datos con el objetivo de optimizar los recursos disponibles e informatizar los registros y bases de datos de la información utilizada por la APMUN, con la intención de mejorar así la actividad a desarrollar por ésta.

De esa forma y con el objetivo de implantar el nuevo sistema de gestión de expedientes, la APMUN utilizó para ello la figura de la encomienda de gestión que desde el año 2003 encargaba anualmente a la empresa pública GRAFCAN, dentro del marco de relaciones que ambas organizaciones emprendieron con la firma del Convenio Marco y que desde entonces regulaba dichas relaciones.

Con objeto de justificar la asistencia técnica a realizar por GRAFCAN para el ejercicio 2005, la propia APMUN constataba diversas deficiencias e inconvenientes relacionados con la utilización de sistemas de gestión de bases de datos diferentes en las sedes de Tenerife y Gran Canaria.

En la propuesta de Presupuestos de funcionamiento de la Agencia para el ejercicio 2005 remitida a la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, la APMUN incluía un proyecto de inversión cuyo objetivo era implementar y desarrollar diversos aplicativos informáticos.

La Agencia justificaba la realización del proyecto de inversión anteriormente mencionado mediante un informe elaborado en 2004 por la entonces Jefa del Servicio de Inspección (y que sin embargo no tenía atribuidas dichas funciones ni tampoco tenía competencias para ello). En dicho informe se justificaba la asistencia técnica a realizar en el ejercicio 2005 por la empresa pública GRAFCAN como continuación a los trabajos realizados por dicha empresa pública en los ejercicios anteriores, en virtud de lo dispuesto en el marco del Convenio Marco regulador suscrito con dicha empresa pública en el año 2003.

El informe que justificaba la asistencia técnica a realizar por GRAFCAN para el ejercicio 2005 establecía diversas líneas de actuación, entre las cuales se encontraban las siguientes:



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Fase de inserción de los datos provenientes de las bases de datos existentes.
- Consultoría y asistencia en materia del cumplimiento de la Ley de Protección de Datos.
- Consultoría para el análisis y diseño de un sistema de información y divulgación integrado en la estructura del sistema de gestión de expedientes.

El informe, por último, justificaba la coordinación y la dirección técnica externa de todo el proyecto de inversión por parte de GRAFCAN, dada la imposibilidad de contar en la Agencia con el personal necesario para ello.

Mediante Resolución del Director Ejecutivo de la Agencia de 14 de marzo de 2005 se formalizó para ese año la encomienda a GRAFCAN con el objeto de encargar a dicha empresa diversas actuaciones de adaptación y desarrollo del aplicativo de seguimiento de los expedientes sancionadores tramitados por la APMUN. Sin embargo, también con fecha de 14 de marzo de 2005 se emitía por el Gobierno de Canarias informe negativo y de carácter preceptivo sobre la contratación del “convenio Grafcan adaptación aplicación informática de seguimiento de expedientes sancionadores” para la Agencia. Dicho informe técnico concluía con la emisión de dictamen negativo para la mencionada contratación, si bien recomendaba el aprovechamiento de las Bases de Datos Corporativas del Gobierno Autonómico.

4.3.2. Protección de datos de carácter personal.

Desde el ejercicio 2005, la APMUN comenzó a realizar las gestiones oportunas para cumplir con las exigencias normativas establecidas en LOPD. Así, durante dicho año una empresa privada realizó un informe de auditoría sobre el estado del cumplimiento a dicha fecha por parte de la APMUN de la normativa que regula la protección de datos de carácter personal.

El informe constataba un elevado número de disconformidades entre las cuales cabe mencionar las siguientes:

- a) La APMUN no había nombrado una o varias personas responsables de los ficheros de datos.
- b) La APMUN no había aplicado las medidas necesarias previstas por la legislación aplicable para garantizar la seguridad de los datos.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- c) No se pudo constatar la existencia de contratos que regulasen el tratamiento de datos de carácter personal entre APMUN y terceras organizaciones encargadas de su tratamiento.
- d) La APMUN no contaba con procedimientos para el ejercicio de los derechos de los afectados.
- e) La APMUN no disponía de un documento de seguridad.
- f) No existían procedimientos para notificar, gestionar ni registrar las incidencias relacionadas con el tratamiento de datos de carácter personal.
- g) No existía una relación de los usuarios para acceder a los datos de carácter personal.
- h) No se había identificado hasta entonces, ni se hacía, inventario de los soportes informáticos que contuvieran datos de carácter personal con el objetivo de identificar el tipo de información que estos deben contener.
- i) La APMUN no contaba con un responsable de seguridad, a pesar de tratar ficheros con datos de nivel medio y alto de seguridad.
- j) El control de acceso físico a las instalaciones de la APMUN en sus sedes era insuficiente, habiéndose podido constatar la posibilidad de acceder a datos de nivel medio sin los controles adecuados.
- k) El acceso de datos reales a terceras organizaciones en el desarrollo de aplicaciones de la APMUN que utilizan ficheros de nivel medio no estaba controlado.

Como conclusión final, el informe evacuado en agosto de 2005 evidenciaba la falta de claridad en la asignación de responsabilidades en materia de protección de datos, propiciando una situación de seguridad limitada al sentido común y a la responsabilidad del personal y no al cumplimiento de la normativa aplicable. El informe concluía recomendando la resolución de las no conformidades detectadas y la realización de una nueva auditoría en un plazo no superior a 12 meses, cuestión ésta asumida por la APMUN. Sin embargo, se ha comprobado como la nueva auditoría no se había realizado aún a junio del año 2007, sobrepasándose así el plazo acordado por la APMUN y por la empresa de auditoría.

Si bien es cierto que en junio de 2007 la APMUN no había subsanado aún la totalidad de las deficiencias detectadas en el informe de protección de datos presentado a



Audiencia de Cuentas de Canarias

la Agencia en 2005, sí se habían realizado por ésta las gestiones oportunas para solventar las deficiencias planteadas en el mencionado informe, realizando algunas de las actuaciones encaminadas a resolver las evidencias relativas a la protección de los datos de carácter personal, tales como la elaboración y aprobación del correspondiente documento de seguridad y su entrega a los Jefes de Servicio de la Agencia, así como la entrega de un código telemático al personal, etc.

Con todo, en el documento de seguridad para ficheros de datos de carácter personal elaborado por la APMUN constaba como responsable de seguridad una persona que sin embargo no estuvo vinculada laboralmente a la Agencia hasta agosto de 2007. Igualmente, en el documento de seguridad constaba dicha persona junto a otra tampoco vinculada laboralmente a la Agencia, con acceso al centro de proceso de datos en las dependencias de la APMUN, en la sede de Gran Canaria. Ambas personas trabajaban durante 2005 en las dependencias de la Agencia como resultado de las encomiendas suscritas para dicho año entre la propia APMUN y dos empresas públicas.

Tal y como dispone la LOPD la realización de tratamientos por cuenta de terceros debe estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas. En virtud de lo dispuesto en la LOPD, en el contrato deben estipularse, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de dicha Ley y que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.

4.3.3. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

a) La APMUN no contaba durante el ejercicio 2005 con una base de datos única que cubriera todos los procedimientos sujetos a la actividad realizada por los Servicios de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas, de Instrucción y de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada en relación con la gestión de los expedientes sancionadores. Esta situación se mantuvo al menos hasta junio de 2007.

b) Además de contar con bases de datos distintas en sus dos sedes, los procedimientos utilizados por el personal de la Agencia en el registro de la información relativa a los expedientes tramitados así como las deficiencias de seguridad constatadas en la información registrada en las bases de datos antes mencionadas han imposibilitado poder obtener evidencia suficiente, pertinente y válida en relación con la gestión realizada por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, en especial en lo que



Audiencia de Cuentas de Canarias

respecta al sistema de gestión de los expedientes sancionadores tramitados por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

c) Hasta junio de 2007, trabajadores de empresas externas a la APMUN prestaban servicios en las instalaciones de la Agencia, accediendo a sus sistemas de información y gestionando sus bases de datos. Esta circunstancia, unida a la dificultad de la APMUN a la hora de unificar las bases de datos de sus dos sedes (al constatar las diferencias en las estructuras de las bases de datos con las que se trabajaban) producía en consecuencia diversos riesgos en los sistemas gestores de bases de datos de la APMUN, riesgos relacionados con la inconsistencia, la seguridad, la exactitud y la fiabilidad de la información procesadas en algunas de las aplicaciones de la Agencia. La propia APMUN había manifestado la dificultad a la hora de unificar las bases de datos de sus dos sedes, al constatar las diferencias en las estructuras de las bases de datos con las que se trabajaban.

d) En el preceptivo documento de seguridad para ficheros de datos de carácter personal elaborado por la APMUN, tras el informe de auditoría del cumplimiento de protección de datos de carácter personal emitido en 2005, constaba como responsable de seguridad una persona que sin embargo no estuvo vinculada laboralmente a la Agencia hasta agosto de 2007 y con la que, además, tampoco se había formalizado hasta dicha fecha un contrato específico de protección de servicios en los términos exigidos en el artículo 12 de la LOPD.



5. ACTIVIDAD DE LA AGENCIA

La Agencia realiza las funciones que tiene encomendadas, fundamentalmente con sus propios recursos, si bien ha utilizado para complementar dicha actividad la figura de los convenios de colaboración con terceros.

5.1. Actividad acometida con los recursos de la Agencia.

Como se había puesto de manifiesto en el epígrafe 3.1, los órganos administrativos de la APMUN se estructuraban en 2005 en los siguientes servicios:

- a) Dirección Ejecutiva.
- b) Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas.
- c) Instrucción.
- d) Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada.
- e) Asuntos económicos.
- f) Órganos Colegiados y Apoyo al Director.
- g) Régimen Interior y Registro.

Como también se había puesto de manifiesto en el mencionado apartado, para analizar la actividad propia de la Agencia, se efectuaron las comprobaciones pertinentes sobre las actividades desarrolladas a su vez por el Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas, Servicio de Instrucción, en lo relativo a la ejecución y restablecimiento de la realidad física alterada y por último sobre el Servicio de órganos Colegiados y Apoyo al Director en lo que tiene que ver con el análisis de la legalidad de las licencias urbanísticas y los procedimientos derivados de la aplicación de la Ley 4/2006.

Antes de continuar con el desarrollo de la actividad llevada a cabo por cada uno de los servicios de esta Agencia, se ha de poner de manifiesto como la misma no cuenta con un Plan Estratégico institucional u otra planificación que le permita fijar específicamente los objetivos a medio y largo plazo que tiene atribuida en el Decreto Legislativo 1/2000, de 2 de mayo.



5.1.1. Actividad atribuida al Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas.

Entre las funciones encomendadas a este servicio se encuentran la vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental, territorial y urbanística, así como el levantamiento de actas de inspección o la ejecución de medidas provisionales y cautelares.

Este servicio a 31 de diciembre de 2005 contaba con un total de 56 efectivos reales de los cuales 28 desarrollaban tareas relacionadas con las actuaciones previas mientras que los 28 restantes desempeñaban labores de vigilancia territorial.

Hasta el año 2007, las sucesivas Memorias del programa 432-B “Disciplina Urbanística y Medioambiental” que presentaba el Director Ejecutivo de la APMUN como soporte justificativo de la Propuesta de Presupuestos de funcionamiento del Consejo de la APMUN para cada ejercicio, establecía como objetivo prioritario de la APMUN establecer un sistema global de inspección y vigilancia urbanística y medioambiental con el objeto de garantizar, entre otros, el cumplimiento de la legislación vigente en la materia.

Sin embargo la APMUN no contaba a 31 de diciembre de 2005 con un plan global de inspección y vigilancia urbanística y medioambiental formalmente aprobado a pesar de considerarse por la propia APMPUN como objetivo prioritario en las sucesivas Propuestas de Presupuestos de funcionamiento del Consejo de la APMUN para cada ejercicio.

Durante el ejercicio 2005 el Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas tampoco contaba con planes de inspección urbanísticos o medioambientales formalizados por escrito ni con procedimientos de trabajo homogéneos que sirvieran de soporte objetivo para acometer con posterioridad sus funciones. Dicha situación se mantenía incluso a junio de 2007.

Así, este Servicio actuaba en base a criterios aprobados verbalmente por el Director Ejecutivo (de los que sin embargo no se dejaba constancia en documento alguno) y en los que durante 2005 se priorizó controlar la totalidad del suelo rústico de la CAC a excepción de asentamientos rurales y agrícolas.

Para cumplir con las funciones encomendadas, el Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas realizaba “batidas” consistentes en inspecciones de campo realizadas por el personal de la APMUN a partir de los criterios previamente aprobados por el Director Ejecutivo y transmitidos a los Jefes de los



Audiencia de Cuentas de Canarias

Servicios correspondientes. Hasta la fecha de fiscalización los criterios seguidos para planificar las batidas habían sido los siguientes:

- Realizar un trazado de cuadrículas de inspección sobre todo el territorio del archipiélago.
- Dar prioridad a aquellos lugares en los cuales no se hubieran realizado inspecciones anteriormente.
- Dar prioridad a aquellas zonas en las que se presumiera una mayor actividad ilegal transformadora del suelo a partir de la información obtenida por la propia APMUN.

No obstante lo anterior, la APMUN no contaba con las correspondientes memorias ni con documentos aprobados formalmente que soportaran la planificación de las mencionadas batidas a pesar de que éstas se realizaran en base a los criterios antes descritos.

Por otro lado, se ha comprobado como el Servicio de de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas tampoco contó con manuales de procedimientos ni de cualquier otro tipo de documentos que soportaran la realización estandarizada o normalizada por el personal de este Servicio de las siguientes actividades:

- Visitas a obras, instalaciones y lugares denunciados o susceptibles de inspección.
- Levantamiento de actas de inspección y formulación de las denuncias procedentes.
- La Práctica de precintos y las notificaciones a pie de obra.
- La elaboración de los informes técnicos que procedan.
- Inspección y control de vertidos, de residuos y de la contaminación.
- Formulación de denuncias por supuestas infracciones urbanísticas y medioambientales, etc.

La falta de procedimientos normalizados y homogéneos en la realización de estas actividades, si bien es cierto que se debía en gran medida a la falta de medios personales con los que contaba la APMUN, incidió significativamente, durante 2005, en la forma de tramitar los expedientes.

Así por ejemplo, en la tramitación de los expedientes, el personal del Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas utilizaba en la sede de Santa Cruz de Tenerife códigos y/o clasificaciones diferentes a los utilizados en la sede de Las



Audiencia de Cuentas de Canarias

Palmas de Gran Canaria. Esto ocasionó en general problemas derivados de la forma en que se registraba dicha información en las bases de datos de la APMUN, así como posteriormente al realizar el tratamiento de dicha información.

A pesar de lo anterior, y como consecuencia de las necesidades puntuales de la tramitación de cada expediente así como de la enorme casuística que afectaba a las actuaciones realizadas por el personal de este Servicio, en lo que se refiere a la tramitación de los expedientes se priorizó desde el Servicio el cumplimiento de las normas que regulaban la tramitación de los expedientes abiertos en el mismo así como la correcta cumplimentación de las actas y demás documentos con los que contaba el personal del Servicio.

Posteriormente y como continuación a las acciones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2006, la APMUN comenzó a elaborar en 2007 un estudio de las extracciones de áridos ilegales existentes en Canarias de cara a poder elaborar un plan de actuación respecto a las mismas.

Para medir la actividad desarrollada en la inspección, la APMUN tomaba en cuenta el conjunto de las siguientes actividades:

- a) Localización de nuevas inspecciones.
- b) Comprobación de infracciones denunciadas por particulares.
- c) Precintos.
- d) Seguimientos de las obras que han sido precintadas.
- e) Informes técnicos pertinentes.

5.1.1.1. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

a) Durante el ejercicio 2005 el Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas no contaba con planes de inspección urbanísticos o medioambientales formalizados por escrito ni con procedimientos de trabajo homogéneos que sirvieran de soporte objetivo para acometer con posterioridad sus funciones. Dicha situación se mantenía incluso a junio de 2007.

b) La falta de procedimientos normalizados y homogéneos en la realización de estas actividades, si bien es cierto que se debía en gran medida a la falta de medios personales con los que contaba la APMUN, incidió significativamente, durante 2005, en la forma de tramitar los expedientes. Así por ejemplo, el personal del Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas utilizaba en la sede de Santa Cruz de Tenerife códigos y/o clasificaciones diferentes a los utilizados en la sede de Las



Audiencia de Cuentas de Canarias

Palmas de Gran Canaria. Esto ocasionó en general problemas derivados de la forma en que se registraba dicha información en las bases de datos de la APMUN, así como posteriormente al realizar el tratamiento de dicha información.

5.1.2. Actividad atribuida al Servicio de Instrucción.

A este Servicio le correspondía en 2005, como funciones más destacadas, la emisión de informes y el asesoramiento en materia de disciplina urbanística y medio ambiental, la instrucción de expedientes sancionadores en dicha materia así como la elaboración de estadísticas generales. En el ejercicio 2005 dicho servicio contó con un total de 26 efectivos reales.

En lo que respecta a la gestión del Servicio, éste no contó hasta junio de 2007 con un sistema de planificación o un sistema de objetivos formalmente aprobado ni tampoco contaba con un manual de procedimientos ni un protocolo de actuación aprobado formalmente. No obstante lo anterior, la Jefa del Servicio de Instrucción, que hasta junio del ejercicio 2007 tenía asignada temporalmente en la provincia de Las Palmas la jefatura del Servicio de Vigilancia y Actuaciones Previas y del Servicio de Instrucción, inició durante el año 2006 en la sede de esa provincia la formalización de unas “instrucciones básicas de trabajo” que, sin haber sido formalmente aprobadas, sí dotaron al personal de esos Servicios en la sede de Gran Canaria de determinadas instrucciones internas y de algunos procedimientos comunes, todo ello respetando las circulares de los órganos rectores de la Agencia a pesar de realizarse de manera informal y no homogénea con respecto al personal de los mismos Servicios que prestaba sus servicios en la sede de la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

Si bien es cierto que el procedimiento de instrucción está suficientemente reglado por la Ley 30/1992 y por el Reglamento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora (aprobado mediante Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto) así como la normativa de desarrollo y la sectorial correspondiente, la falta de procedimientos y de protocolos de actuación así como la escasez de personal y el enorme elenco competencial de la APMUN dificultaron de forma significativa la instrucción de los expedientes sancionadores. De hecho, la tramitación de los expedientes se realizaba en las dos sedes de la APMUN aplicando criterios diferentes y no homogéneos a pesar de que dicha tramitación sí se ajustara en general a la normativa de aplicación.

El hecho de contar con un número significativamente escaso de efectivos para poder realizar las funciones encomendadas así como la naturaleza de la mayoría de las infracciones detectadas obligó a la APMUN a priorizar, desde prácticamente sus inicios,



Audiencia de Cuentas de Canarias

la instrucción de los expedientes sancionadores en función de la importancia otorgada por los responsables de la Agencia a los expedientes a tramitar.

Con fecha de 31 de octubre de 2002 el Consejo de la APMUN acordó aprobar unos criterios de actuación respecto a la actividad disciplinaria de la Agencia, acuerdo que posteriormente fue ratificado por la Asamblea. Los criterios seguidos por la APMUN desde entonces, que clasificaban los expedientes de mayor a menor gravedad, en A, B y C, obedecían al elevado número de expedientes que ésta tenía que tramitar desde prácticamente sus inicios, con el objeto de priorizar la tramitación de los expedientes considerados de mayor gravedad frente a otras actuaciones de menor entidad.

Con respecto a los objetivos del Servicio de Instrucción se ha comprobado como a través de una orden de carácter “verbal” del Director, y por tanto no soportada formalmente, se incentivaba a los Instructores a tramitar un mínimo de 50 expedientes por año, debiéndose tramitar además dichos expedientes de acuerdo con las prioridades marcadas por el Consejo de la APMUN, esto es, mayoritariamente de tipo “A” o en su defecto “B”.

Como consecuencia de esta situación y más concretamente en relación con la actividad desarrollada por el Servicio de Instrucción al tramitar los expedientes incoados, se produjo la caducidad de 165 expedientes en el ejercicio 2005. Entre las causas atribuidas a las mencionadas incidencias, se ha comprobado la constancia en algún caso de la resolución del Director de la Agencia en aplicación de sentencias firmes dictadas por los órganos jurisdiccionales, así como, en otros, la falta de resolución transcurridos seis meses desde la iniciación del procedimiento (motivada frecuentemente por las vacantes del personal, la dificultad para practicar las notificaciones, así como por el exceso de trabajo de las unidades administrativas encargadas de la instrucción de los expedientes). En el ejercicio 2006, el número de expedientes caducados se redujo a 71 expedientes.

No obstante, en el caso de la falta de resolución transcurridos seis meses desde la iniciación del procedimiento, dicha caducidad no suponía el decaimiento del ejercicio de la potestad sancionadora de la Agencia en tanto la misma, al no prescribir la infracción, realizaba la apertura de nuevo procedimiento sancionador con el límite de los plazos de prescripción, de acuerdo con lo previsto en el apartado 3 del artículo 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De hecho, la APMUN tras la declaración de caducidad da un nuevo número al expediente administrativo al no haber prescrito la infracción y en el que siguen siendo válidos los informes, denuncias, etc., y demás actuaciones anteriores a la incoación del caducado.



Audiencia de Cuentas de Canarias

El artículo 20 de los Estatutos de la APMUN regula el régimen jurídico de los acuerdos de la Agencia, disponiendo que contra las resoluciones del Director Ejecutivo de la Agencia que pongan fin a los procedimientos sancionadores se podrán interponer recursos de alzada ante el Consejero del Gobierno competente por razón de la materia cuando su importe sea inferior a 300.506,05 euros y ante el Consejo de Gobierno desde 300.506,05 euros. Sin embargo, tras la Ley 4/2006 de 2 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, frente a los actos sancionadores a los que les es de aplicación 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, contra dicha Resolución sólo cabe recurso de reposición que resuelve directamente el Director de la APMUN.

5.1.2.1. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

a) La falta de procedimientos y de protocolos de actuación así como la escasez de personal y el enorme elenco competencial de la APMUN dificultaron de forma significativa la instrucción, llevada a cabo por el personal del Servicio durante el año 2005, del elevado número de expedientes sancionadores. De hecho, la tramitación de los expedientes se realizaba en las dos sedes de la APMUN aplicando criterios diferentes y no homogéneos a pesar de que dicha tramitación sí se ajustara en general a la normativa vigente de aplicación.

b) Tras la Ley 4/2006, frente a los actos sancionadores a los que les es de aplicación el Decreto Legislativo 1/2000, contra las resoluciones del Director Ejecutivo de la Agencia que pongan fin a los procedimientos sancionadores sólo cabe recurso de reposición que resuelve directamente el Director de la APMUN, si bien los Estatutos de la APMUN no se han modificado en ese sentido para recoger lo establecido en la Ley 4/2006.

5.1.3. Actividad desarrollada por el Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada.

Entre las funciones más destacadas de este servicio se encuentran la realización de las actuaciones previas necesarias para el restablecimiento de la realidad física alterada. Una vez concluida la fase de instrucción de los expedientes sancionadores, se remiten a este Servicio, en su caso, aquellos expedientes en los que se debe continuar con la fase de demolición y restablecimiento de la realidad física alterada.



Audiencia de Cuentas de Canarias

A 31 de diciembre de 2005, esta unidad contaba con un total de 21 efectivos reales.

En lo que respecta a la gestión del Servicio, éste no contó durante 2005 con un sistema de objetivos formalmente aprobado, y tampoco contaba con un manual de procedimientos aprobado formalmente. No obstante lo anterior, la Jefa del Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada elaboró un protocolo que, si bien no había sido formalmente aprobado aún a junio de 2007, estaba basado en los procedimientos administrativos o jurisdiccionales acordes a la normativa específica que deben regir los procedimientos y el funcionamiento de este Servicio. Durante 2005 el Servicio seguía las circulares internas de la Asamblea, Consejo y Director de la APMUN relacionadas con la actividad del Servicio.

Una vez concluida la fase de instrucción de los expedientes sancionadores, se remitían a este Servicio, en su caso, aquellos expedientes en los que se debía continuar con la fase de demolición y el restablecimiento de la realidad física alterada. Prácticamente el total de las demoliciones realizadas en el ejercicio 2005 se llevaron a cabo de forma voluntaria por los ciudadanos infractores.

En el caso de las demoliciones voluntarias, y tras examinar la idoneidad de las mismas y posteriormente comunicarlas al interesado, el Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada supervisaba la ejecución de la demolición emitiendo el correspondiente Acta de finalización.

Por su parte, en el caso de las demoliciones forzosas por ejecución subsidiaria, tras la Resolución de demolición forzosa por ejecución subsidiaria dictada por el Director Ejecutivo de la APMUN y la posterior Resolución de ejecución de sentencia firme, se realizaban los trámites administrativos correspondientes y se redactaba el proyecto de demolición por parte del personal de la APMUN que firmaba el Jefe del Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada como paso previo a la ejecución de las obras de demolición.

La APMUN gestionaba en 2005 la ejecución de las demoliciones forzosas, mediante la correspondiente adjudicación, a través de la empresa pública GESPLAN, con la que había suscrito en febrero de 2003 un convenio marco con el objeto de poder encargar a esta última (mediante encomiendas de gestión), entre otras, las siguientes actuaciones:

- Redacción de Proyectos de Demolición y de Restauración del Medio Físico derivados de expedientes sancionadores por vulneración o contravención de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territoriales y Urbanísticos.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Gestión de obras de Restauración del Medio Físico derivadas de expedientes sancionadores por vulneración o contravención de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territoriales y Urbanísticos, incluyendo en dicha gestión la ejecución de dichas obras.

- Ejecución de obras de restauración del Medio Físico.

En lo que respecta a las demoliciones ordenadas pendientes de ejecutar y/o no ejecutadas desde el 1 de enero de 2005 y hasta abril de 2007, las incidencias relacionadas con la tramitación de los expedientes en los que se debía continuar con la fase de demolición y el restablecimiento de la realidad física alterada, tenían que ver con las siguientes causas:

- En un 42,37 %, la suspensión de la demolición tenía que ver con la aplicación de la Ley 4/2006.

- Un 5,08 % de las mismas tenía que ver con la falta de Resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo o, en su caso, la falta de Resolución judicial firme.

- En un 32,20 %, la APMUN no contaba con el preceptivo auto judicial de entrada a la propiedad.

- Un 6,78 % de los casos tenía que ver con la falta de comprobación, por parte del personal de la APMUN, de las demoliciones iniciadas por los responsables infractores.

- Desde el 1 de enero de 2005, en 4 expedientes, esto es el 6,78 % del total de demoliciones ordenadas pendientes de ejecutar y/o no ejecutadas desde dicha fecha y hasta abril de 2007, el procedimiento de adjudicación del concurso público para la ejecución forzosa no había finalizado.

- En 2 expedientes (el 3,39 % del total) y tras haber cobrado ejecutoriedad la orden de demolición, no se contaba con una fecha específica para ejecutar demoliciones ordenadas pendientes.

- Por último, en 2 expedientes (el 3,39 % del total), la APMUN no había ejecutado las demoliciones ordenadas debido a criterios de buena gestión (en relación con los elevados costes de pequeñas demoliciones sitas en islas no capitalinas), constando a 31 de diciembre de 2005 dichos expedientes como pendientes de agrupar con otros expedientes cuya ubicación física estuviera cercana.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En lo que se refiere a los expedientes de demoliciones anulados desde el 1 de enero de 2005 hasta junio de 2007, se ha constatado como en la mitad de los casos (3 expedientes de contratación), la tramitación del encargo a la empresa pública GESPLAN de la ejecución de las correspondientes demoliciones se interrumpió debido a la anulación de los mismos por constatarse tras la tramitación del inicio del expediente que el restablecimiento de la realidad física alterada ya había sido ejecutado por los responsables pertinentes. El resto de los expedientes tenían que ver con el aplazamiento de las obras de demolición por parte de la APMUN debido a los recursos interpuestos por los responsables infractores así como con la entrada en vigor de la Ley 4/2006 y con diversos cambios significativos de planeamiento en relación con la posible legalización. En uno de los casos se había aplazado la demolición de la construcción por exigencia judicial, en un expediente cuya ejecución estaba adjudicada a la empresa pública GESPLAN.

5.1.3.1. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

a) El Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada no contó durante 2005 con un sistema de objetivos formalmente aprobado, y tampoco contaba con un manual de procedimientos aprobado formalmente, si bien la Jefa del Servicio elaboró posteriormente un protocolo que no obstante no había sido aprobado formalmente aún a junio de 2007.

b) En el ejercicio 2005 la práctica totalidad de las demoliciones gestionadas por este Servicio se llevaron a cabo de forma voluntaria por los ciudadanos infractores. Como consecuencia de lo anterior, la mayoría de los expedientes de demoliciones que se anularon en dicho periodo tenían que ver con la interrupción de la correspondiente ejecución de la demolición al constatarse, tras la tramitación del inicio del correspondiente expediente, que se había procedido a la demolición voluntaria por parte de los ciudadanos infractores.

5.1.4. Actividades desarrolladas por el Servicio de Órganos Colegiados.

Aunque como ya se ha puesto de manifiesto en el epígrafe 3.1., en 2005 tenía como funciones más destacadas la realización de las convocatorias de los órganos colegiados de la agencia y el apoyo al director ejecutivo, este Servicio también tenía atribuidas otras funciones de control, tales como el análisis de la legalidad de las licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos y de determinados actos insulares, fundamentalmente las calificaciones territoriales otorgadas por los Cabildos



Audiencia de Cuentas de Canarias

Insulares. La mayoría de estos actos municipales e insulares se remitían a la APMUN desde la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación, integrada en 2005 en la Consejería de Presidencia de la CAC. Con respecto a estas funciones, y en el caso de que como consecuencia del control realizado por este servicio se detectaran irregularidades, se proponía a otros Departamentos de la Administración Autónoma la impugnación de tales actos ante los tribunales correspondientes o se requería en su caso a la Administración Local pertinente, Ayuntamientos o Cabildos, para que lo revisara.

En lo que respecta a los procedimientos establecidos en el Servicio de Órganos Colegiados para el desempeño de sus funciones, si bien dicho Servicio no contaba con un manual de procedimientos interno o memorias de actuación específicas ni tampoco tenía establecidos mecanismos de control dentro del propio Servicio, sí se realizaban una serie de procedimientos. Así por ejemplo, con respecto al análisis de la legalidad de las licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos y de las calificaciones territoriales otorgadas por los Cabildos Insulares, se daba prioridad a las licencias concedidas para obras edificatorias en suelos rústicos que carecían de calificación territorial y aquellas que, estando en suelo rústicos, se habían otorgado con informes técnicos o jurídicos desfavorables. Por su parte, el Jefe de Servicio supervisaba todas las impugnaciones y los requerimientos de revisión de actos.

Con respecto al análisis de la legalidad de las licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos y de las calificaciones territoriales otorgadas por los Cabildos Insulares, se ha comprobado como este Servicio no podía realizar esas funciones de forma eficaz debido fundamentalmente a la falta de personal en el Servicio para poder realizar el control de dichos actos (a 31 de diciembre de 2005, este Servicio contaba con un total de 5 efectivos reales). Así, del total de efectivos reales con los que contaba el Servicio durante el ejercicio 2005, esto es 5 personas, tan sólo 2 de ellas se dedicaban a controlar la legalidad de más de 12.500 licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos y calificaciones territoriales otorgadas por los Cabildos Insulares, todas remitidas a la APMUN durante dicho ejercicio. A mayor abundamiento, algunos municipios incumplieron durante 2005 la obligación de remitir a la Administración Autónoma las licencias urbanísticas concedidas. Otros, en cambio, remitieron a la Administración Autónoma en un corto espacio de tiempo una cantidad ingente de licencias urbanísticas concedidas, cuestiones estas que dificultaron el trabajo a realizar por parte del Servicio de Órganos Colegiados.

Por otro lado, en el Servicio de Órganos Colegiados también se tramitaban los procedimientos derivados de la aplicación de la Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En la provincia de Las Palmas tuvo entrada en la sede de la APMUN 6.172 actos administrativos para controlar derivados fundamentalmente de las licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos y de las calificaciones territoriales otorgadas por los Cabildos Insulares. El control efectuado consistió en un análisis previo a partir del cual se abrieron 27 expedientes por posibles irregularidades detectadas. En la provincia de Santa Cruz de Tenerife, donde durante los ejercicios 2005 y 2006 no se ha podido obtener el importe total de los actos administrativos remitidos a la APMUN para su control de legalidad ni se ha podido analizar la totalidad de los mismos, el volumen de dichos actos ha sido muy superior al volumen de actos remitidos a la sede de la APMUN en la provincia de Las Palmas.

En la sede de Santa Cruz de Tenerife, donde en el ejercicio 2005 se abrieron 49 expedientes como consecuencia de posibles irregularidades detectadas (8 de ellos por denuncia o puesta de manifiesto por otro organismo, otra Administración, etc.) el Servicio de Órganos Colegiados tuvo que priorizar su trabajo durante los ejercicios 2005 y 2006 como consecuencia de varios procedimientos jurisdiccionales seguidos relativos a las impugnaciones de las calificaciones territoriales del Cabildo Insular de El Hierro.

Por otro lado, la labor de control de los actos de las entidades locales por parte de este Servicio durante 2006 dio lugar a la adopción de las correspondientes medidas: la impugnación directa ante los Tribunales del Orden Contencioso Administrativo, el requerimiento de revisión de oficio a la correspondiente entidad o la petición de información en 53 supuestos.

5.1.4.1. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

a) Si bien el Servicio de Órganos Colegiados no contaba con un manual de procedimientos interno o memorias de actuación específicas ni tampoco tenía establecidos mecanismos de control dentro del propio Servicio, sí se realizaban una serie de procedimientos que, aunque informales, soportaban el desempeño de sus funciones.

b) Este Servicio no contaba durante 2005 con personal suficiente para desempeñar las funciones que tenía encomendadas. Dicha situación no mejoró durante el ejercicio 2006, en el que, a pesar de contar con el mismo número de efectivos reales, se comenzaron a tramitar en el mismo los procedimientos derivados de la aplicación de la Ley 4/2006, de 22 de mayo, incidiendo en consecuencia y de forma significativa sobre el resto de tareas encomendadas al Servicio.

A su vez, la aplicación de la Ley 4/2006, de 22 de mayo, restó eficacia y eficiencia al resto de tareas encomendadas al Servicio tales como el control de la



legalidad de las licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos y de determinados actos insulares, tareas estas que el Servicio, de hecho, no ha podido realizar de forma eficaz desde su creación.

5.2. Actividad realizada por terceros mediante convenio.

Como complemento a la actividad desarrollada con sus propios medios, a través de su organización administrativa, la Agencia ha suscrito desde su creación diversos convenios con terceros para la realización de determinadas actuaciones.

5.2.1. Convenio con la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias para la prestación del servicio de gestión de cobro de los ingresos de derecho público propios de la APMUN.

La Agencia suscribió en 2002 un Convenio con la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias, para la prestación del servicio de gestión de cobro de los ingresos de derecho público propios de la Agencia, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, gestión que dicha Consejería ha realizado a través de la empresa pública GRECASA, en virtud de un Convenio suscrito entre dicha empresa pública y la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias.

El convenio suscrito en 2002 por la APMUN con la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias se modificó en 2007, separándose la gestión del cobro en vía ejecutiva y en vía voluntaria en dos convenios distintos. Así, en junio de 2007 se elevó al Consejo de la Agencia el borrador de un nuevo convenio para regular la gestión del cobro de las multas de la Agencia en vía ejecutiva, con el objeto de introducir mejoras de carácter técnico. De igual forma, se realizaron en dicho año las gestiones oportunas para elaborar otro convenio con la Consejería competente en materia de Hacienda con el objeto de mejorar el cobro de los derechos públicos de la Agencia en periodo voluntario.

El apartado octavo del convenio suscrito en 2002 regulaba las cuentas a rendir a la APMUN por el órgano competente de recaudación de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio. Según el mismo, el órgano competente de recaudación de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio debía liquidar mensualmente el importe de la recaudación previo descuento del coste del servicio y transferir dicho importe a la Agencia, mediante la rendición ante ésta de una cuenta de gestión. La cuenta se debía



Audiencia de Cuentas de Canarias

acompañar de las facturas de datos correspondientes cumpliendo con lo dispuesto en mencionado apartado octavo del convenio.

Asimismo, el convenio establece la exigencia, para el órgano competente en materia de recaudación de la Consejería, de acompañar una memoria en la que se resuman todas las actuaciones efectuadas sobre las providencias de apremio del mes correspondiente.

Por su parte, la Consejería realizaba la gestión de dichos derechos de la APMUN a través de la empresa pública GRECASA, remitiendo ésta última mensualmente a la APMUN, y de acuerdo con el Convenio, toda la documentación pertinente. Además ésta remitía a la APMUN la información sobre el coste de dicho servicio, de acuerdo con lo dispuesto en el Convenio para cobrar de la APMUN la gestión realizada.

El Convenio establecía que la Consejería debía transferir el dinero recaudado previo descuento a la APMUN del importe correspondiente al coste del servicio realizado. Hasta diciembre de 2005 no sucedía así, sino que GRECASA remitía a la APMUN, por un lado, el importe de las liquidaciones realizadas, y por otro lado el importe del coste del servicio. No obstante lo anterior, a partir de 2006 GRECASA transfería el importe recaudado previo descuento del coste del servicio, tal y como estipula el Convenio suscrito en su día.

La APMUN como consecuencia de dicho procedimiento debía contabilizar una parte de los ingresos de derecho público tramitando los correspondientes documentos contables de mandamiento de ingreso, y otra parte por el importe equivalente al coste del servicio que descuenta GRECASA en su factura, tramitando el importe correspondiente utilizando para ello documentos contables de “formalización”.

Con fecha de 7 de junio de 2007 se elevó al Consejo de la APMUN el borrador de un nuevo convenio a suscribir con la Consejería competente en materia de Hacienda para realizar la gestión del cobro de las multas de la Agencia en vía ejecutiva. Asimismo, y también durante ese año se elaboró otro borrador de convenio con dicha Consejería con el objeto de realizar la gestión del cobro de las multas de la Agencia en vía voluntaria.



5.2.2. Convenio marco regulador de las relaciones ente la APMUN y GRAFCAN.

La Agencia suscribió en marzo de 2003 un convenio marco con GRAFCAN con el objeto de poder encargar a esta última la realización de todas o algunas las siguientes actuaciones:

- Prestación de servicios, consultorías y asistencias técnicas relativas a las actividades de transformación y uso del suelo, al estudio y observación de las actividades de transformación y uso del medio ambiente urbano y natural.
- Elaboración y actualización del material cartográfico y bases de datos.

Tal y como preveía el convenio, los encargos de la APMUN se realizarían con cargo a los créditos consignados en los estados de gastos de la Ley de Presupuestos de la CAC para los ejercicios correspondientes. A su vez, la formalización de dichos encargos, se debía materializar mediante Resolución del Director Ejecutivo de la Agencia.

En el ejercicio 2005 se tramitó una encomienda de gestión a GRAFCAN con cargo al capítulo VI del presupuesto de gastos de la Agencia.

5.2.3. Convenio marco regulador de las relaciones entre la APMUN y GESPLAN.

La Agencia suscribió en febrero de 2003 un convenio marco con GESPLAN con el objeto de poder encargar a esta última la realización de todas o algunas las siguientes actuaciones:

- Prestación de servicios, consultorías y asistencias técnicas.
- Elaboración y actualización del material cartográfico.
- Redacción de Proyectos de Demolición y de Restauración del Medio Físico derivados de expedientes sancionadores, por vulneración o contravención de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territoriales y Urbanísticos.
- Gestión de obras de Restauración del Medio Físico derivadas de expedientes sancionadores, por vulneración o contravención de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territoriales y Urbanísticos, incluyendo en dicha gestión la ejecución de dichas obras.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Ejecución de obras de restauración del Medio Físico.

Tal y como prevé el convenio, los encargos de la APMUN se realizarían con cargo a los créditos que consignados en los estados de gastos de la Ley de Presupuestos de la CAC para los ejercicios correspondientes, financiándose dichos encargos a través de los Capítulos II y VI de los presupuestos de gastos de la Agencia. La formalización de dichos encargos se debía materializar mediante Resolución del Director Ejecutivo de la Agencia.

En el ejercicio 2005 se tramitaron cuatro encomiendas de gestión a GESPLAN con cargo al capítulo II del presupuesto de gastos de la Agencia.

5.2.4. Convenio de colaboración con el Ministerio del Interior (Guardia Civil) para la Protección Medioambiental y de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territorial y Urbanística en dicha Comunidad, suscrito en 2007.

La Disposición Adicional novena 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, establece el carácter coadyuvante en las funciones de inspección encomendadas a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, entre otros, de los funcionarios pertenecientes a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en materia de protección del territorio y del medio ambiente.

Como resultado de la colaboración entre la Agencia y el Ministerio del Interior en dichas materias, mediante Resolución de 26 de abril de 2007, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, se publicó en mayo de 2007 en el Boletín Oficial del Estado el mencionado Convenio de Colaboración.

5.2.5. Otros convenios suscritos en 2007.

- Convenio marco de colaboración con la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas para el fomento y defensa del medio ambiente.

- Convenio de colaboración con la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y la Fundación Canaria Universitaria de Las Palmas para el desarrollo de programas de prácticas del alumnado del Máster Universitario en Derecho Urbanístico en Canarias y para la formación de personal de la propia Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Asimismo, la APMUN se incorporó en dicho año al Convenio marco de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de la CAC, el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y la Empresa Cartográfica de Canarias, S.A., mediante la suscripción de un Anexo específico a dicho Convenio.

5.3. Cifras de la actividad realizada.

Como ya se ha puesto de manifiesto, el excesivo marco competencial de la APMUN en relación con la falta de recursos, fundamentalmente humanos, así como las dificultades técnicas y de otra índole implícitas en la actividad llevada a cabo por la Agencia, obligó a ésta a gestionar su actividad mediante la racionalización de sus recursos y la priorización de sus actuaciones dado el elevado volumen de infracciones medioambientales detectadas.

Como consecuencia del incumplimiento significativo de la normativa urbanística, medioambiental y relativa al territorio, la APMUN optó, desde su creación, por desarrollar sus funciones priorizando actuaciones que tuvieran gran repercusión pública y un marcado impacto social. En este sentido, la mayor parte de las actuaciones de la APMUN tienen que ver en general con las infracciones 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, así como con infracciones relativas a los residuos de carácter tóxico.

Asimismo, para el desarrollo de su actividad, la APMUN dio prioridad a la imposición de multas coercitivas para forzar el acatamiento de la orden de suspensión al considerar imprescindible conseguir dos objetivos fundamentales: por un lado reforzar la figura de la orden de suspensión y por otro impedir en lo posible tener que acometer tareas de demolición de edificaciones en uso.

Así, la APMUN se vio obligada a codificar los expedientes tramitados por sus órganos administrativos en función de la relevancia de la infracción cometida, con el objetivo de no dejar de tramitar aquellos que tuvieran gran repercusión pública y un marcado impacto social.

El Consejo de la APMUN aprobó en octubre de 2002 unos criterios de actuación respecto a la actividad disciplinaria a realizar por la Agencia, acuerdo posteriormente ratificado por la Asamblea. Los mencionados criterios establecían la prioridad en la



Audiencia de Cuentas de Canarias

tramitación de los expedientes considerados de mayor gravedad frente a otras actuaciones consideradas de menor entidad.

En línea con lo anterior, el Consejo de la APMUN también aprobó en noviembre de 2005 unos criterios en materia de disciplina medioambiental dada la imposibilidad manifiesta de tramitar simultáneamente todos los expedientes abiertos por la Agencia en lo concerniente a las infracciones medioambientales (no así las que vulneran 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 aras a conseguir una mayor y mejor eficiencia en la gestión de la Agencia, el Consejo de la APMUN acordó respecto a los expedientes de carácter medioambiental (en materia de residuos, de vertidos al mar, de aquellos vertidos al mar en los que, como consecuencia de su origen lejano en el tiempo hubiera una posible responsabilidad de sucesivas Administraciones y en materia de impacto), incoar directamente sólo cuando se produjera una lesión al medio ambiente, de forma que, en el supuesto de incumplimientos de carácter formal o de escasa materialidad sólo se iniciaría el procedimiento sancionador en el supuesto de que el presunto infractor no atendiera el previo apercibimiento/requerimiento remitido por la propia APMUN.

En lo que se refiere a la inspección y el control en materia de residuos tóxicos, si bien con anterioridad al año 2003 la actividad de inspección y control desarrollada por la APMUN relativa a los residuos de carácter tóxico se había visto dificultada por la falta de infraestructuras públicas autonómicas que posibilitaran la gestión de dichos recursos por parte de los productores de este tipo de residuos, como resultado de la actividad desarrollada por la APMUN, desde el ejercicio 2003 se fue incrementado de forma significativa el número de expedientes abiertos por la APMUN por presuntas infracciones a la normativa de residuos.

En relación con el cumplimiento de la legislación sobre impacto ecológico y ambiental, la APMUN centró sus actuaciones fundamentalmente en lo que respecta a la actividad extractiva ilegal.

En lo que respecta a la actividad inspectora de la APMUN, ésta comprende:

- la localización de nuevas infracciones
- la comprobación de infracciones denunciadas por particulares
- la gestión de los precintos, el seguimiento de las obras precintadas
- la realización de los pertinentes informes técnicos



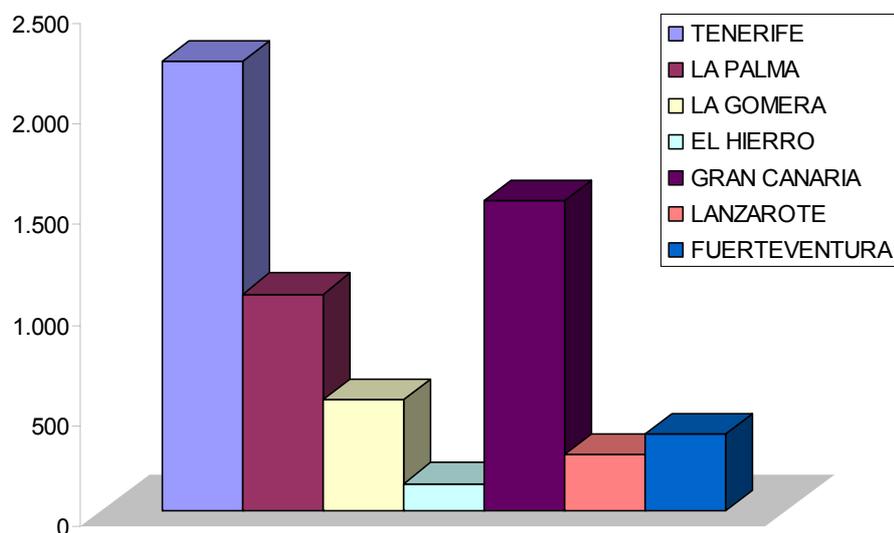
Audiencia de Cuentas de Canarias

Desde el ejercicio 1999 hasta el ejercicio 2006, ambos inclusive, la APMUN realizó aproximadamente 30.000 acciones derivadas de su actividad inspectora, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

ACTIVIDAD INSPECTORA DE LA APMUN									
ISLAS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTALES
TENERIFE	47	189	349	1.217	1.584	2.566	2.236	2.156	10.344
LA PALMA	6	137	492	534	471	810	1.078	872	4.400
LA GOMERA	15	50	66	304	594	462	550	296	2.337
EL HIERRO	23	70	155	384	350	366	135	211	1.694
GRAN CANARIA	67	195	394	646	534	1.113	1.543	1.738	6.230
LANZAROTE	24	64	406	636	333	212	280	269	2.224
FUERTEVENTURA	6	123	512	519	423	327	381	405	2.696
TOTAL POR AÑOS	188	828	2.374	4.240	4.289	5.856	6.203	5.947	29.925

Del total de acciones relacionadas con la actividad inspectora de la APMUN, el mayor número de acciones se realizaron en el ejercicio 2005, acciones que por sí solas suponían en torno al 21 % del total de acciones de inspección llevadas a cabo por la APMUN hasta el ejercicio 2006.

En lo que se refiere a la actividad inspectora realizada en 2005 a nivel regional, ésta se centró fundamentalmente en la isla de Tenerife, por delante de la isla de Gran Canaria y, en menor medida, en la isla de La Palma, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:



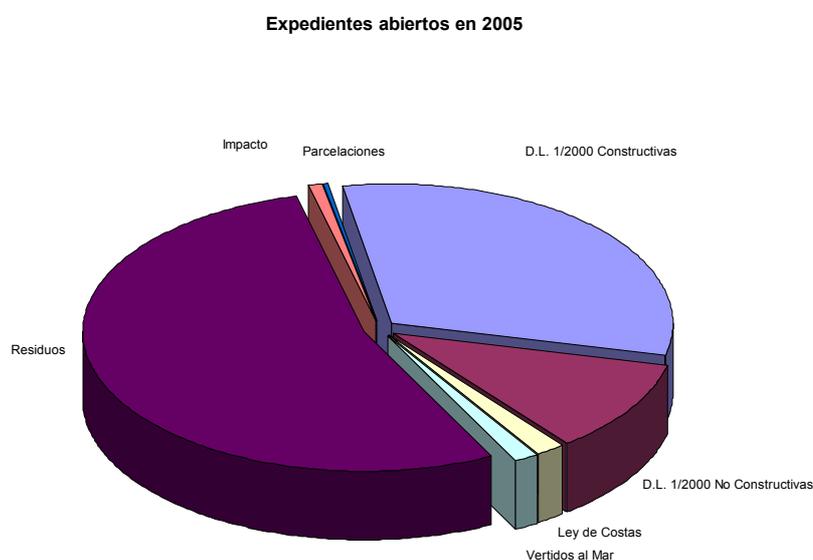
Como consecuencia de la actividad inspectora realizada, la APMUN tramitó durante 2005 la apertura de 3.454 expedientes. En general, el número de acciones derivadas de dicha actividad superaba cada año ligeramente el número de expedientes abiertos por la Agencia.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En lo que se refiere a los expedientes abiertos en 2005, destacó en dicho año la apertura de un mayor número de expedientes relacionados con infracciones en materia de residuos frente a aquellos que tenían que ver con infracciones relativas a construcciones ilegales reguladas por el Decreto Legislativo 1/2000.

El siguiente gráfico muestra la distribución de los expedientes abiertos por la APMUN en el año 2005 por tipo de infracción:



Del total de 3.454 expedientes abiertos por la APMUN durante el año 2005, cerca del 35 % se tramitaron en la isla de Gran Canaria. Por detrás de ésta, la APMUN tramitó en la isla de Tenerife aproximadamente un 27 % del total de expedientes abiertos en 2005.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, la mayor parte de los expedientes abiertos por la APMUN en 2005 tenían que ver con infracciones relacionadas con la Ley de Residuos y con el Decreto Legislativo 1/2000. Por su parte, del total de expedientes abiertos por infracciones relacionadas con la Ley de Residuos, Gran Canaria fue la isla en la que más expedientes se tramitaron, seguida de la isla de Lanzarote. Asimismo, en estas dos islas se tramitaron de forma conjunta más del 52 % de los expedientes abiertos en 2005 por la APMUN.



EXPEDIENTES ABIERTOS POR LA APMUN EN 2005

TIPO DE INFRACCIÓN	TENERIFE	LA PALMA	LA GOMERA	EL HIERRO	GRAN CANARIA	LANZAROTE	FUERTEVENTURA	TOTAL
D.L. 1/2000 Constructivas	366	79	34		443	67	91	1.080
D.L. 1/2000 No Constructivas	123	29	6	1	156	24	42	381
Ley de Costas	20	1	2	0	12	5	17	57
Vertidos al Mar	13	0	0	7	17	11	2	50
Residuos	398	238	69	13	558	404	166	1.846
Impacto	6	6	3	0	8	0	3	26
Parcelaciones	0	0	0	0	14	0	0	14
TOTAL	926	353	114	21	1.208	511	321	3.454

En términos generales y según datos de la propia APMUN, ésta había abierto hasta el año 2007 más de 24.000 expedientes, de los cuales más del 50 % de los expedientes abiertos en dicho periodo tenía que ver con infracciones relacionadas con el Real Decreto 1/2000.

Como consecuencia de la actividad inspectora llevada a cabo por la APMUN hasta 2005 y la apertura, en ese año, de los 3.454 expedientes antes mencionados, se incoaron en dicho ejercicio más de 500 expedientes sancionadores por parte del Servicio de Instrucción. No obstante lo anterior, los expedientes incoados durante 2005 tenían que ver tanto con expedientes abiertos en dicho año como con expedientes abiertos en ejercicios anteriores. En otras palabras, solamente el 23,75 % de los expedientes incoados en 2005 tenían que ver expedientes abiertos en dicho año.

El desglose del total de los expedientes incoados durante el ejercicio 2005 (expedientes abiertos tanto en ese año como en ejercicios anteriores) clasificados éstos por provincia y por tipo de infracción, fue el siguiente:

EXPEDIENTES INCOADOS POR LA APMUN EN 2005

LEY SANCION	PROVINCIA DE LAS PALMAS	PROVINCIA DE S/C DE TENERIFE
LEY 1/2000	133	233
LEY IMPACTO	4	10
LEY RESIDUOS	81	32
LEY DE COSTAS	23	6
TOTAL	241	281



Audiencia de Cuentas de Canarias

Así, de los 3.454 expedientes abiertos en 2005 se incoaron en dicho ejercicio tan sólo 124 expedientes, lo que supone un porcentaje de expedientes incoados en ese año de apenas el 3,6 %.

	TENERIFE	LA PALMA	LA GOMERA	EL HIERRO	GRAN CANARIA	LANZAROTE	FUERTEVENTURA	TOTAL
TOTAL EXPTEs ABIERTOS 2005	926	353	114	21	1.208	511	321	3.454
TOTAL EXPTEs INCOADOS 2005	18	6	5	4	57	18	16	124
Nº EXPEDIENTES ABIERTOS EN 2005 Y NO INCOADOS EN ESE AÑO	908	347	109	17	1.151	493	305	3.330
PORCENTAJE DE EXPEDIENTES INCOADOS EN 2005 DE LOS EXPEDIENTES ABIERTOS EN DICHO AÑO	1,94 %	1,70 %	4,39 %	19,05 %	4,72 %	3,52 %	4,98 %	3,59 %
PORCENTAJE DE EXPEDIENTES NO INCOADOS EN 2005 DE LOS EXPEDIENTES ABIERTOS EN DICHO AÑO	98,06 %	98,30 %	95,61 %	80,95 %	95,28 %	96,48 %	95,02 %	96,41 %

A pesar de que los datos incluidos en el cuadro anterior reflejan un significativo porcentaje de expedientes abiertos en 2005 y no incoados durante ese año, se deben tener en cuenta también, por un lado, los expedientes incoados en 2005 pero abiertos en años anteriores y, por otro, y como consecuencia de esta tendencia en la tramitación de los expedientes, aquellos expedientes abiertos en 2005 pero incoados en años sucesivos.

Por otro lado, tal como se ha expresado en el apartado 5.1., en el ejercicio 2005 se produjo la caducidad de 165 expedientes. Entre las causas atribuidas a las mencionadas incidencias, se ha comprobado la constancia en algún caso de la resolución del Director de la Agencia en aplicación de sentencias firmes dictadas por los órganos jurisdiccionales, así como, en otros, la falta de resolución definitiva transcurridos seis meses desde la iniciación del procedimiento tras la incoación. En el ejercicio 2006 el número de expedientes caducados se redujo a 71 expedientes.

Por su parte, en lo que se refiere a los expedientes en los que se debía continuar con la fase de demolición y el restablecimiento de la realidad física alterada, en el ejercicio 2005 se llevaron a cabo 11 demoliciones, si bien prácticamente todas se llevaron a cabo de forma voluntaria por los ciudadanos infractores. Al comenzar el año 2007 la APMUN había llevado a cabo más de cien demoliciones.

Como se deduce de la actividad realizada por la APMUN desde prácticamente sus inicios y hasta al menos el ejercicio 2007, la escasez de recursos humanos con los que ésta ha contado en dicho periodo así como el enorme elenco competencial de la Agencia y, unido a todo lo anterior, la falta de procedimientos homogéneos de medios de trabajo, y la ausencia de sistemas de control interno de su actividad, ha propiciado un auténtico cuello de botella en los expedientes tramitados por los distintos Servicios de la APMUN.



5.3.1. Aplicación de las medidas previstas en la 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.

La 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, encomienda a la APMUN, a través de lo dispuesto en el apartado sexto de su Disposición Adicional 4ª, a elaborar un informe indicando los cambios de clasificación y categorización resultantes de la aplicación de las determinaciones incluidas en dicha norma. Dicho apartado dispone, además, que sería el Gobierno Autónomo el que informe al Parlamento sobre dichos cambios en un plazo de 9 meses. La APMUN a pesar de las dificultades técnicas, jurídicas y de medios personales, culminó con la elaboración de un informe definitivo suscrito por el Director Ejecutivo en noviembre de 2003.

Asimismo, la Ley 19/2003 establece en su Directriz 52 que la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural junto con las Administraciones Públicas Canarias y con el objetivo de cumplir de forma eficaz las determinaciones del planeamiento deberá desarrollar una serie de acciones, tales como:

- a) Desarrollar campañas permanentes de difusión sobre disciplina urbanística y territorial.
- b) Desarrollar un programa especial de actuación inspectora y disciplinar, incrementando los recursos humanos y materiales para intervenir, especialmente, en los casos de edificación irregular en el suelo rústico.
- c) Impulsar eficazmente la instrucción y resolución de los expedientes sancionadores incoados, destinando los recursos recaudados a la recuperación ambiental.
- d) Determinar los terrenos rústicos que hayan sufrido un proceso irregular de parcelación urbanística, a efectos de aplicación del principio de no reclasificación establecido en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
- e) Realizar un programa de vigilancia del planeamiento vigente comprobando su publicación y eventual afección por la legislación posterior así como su posible efecto sobre las licencias urbanísticas otorgadas.

A pesar de que la Directriz 52 de la Ley 19/2003 establece la obligación conjunta de APMUN y de las Administraciones Públicas Canarias, de cumplir con lo dispuesto en



Audiencia de Cuentas de Canarias

los apartados anteriores, la APMUN no ha cumplido con todo lo regulado en la mencionada Directriz. Así, a 31 de diciembre de 2006, la APMUN:

- no contaba con un programa especial de actuación inspectora y disciplinar
- no contaba con un programa de vigilancia del planeamiento vigente

No obstante lo anterior, la APMUN tampoco ha contado con un incremento presupuestario destinado a cumplir con el mandato establecido en la Ley 19/1993. De hecho, la APMUN no incluye en su propuesta de presupuestos las exigencias derivadas de la Directriz 52 de la Ley 19/2003 hasta el ejercicio 2007. Es en la propuesta de presupuestos de ese ejercicio en la que se incluye el objetivo de cumplir con lo establecido en dicha Directriz a través de un importante incremento de los medios personales y materiales de la Agencia.

5.3.2. Aplicación de las medidas previstas en la Ley 4/2006, de 22 de mayo.

Durante el ejercicio 2006, la APMUN llevó a cabo diversas actuaciones relativas a la Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

Así, la APMUN dio traslado a todos los Alcaldes y Presidentes de los Cabildos de Canarias del acuerdo adoptado por la Asamblea de la APMUN en julio de 2006 por el que fueron aprobados por unanimidad los criterios establecidos por la Agencia para aplicarla lo dispuesto en la Ley 4/2006, de 22 de mayo.

Con el objeto de facilitar a los ciudadanos que estuvieran en condiciones de acogerse a las reducciones y bonificaciones previstas en la indicada Ley, se remitió a todas las Corporaciones Locales Canarias la documentación necesaria para que los ciudadanos afectados pudieran informarse en las oficinas de atención al público y/o en el Departamento de Urbanismo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio u Oficina Técnica de tales Administraciones, y que consistía en la siguiente documentación:

- solicitud de reducción del 90 % de la multa impuesta por reposición voluntaria de la realidad física alterada
- solicitud de reducción del 60 % de la multa impuesta por legalización obtenida



Audiencia de Cuentas de Canarias

- solicitud de bonificación del 50 % del coste de la demolición por colaboración en la ejecución subsidiaria de la misma

- solicitud de suspensión de la recaudación del 60 % de la multa impuesta, hasta tanto se inicie y resuelva el procedimiento de suspensión por motivos de necesidad socioeconómica de la ejecutoriedad de la orden de demolición de la vivienda

Asimismo, se envió el correspondiente modelo de solicitud y nota informativa a todos aquéllos ciudadanos que tuvieran deudas pendientes con la APMUN por sanciones impuestas por infracciones constructivas al Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

La APMUN también comenzó en 2006 a informar a los ciudadanos infractores, en los actos de incoación, así como de propuesta y de resolución de los expedientes sancionadores correspondientes, la posibilidad de acogerse a las reducciones y bonificaciones por demolición voluntaria o colaboración en la ejecución subsidiaria de la misma o por legalización obtenida.

En los casos en los que los interesados pretenden, durante la tramitación del expediente sancionador, que no se ordene la demolición o que se suspendan los efectos de la misma, la APMUN está informando de que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 9 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, añadida por la Ley 4/2006, la suspensión de la ejecutoriedad de la demolición requiere de posterior procedimiento administrativo específico que se inicia de oficio por la Administración.

En este sentido ya se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en una sentencia de Junio de 2006, en la que, en un caso de demolición ordenada, con posterior inicio de modificación de planeamiento que pudiera posibilitar la legalización de la edificación, afirmó que la orden de demolición debía ser mantenida aun considerando la vigencia de la ley territorial 4/2006.

A 1 de diciembre de 2006, se habían remitido a la APMUN 132 solicitudes de aplicación de las medidas previstas en la Ley 4/2006 respecto a expedientes con multa impuesta y demolición ordenada. De dichas solicitudes:

- En 33 de los casos se accedió a la solicitud de suspensión de la recaudación por motivos de necesidad socioeconómica del 60% de la multa impuesta, denegándose la solicitud a 13 casos.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- 51 de las solicitudes fueron inadmitidas por extemporáneas, sin perjuicio de que se haya informado posteriormente a tales ciudadanos de los requisitos para poder acceder a la suspensión de la recaudación.

- En 5 de los supuestos se redujo la multa por legalización obtenida tras la imposición de la misma.

- El resto, 30 solicitudes, se encontraban en trámite a junio de 2007, pendientes de la aportación de documentación por parte del ciudadano o por la Administración Local correspondiente.



6. FINANCIACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LA AGENCIA

La Agencia, para el desarrollo de su actividad, gestionaba ingresos cuyo origen procedía tanto del Sector Público, fundamentalmente a través de las transferencias recibidas de la Administración Autónoma así como del ejercicio de sus competencias, como consecuencia de la imposición de multas y sanciones en el ejercicio de sus competencias sancionadoras.

El artículo 24.1 de los Estatutos de la Agencia dispone que los ingresos de la Agencia son los siguientes:

- a) Las aportaciones que con carácter anual se fijen en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para garantizar el funcionamiento de la Agencia.
- b) Las aportaciones que realicen las otras Administraciones consorciadas a la misma en atención al principio de cofinanciación por tercios entre la Administración Autónoma, la Insular y la Municipal. Si bien la aportación de cada Cabildo o Ayuntamiento que se fije en el correspondiente convenio de adhesión atenderá a la parte proporcional que le corresponda del conjunto de los siete Cabildos o los ochenta y siete Ayuntamientos Canarios.
- c) Los productos de las multas impuestas en el ejercicio de sus competencias sancionadoras propias, transferidas, delegadas o encomendadas, que deberán destinarse a financiar programas de protección, restauración o mejora del territorio canario.
- d) Las indemnizaciones por daños al medio ambiente o a los intereses públicos. Las cantidades obtenidas por la Agencia por este concepto podrán destinarse a la recuperación de los valores ambientales, territoriales o urbanísticos relacionados con el objeto dañado.
- e) Los rendimientos de su patrimonio, así como los ingresos derivados de la explotación de sus actividades.
- f) Los demás admitidos como ingresos de derecho público o derecho privado de acuerdo con la legislación del Estado y de la CAC.



6.1. Recursos con origen en los Presupuestos Generales de la CAC y otras Administraciones.

Con respecto al ejercicio 2005, la Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAC para 2005, fijaba un presupuesto de ingresos para la Agencia que asciende a 7.109.114,00 €, de los que un 85,60% tenía que ver con las transferencias de la CAC.

Asimismo, el 86,8% del Presupuesto Inicial de la Agencia para 2005 se corresponde con aportaciones de la CAC, y tan sólo el 13,2% restante con los Cabildos y Ayuntamientos consorciados.

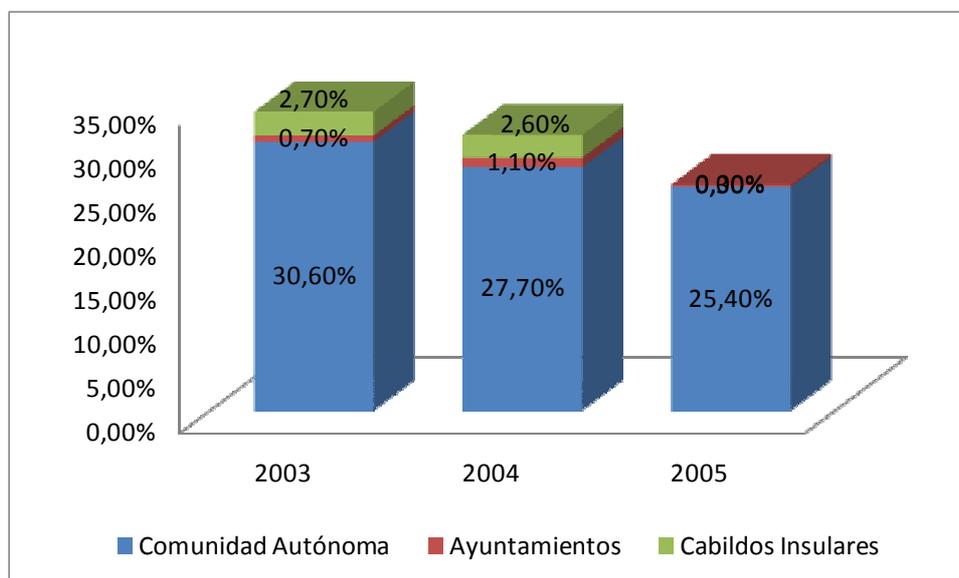
El apartado b) del artículo 24.1 de los Estatutos de la Agencia dispone que las Administraciones consorciadas deberán sujetarse, en sus aportaciones, al principio de cofinanciación por tercios entre la Administración Autónoma, la Insular y la Municipal.

Si se analizan los derechos reconocidos según su procedencia, el 29,7% de los derechos reconocidos en el ejercicio 2005 tenían que ver con transferencias de las Administraciones Públicas (Comunidad Autónoma y Ayuntamientos). El 70,3% restante, estaba constituido por recursos propios de la Agencia, de los cuales el 69,7% eran ingresos realizados producto de las sanciones impuestas en el ejercicio de sus competencias.

El siguiente gráfico informa sobre el porcentaje de participación de las distintas Administraciones mediante transferencias corrientes en el total de los derechos reconocidos en el presupuesto de la Agencia en el periodo comprendido entre 2003 y 2005, teniendo en cuenta que los convenios de adhesión a la Agencia se firmaron a partir del año 2003:



Participación en el total de derechos reconocidos en el ejercicio



Como se observa en el cuadro anterior, el porcentaje agregado de participación de la Administración Autónoma y las Administraciones Locales mediante transferencias corrientes, en el total de los derechos reconocidos en el presupuesto de la Agencia en el periodo comprendido entre 2003 y 2005 suponía en torno a un tercio del total de derechos reconocidos en el presupuesto de la Agencia en dicho periodo, observándose al mismo tiempo una ligera disminución generalizada de dicha participación.

La distribución porcentual de las aportaciones de todos los Ayuntamientos, una vez se consorciaban a la APMUN, se acordó por la FECAM de acuerdo con el reparto de los fondos municipales, según constata el Acta de la Asamblea de la APMUN celebrada el 31 de octubre de 2002. Esas aportaciones fijadas por la FECAM respondían al supuesto de que todos los Ayuntamientos estuvieran consorciados, por lo que, en la medida en que no todos los Ayuntamientos se han ido consorciando, la APMUN ha visto mermados sus ingresos potenciales en términos de aportaciones de Ayuntamientos.

Por otro lado, en el ejercicio 2005, de los 33 Ayuntamientos que tenían suscritos convenios vigentes con la Agencia, sólo 5 de ellos (esto es un 15,15%) cumplió con sus compromisos de financiación, no realizando contribución alguna los Cabildos Insulares. En lo que respecta al impacto financiero en los presupuestos de la Agencia, esta incidencia supone que en dicho ejercicio la Agencia sólo recibiera el 7,39 % de los ingresos previstos con origen en los Ayuntamientos para financiar a la Agencia en virtud de lo dispuesto en los convenios suscritos entre aquellos y ésta.



Por otra parte, los Estatutos de la Agencia garantizan la financiación de ésta para gastos de funcionamiento, a través de las aportaciones que, con carácter anual, se fijen en los Presupuestos Generales de la CAC. En concordancia con lo anterior, el Consejo de la APMUN interpretó en el año 2002 el artículo 24 de los Estatutos de la Agencia entendiendo que las aportaciones de los Cabildos y Ayuntamientos para cofinanciar a la APMUN serían complementarias para reforzar los medios de la Agencia, así como para asumir el costo de las competencias cuyo ejercicio se delegase. Sin embargo, de las comprobaciones efectuadas se ha observado como en los años de funcionamiento de la Agencia, se ha producido un incumplimiento generalizado de este principio por parte de las Administraciones Locales.

6.1.1. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

a) Se ha comprobado el incumplimiento generalizado del principio recogido en el apartado b) del artículo 24.1 de los Estatutos de la Agencia que dispone que las Administraciones consorciadas deberán sujetarse, en sus aportaciones, al principio de cofinanciación por tercios entre la Administración Autonómica, la Insular y la Municipal. De hecho, el Consejo de la propia APMUN “justifica” en la práctica dicho incumplimiento por parte de las Administraciones consorciadas, al interpretar que las aportaciones de los Cabildos y Ayuntamientos para cofinanciar a la APMUN serían complementarias para reforzar los medios de la Agencia, así como para asumir el costo de las competencias cuyo ejercicio se delegase, dejando así de recibir aportaciones de Ayuntamientos y Cabildos hasta igualar la aportación que la Administración Autonómica destina a la Agencia.

b) Los Ayuntamientos y Cabildos que se han consorciado han incumplido en la mayoría de los casos sus compromisos financieros con la Agencia, a pesar de que en el apartado 3 del artículo 5 de los Estatutos de la Agencia se dispone que las Administraciones consorciadas deberán adoptar las medidas necesarias para consignar en sus respectivos presupuestos los créditos necesarios para garantizar el funcionamiento de la Agencia.

En este sentido, el artículo 10 de los Estatutos de la Agencia prevé la pérdida de la condición de miembro de ésta como consecuencia del incumplimiento reiterado de las condiciones fijadas en los convenios de adhesión a la misma, el carácter consorciado de dicho organismo recomienda que la Agencia utilice todos los medios a su disposición para que todas las Administraciones consorciadas cumplan con lo dispuesto en los respectivos Convenios de adhesión, tal y como establece el artículo 8 de los Estatutos de la Agencia .



c) Al mismo tiempo, cabe resaltar el escaso número de Ayuntamientos y de Cabildos Insulares que se han consorciado a la APMUN hasta el año 2007.

6.2. Recursos de la actividad propia de la Agencia.

La principal fuente de financiación de la Agencia en concepto de recursos propios tiene que ver con aquellos generados por las multas impuestas en el ejercicio de sus competencias sancionadoras.

El artículo 201 bis 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, regula lo concerniente al destino del importe recaudado por las sanciones impuestas por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural. Según lo dispuesto en dicho artículo, los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por la APMUN en el ejercicio de competencias propias o delegadas por las administraciones locales canarias deberán destinarse a financiar programas de protección, restauración o mejora del territorio canario.

Asimismo, el apartado c) del artículo 24 de los Estatutos de la Agencia establece que son ingresos de la APMUN, entre otros, los productos de las multas impuestas en el ejercicio de sus competencias sancionadoras propias, transferidas, delegadas o encomendadas, que deberán destinarse a financiar programas de protección, restauración o mejora del territorio canario.

Desde su entrada en funcionamiento, la autofinanciación de la Agencia ha ido aumentando, y ello a pesar de que el peso de las aportaciones procedentes de las Administraciones en la totalidad de los recursos disponibles haya sido cada vez menor como se puede observar en el siguiente cuadro:

RECURSOS EN TÉRMINOS DE DERECHOS RECONOCIDOS		2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECURSOS PROPIOS		1,0%	6,4%	32,2%	51,2%	66,3%	70,3%
RECURSOS PROCEDENTES DE LAS ADMINISTRACIONES	TOTAL	99,0%	93,6%	67,8%	48,8%	43,8%	29,7%
	CAC	99,0%	93,6%	67,8%	45,5%	40,1%	29,4%



Audiencia de Cuentas de Canarias

No obstante lo anterior, el grado de realización de los ingresos obtenidos de las sanciones en ese período fue, en general, bajo, como consecuencia del proceso sancionador llevado a cabo por la Agencia que origina que los derechos reconocidos por multas y sanciones en un ejercicio se ingresen (se realicen) en ejercicios posteriores. Si se tuviera en cuenta para este análisis el importe realizado en lugar del reconocido, la aportación líquida mayoritaria de los recursos tendría en este caso su origen en las Administraciones Públicas, fundamentalmente en la Administración Autonómica, lo que invierte la observación anterior y proporciona por tanto un análisis más realista, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

RECURSOS EN TÉRMINOS DE INGRESOS REALIZADOS		2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECURSOS PROPIOS		0,4%	5,6%	7,7%	6,9%	12,3%	19,9%
RECURSOS PROCEDENTES DE LAS ADMINISTRACIONES	TOTAL	99,6%	94,4%	92,3%	93,1%	87,7%	80,1%
	CAC	99,6%	94,4%	92,3%	86,8%	78,7%	79,2%

La APMUN incluye en el Capítulo III de su Presupuesto de Ingresos de Presupuesto Corriente las previsiones de ingresos que tienen que ver con multas y sanciones. En el siguiente cuadro se muestran los derechos registrados en el presupuesto de ingresos en el subconcepto 391 “multas y sanciones”, en los ejercicios 2002 a 2005:

Concepto 391 "multas y sanciones"

EJERCICIO	PRESUPUESTO DEFINITIVO (I)	DERECHOS RECONOCIDOS	GRADO DE EJECUCIÓN (II) : (I) %	INGRESOS REALIZADOS	GRADO DE REALIZACIÓN (III) : (II) %	DERECHOS PENDIENTES DE COBRO
2002	1.366.960,00	1.706.002,05	124,80 %	157.282,62	9,22 %	1.548.719,43
2003	1.803.044,00	5.732.050,17	317,91 %	363.617,46	6,34 %	5.368.432,71
2004	1.803.037,00	8.878.704,57	492,43 %	468.436,41	5,28 %	8.410.268,16
2005	1.000.000,00	11.851.284,82	1.185,13 %	1.147.020,60	9,68 %	10.704.264,22

Como se puede observar en el cuadro anterior, en el ejercicio 2005, del importe registrado como presupuesto definitivo en el concepto 391 “multas y sanciones”, del Capítulo III del Presupuesto de Ingresos, que ascendía a 1.000.000,00 euros, se registraron posteriormente derechos reconocidos por importe de 11.851.284,82 euros, si bien a 31 de diciembre de 2005 constaban derechos pendientes de cobro por importe de 1.147.020,60 euros.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Como hechos posteriores a lo que es el ejercicio 2005, se ha de tener en cuenta que durante el ejercicio 2006, la APMUN llevó a cabo diversas actuaciones relativas a la Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. Dicha Ley facilita a los ciudadanos, que estén en condiciones de acogerse a las reducciones y bonificaciones previstas en la misma, a solicitar alguna de las siguientes:

- Una reducción del 90 % de la multa impuesta por reposición voluntaria de la realidad física alterada.
- Una reducción del 60 % de la multa impuesta por legalización obtenida.
- Una bonificación del 50 % del coste de la demolición por colaboración en la ejecución subsidiaria de la misma.
- Una suspensión de la recaudación del 60 % de la multa impuesta hasta tanto se inicie y resuelva el procedimiento de suspensión por motivos de necesidad socioeconómica, de la ejecutoriedad de la orden de demolición de la vivienda.

Desde la entrada en vigor de la Ley 4/2006 y hasta el 30 de noviembre de 2006 han tenido entrada en la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural 132 solicitudes de aplicación de las medidas previstas en la Ley 4/2006 respecto a expedientes con multa impuesta y demolición ordenada. De estas 132 solicitudes, en 33 casos se ha accedido a la solicitud de suspensión de la recaudación por motivos de necesidad socioeconómica, del 60 % de la multa impuesta, en 5 supuestos se ha reducido la multa por legalización obtenida tras la imposición de la multa y a 31 de junio de 2007 se encontraban en trámite 30 solicitudes pendientes de aportación de documentación por el ciudadano o por la Administración Local correspondiente.

Por todo lo anterior se ha de manifestar como la aplicación de la Ley 4/2006 incide de forma clara en los ingresos que la APMUN ha venido generando como consecuencia de su actividad ordinaria.

6.2.1. Incidencias y otras cuestiones relevantes.

a) El ritmo de ingresos realizados de forma efectiva por la APMUN en el período 2002-2005 ha sido, en general, bajo, debido fundamentalmente al procedimiento sancionador en sí mismo. De hecho, si se tuviera en cuenta el importe recaudado en lugar de los derechos reconocidos en cada ejercicio, la aportación líquida mayoritaria de los



Audiencia de Cuentas de Canarias

recursos tiene en ese caso su origen en las Administraciones Públicas, fundamentalmente de la Administración Autónoma.

En especial, la baja recaudación del artículo presupuestario 39 “otros ingresos” se ha repetido en el periodo 2002-2005 y, dada la creciente importancia que el mismo ha tenido en la financiación de la Agencia, ha incidido en la generalización del escaso grado de realización para el Presupuesto de Ingresos de ésta.

b) La aplicación de la Ley 4/2006 incide de forma clara en los ingresos que se han venido generando como consecuencia de su actividad ordinaria.

En Santa Cruz de Tenerife, a 17 de diciembre de 2008.

EL PRESIDENTE EN FUNCIONES

Fdo.: Rafael **MEDINA JÁBER**



Audiencia de Cuentas de Canarias

ANEXOS



Audiencia de Cuentas de Canarias

ANEXO I

1. ALEGACIONES FORMULADAS POR LA AGENCIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO URBANO Y NATURAL.



A tenor de lo dispuesto en el Art. 38, apartado 4º de ley 30/1992, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común y/o en el Art. 3º del decreto 164/1994 de 29 de julio, por el que se adaptan los procedimientos administrativos de la comunidad Autónoma a la ley 30/1992 (B.O.E. n1 285 de 27 de Noviembre de 1992), adjunto se traslada a ese órgano administrativo la documentación presentada en este registro y que a continuación se relaciona a los efectos.

Nº DE REGISTRO

INTERESADO/A

Nº General: 331766

CPIGS: 6269

**AGENCIA DE PROTECCION DEL MEDIO
URBANO Y NATURAL**

María Do Porto Tie

JEFE DE NEGOCIADO DE INFORMACION



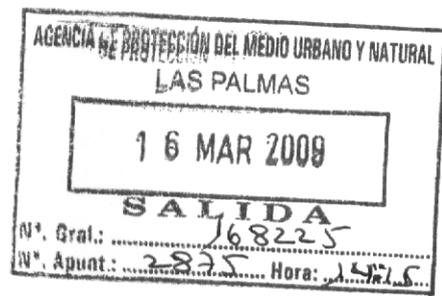
Las Palmas de G.C., 16 de marzo de 2009

REGISTRO DE ENTRADA	
Presidencia	
Area Ayuntamientos	
Area Cabildos Insulares	
Area otros Entes Públicos ..	
Area C. A.	
Secretaría Gral.	

El Secretario General,



AGENCIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO URBANO Y NATURAL



Gobierno de Canarias
 Oficina Canaria de Información
REGISTRO AUXILIAR
 Fecha: 17 MAR. 2009
 Fecha: 16 MAR. 2009
ENTRADA
 Número: 331766
 OPIGS: 6269 Hora: 16:55:47

Sr. Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias
 c/ Viera y Clavijo, 31, 2ª planta
 35002 Las Palmas de Gran Canaria

En relación al "Proyecto de Informe de Fiscalización de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, ejercicio 2005", adjunto remito alegaciones y anexos al mencionado proyecto de fiscalización.

En Las Palmas de Gran Canaria, a 16 de marzo de 2009



El Director Ejecutivo,

Edo. Pedro Pacheco González





Alegaciones formuladas al Proyecto de Informe de Fiscalización de la APMUN, ejercicio 2005

En relación con el borrador del Proyecto de Informe de fiscalización elaborado por esa Audiencia de Cuentas sobre la actividad, gestión y organización de esta Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural durante el ejercicio 2005, cúmpleme formular ante ese órgano fiscalizador las alegaciones que a continuación se relacionan referidas a cada uno de los apartados:

En relación con la conclusión 2.2 pag 9:

2) El hecho de que no se hayan consorciado a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural la totalidad de los Ayuntamientos y Cabildos Insulares tiene su reflejo en la composición de la Asamblea y en consecuencia en la toma de decisiones, así como en los recursos presupuestarios con los que debería contar la misma (ver epígrafe 3.1.).

Tal y como establece el artículo 229.1 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTENC): ***“La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural es un organismo público de naturaleza consorcial, dotado de personalidad jurídica y presupuestos propios y plena autonomía en el cumplimiento de sus funciones, para el desarrollo en común por la Administración de la Comunidad y las administraciones insulares y municipales consorciadas, de la actividad de inspección y sanción en materia medioambiental y de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como la asistencia a dichas Administraciones en tales materias y el desempeño de cuantas otras competencias le asigna este Texto Refundido o le sean expresamente atribuidas.”***

Ello viene a establecer que la existencia de la Agencia no depende del mayor o menor número de ayuntamientos o cabildos consorciados a ella, sino que se trata de un organismo plenamente autónomo creado por ley y con una serie de competencias igualmente otorgadas por la misma ley. Por ello, a nivel de toma de decisiones es indiferente que haya muchos o pocos consorciados, los que están en cada momento son los que lo forman y los únicos competentes para adoptar decisiones del consorcio. Se puede alegar una limitación territorial a la hora del ejercicio de competencias disciplinarias, pero esta queda subsanada por la competencia que ostenta el Gobierno de Canarias sobre la totalidad del suelo rústico.

Otra cosa es la indicación referido a recursos presupuestarios, donde se comparte la conclusión ya que a menos consorciados es obvio que hay menos ingresos.

En relación con la conclusión 2.3 pag 9:

3) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural no ha podido asumir el ámbito competencial que le corresponde por delegación de las propias competencias de los Cabildos Insulares adheridos a la misma, en materia de flora, fauna, fuego, acampadas y circulación de vehículos en Espacios Naturales Protegidos o zonas periféricas de protección. De hecho, el Consejo de la Agencia acordó suspender la efectividad de dicha delegación hasta el 1 de enero de 2009 (Ver epígrafe 3.1.).

Creemos que la expresión adecuada no es "no ha podido" sino "no ha querido asumir". En la propia conclusión se incorpora una decisión de la Agencia a este respecto donde se pospone hasta 2009 y a posteriori se ha vuelto a aplazar hasta enero 2010. La razón no es otra que la que la Audiencia expresa en su informe: la falta de cumplimiento de sus aportaciones económicas por los Cabildos. Parece poco razonable asumir competencias de los Cabildos que no tienen que ver con el fin básico de la Agencia y si con una optimización de medios personales y materiales, cuando los Cabildos consorciados como la propia Audiencia indica no cumplen con sus obligaciones materiales y económicas.

En relación con la conclusión 2.1.5 pag 9:

5) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural cuenta con unos servicios administrativos organizados horizontalmente por debajo del Director Ejecutivo, siendo además este organigrama coherente con la relación de servicios administrativos

incluida en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo de la misma. No obstante, se puede concluir que la Agencia no contaba hasta junio de 2007 con un organigrama operativo en el que se delimitaran claramente las funciones y competencias de cada uno de los Servicios o Unidades que la integran (ver epígrafe 3.1.).

Efectivamente, no existe un desarrollo competencial a nivel de servicio, no obstante, hay que tener en cuenta que la Agencia es un organismo autónomo del Gobierno de Canarias que sigue sus pautas organizativas y no se le pueden exigir otras. En los reglamentos orgánicos el desarrollo competencial alcanza a las Direcciones Generales y excepcionalmente a algunos servicios, y éste es el marco que se ha seguido en la Agencia. En el ámbito de los organismos autónomos y entidades públicas la mayor parte no cuentan con desarrollo de ámbitos de servicio excepto cuando hay un carácter de dirección superior (Subdirecciones, Secretarías Generales) que no es el caso de la Agencia.

No obstante, hay que tener en cuenta que la Agencia maneja un procedimiento disciplinario como competencia única y esta competencia cuenta con un reglamento específico que establece de manera pormenorizada cuatro fases del procedimiento: Vigilancia, Actuaciones previas, Instrucción y Demolición. Las dos primeras están integradas en el Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas, la de instrucción esta desarrollada por el Servicio de Instrucción y la de demolición por el Servicio de Ejecución del Restablecimiento de la Realidad Física Alterada. Existen tres servicios más de



desempeño horizontal tradicional: Servicio de Personal, Régimen Interior y Registro, Servicio de Asuntos Económicos y Servicio de Secretariado de Órganos Colegiados. El contenido de los dos primeros es obvio y no cuentan con desarrollos específicos ya que su cometido está ampliamente desarrollado por normativa e instrucciones de carácter general y el de Órganos colegiados desempeña la secretaria de la Asamblea y el Consejo de la Agencia, así como labores de apoyo al Director Ejecutivo ya como mero Jefe de Servicio.

Por ello, como en el resto de la Comunidad Autónoma no se cuenta con dichos desarrollos de funciones y competencias. Hay que indicar que en el caso de la Agencia y el procedimiento específico indicado en el párrafo anterior, la ausencia de este desarrollo normativo no significa en esta Agencia ningún problema en la ejecución de sus competencias por las razones indicadas y por ello no constituye una necesidad

En relación con la conclusión 2.1.7 (varias de sus letras) pag 10 y ss:

7) Como consecuencia de las verificaciones efectuadas sobre la gestión del personal con el que contaba la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural durante 2005, se ha detectado lo siguiente (ver epígrafe 3.2.):

d) Se ha podido comprobar que las funciones que figuraban en la RPT para determinados puestos de trabajo hacían referencia a tareas de taquigrafía, mecanografía o cálculo sencillo, labores éstas que, aunque vigentes, con la aparición de las nuevas tecnologías ya nadie realiza en general en la Administración Pública.

e) El último concurso para la provisión de puestos de trabajo fue realizado el 22 de septiembre de 2000 (igual que en el resto de la Administración Autonómica), incumpliendo lo dispuesto en la normativa reguladora al respecto. Asimismo, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural no utilizó correctamente el sistema de libre designación, reservado entre otros puestos para las Jefaturas de Servicio o secretarías de altos cargos.

f) La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, para tramitar las situaciones administrativas de su personal utilizaba el programa informático SIRHUS, de gestión de personal, que sin embargo no muestra determinada información que sí se debe incluir en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de la Función Pública Canaria (tales como los requisitos señalados por el artículo 39 de dicha ley para declarar a un funcionario en la situación administrativa de excedencia voluntaria).

g) Se comprobó como el Director General había delegado la firma de la nómina en la titular de la unidad administrativa responsable de su confección, lo que motivaba que ésta suscribiera la nómina en virtud de la competencia propia que la norma le confiere y al mismo tiempo en virtud de la delegación que le hacía el Director de la Agencia, no produciéndose por lo tanto una adecuada segregación de funciones.

h) En la elaboración de los documentos contables el centro gestor no respetaba lo señalado en el Manual del Plan Informático Contable de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que la persona que grababa el documento contable y la que lo revisaba coincidían, no produciéndose tampoco la necesaria segregación de funciones.

i) El sistema de control horario implantado no se aplicaba de forma homogénea en las distintas sedes de la Agencia.

j) En la Relación de Puestos de Trabajo de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, se ha observado como:

- En un número significativo de puestos se omite el requisito contemplado en el artículo 16 de la Ley de la Función Pública Canaria y en el Decreto 62/1985, de 15 de marzo, relativo a que en la Relación de Puestos de Trabajo se debe contemplar la *"determinación de los requisitos exigidos para su desempeño"*.

De las verificaciones realizadas al respecto de las comisiones de servicio autorizadas, se ha constatado que la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural incumplió de forma reiterada lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 48/1998, al autorizar comisiones de servicios por periodo superior al fijado en el artículo citado.

- En el citado apartado 7, ya en su letra d) de las Conclusiones se hace referencia a que ***"se ha podido comprobar que las funciones que figuraban en la RPT para determinados puestos de trabajo hacían referencia a tareas de taquigrafía, mecanografía o calculo sencillo, labores éstas que, aunque vigentes, con la aparición de las nuevas tecnologías ya nadie realiza en general en la Administración Pública"***.

La Agencia se ha limitado a transcribir en las RPT las funciones asignadas al Cuerpo Auxiliar en el párrafo séptimo de la Disposición Adicional Segunda de la aún vigente Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria; correspondiendo su actualización al Parlamento de Canarias. Por otra parte, parece obvia su obsolescencia pero aparte de no ser responsabilidad de este organismo, lo que se busca con este tipo de menciones es indicar "las propias de su cuerpo" que con mucha frecuencia hay que usar en el día a día. En todo caso, ese texto legal es el que usan los tribunales en caso de un conflicto y a pesar de la obiedad de la conclusión de la Audiencia puede implicar problemas de defensa jurídica. En todo caso creemos que es clara que la necesidad de actualización es la de la Ley con la que tenemos que cumplir todos.



- En el citado apartado 7, ya en su letra e) cuando se habla de **concursos de méritos convocados** hasta la actualidad, conviene precisar que el órgano competente para efectuar dicha convocatoria es la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad al amparo de lo dispuesto en el Decreto 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por tanto esta Agencia carece de capacidad competencial para realizar nada al respecto y no puede ser achacable a la misma.

Asimismo, en este punto se parte de que este Organismo **"no utilizó correctamente el sistema de libre designación, reservado entre otros puestos para las Jefaturas de Servicio o Secretarías de Altos Cargos"**.

En nuestra actuación hemos dado cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 17 del Decreto 48/1998, de 17 de abril, anteriormente citado, donde expresamente se dispone que "sólo podrán cubrirse por el sistema de libre designación los puestos de Jefes de Servicio cuando dependan directamente del titular del Centro Directivo y de los Secretarios/as de Altos Cargos para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo". Hemos entendido a la vista de esta norma y así se aplica en el resto del Gobierno de Canarias que cabe cualquier otra forma de provisión para los citados puestos, esto es, no siempre se proveen dichos puestos de Jefes de Servicio y de Secretarios/as de Altos Cargos por el procedimiento de libre designación, solamente aquellos puestos para los que así se determine expresamente en las RPT; esto es, en ningún caso se trata de un procedimiento reservado (como afirma esa Audiencia de Cuentas), para la cobertura de los referidos puestos. Además por la Dirección General de la Función Pública en los casos en que se recoja esta forma de provisión, una motivación suficiente que justifique las razones de aplicación de este sistema excepcional de provisión de puestos.

A mayor abundamiento, conviene tener presente el contenido de varios Informes de la Dirección General del Servicio Jurídico, concretamente y a modo de ejemplo, los emitidos con fechas 7 de septiembre de 2006 y 27 de junio de 2007, en los cuales se resalta el carácter excepcional del sistema de libre designación como sistema de provisión de puestos de trabajo, siendo el ordinario el sistema de concurso de méritos, como ya ha venido declarando en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo.

A la vista de lo expuesto creemos que la actuación de la Agencia se ha realizado dentro de la legalidad y además dentro de los principios de objetivación y profesionalización de la Administración Pública y solicitamos que se elimine esta conclusión.

- También en el apartado 7, en su letra f), se recoge que **"la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, para tramitar las situaciones administrativas de su personal utilizaba el programa informático SIRhUS, de gestión de personal, que sin embargo no muestra determinada información que sí se debe incluir en cumplimiento de lo dispuesto en la**

Ley de la Función Pública Canaria (tales como los requisitos señalados por el artículo 39 de dicha Ley para declarar a un funcionario en la situación administrativa de excedencia voluntaria).

En este punto destacar que la aplicación SIRhUS (Sistema de Información de Recursos Humanos), es utilizada por todos los Departamentos de la Administración Pública de Canarias, toda vez que se trata de un programa informático implantado de forma centralizada por la Dirección General de la Función Pública. La implantación del SIRhUS para todos los Departamentos y Organismos Autónomos fue publicada en el BOC nº 164, de 11.12.02: Orden de 10 de diciembre de 2002 de la entonces Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica.

Los criterios para la tramitación de las distintas situaciones administrativas, y en general cualquier acto relacionado con la vida administrativa del personal, aparecen recogidos en los distintos manuales de procedimientos "colgados" en el propio aplicativo y que resultan de aplicación a todos los Centros Directivos.

En lo que se refiere concretamente a la tramitación de la situación administrativa de excedencia voluntaria aludida en su Informe, significarle que este Organismo lo que traslada a través de SIRhUS a la Dirección General de la Función Pública, es una propuesta de cambio de situación administrativa, y es éste último Centro Directivo el que con carácter previo al dictado de la Resolución de aprobación correspondiente, examina en los antecedentes que se encuentran en el Registro de Personal si se cumplen los requisitos señalados en el artículo 39 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, y de no cumplirse devolvería el acto administrativo a este centro gestor informándolo desfavorablemente.

Por lo tanto, todas las situaciones administrativas de excedencia voluntaria que ese órgano fiscalizador pueda haber visto en los distintos expedientes, se han tramitado de conformidad con la normativa vigente y de acuerdo con el manual de procedimientos de SIRhUS, de no realizarse conforme a estas normas la Dirección General de la Función Pública habría denegado su inscripción en el Registro de Personal.

Tenemos que insistir, ya que afecta a este y otros puntos, que la Agencia no es un ente independiente que puede establecer directamente sus normas organizativas sino que esta configurada como un organismo autónoma del Gobierno de Canarias e inserto es su estructura organizativa y por tanto con su marco organizativo. No es posible imputar a la Agencia situaciones sobre las que no puede tomar una decisión. En caso de no aceptarse la eliminación de esta conclusión y de las otras afectadas por similar condicionante, se solicita dejar mención de esta condicionante vinculante para la operativa de la Agencia.

- En cuanto a la conclusión 7), g) **"el Director de esta Agencia había delegado la firma de la nómina en la titular de la Unidad Administrativa responsable de su confección, no produciéndose por lo tanto una**



adecuada segregación de funciones", indicamos que efectivamente, al amparo de lo dispuesto en las distintas Leyes de Presupuestos anuales, corresponde a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos, o en su caso, a los órganos competentes en materia de personal en los Organismos Autónomos, la autorización y disposición de los gastos y el reconocimiento de las obligaciones derivadas de la gestión de personal. Esta competencia es perfectamente susceptible de ser delegada como así ha sido hasta fecha reciente en la Agencia.

Ahora bien, es cierto que conforme a la instrucción de nóminas, la misma debe venir firmada tanto por el habilitado de nóminas (que suele ser la persona responsable de la misma), y por otro lado, y en nuestro caso, por el titular de la Dirección Ejecutiva (salvo delegación expresa). Esta delegación existía hasta el mes de julio de 2007, y la anterior responsable de este Servicio firmaba exclusivamente por delegación del titular de la Dirección Ejecutiva, no dos veces como parece recoger en su informe esa Audiencia de Cuentas al afirmar que la misma suscribía la nómina en virtud de la competencia propia que la norma le confiere y al mismo tiempo en virtud de la delegación que le hacía el Director de la Agencia.

Por último, significarle a esa Audiencia que desde el mes de agosto de 2007, la nómina se firma directamente por el titular de la Dirección Ejecutiva porque ya no existe delegación, y por la habilitada de nóminas. En caso de mantenerse la alegación, se solicita que se deje constancia de la corrección de esta situación estimada como anómala por Vds.

- De otra parte, **en la conclusión 7), h)**, se afirma por esa Audiencia que **en la elaboración de los documentos contables el centro gestor no respetaba lo señalado en el Manual del Plan Informático Contable de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que la persona que grababa el documento contable y la que revisaba coincidían, no produciéndose tampoco la necesaria segregación de funciones.**

En este punto tenemos que tener en cuenta el contenido del artículo 13 del Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, de aprobación y puesta en funcionamiento del sistema de información económico-financiera de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la denominación de PICCAC. En el citado precepto se recoge expresamente que corresponde a cada órgano competente en materia de gestión presupuestaria definir el nivel de acceso de su personal al PICCAC.

Este perfil de usuario puede ser sólo para capturar documentos contables, o bien para capturar y revisar, en función de la responsabilidad y de las atribuciones que desarrollen los usuarios en el ámbito de su Departamento.

Este Organismo, tomando en consideración las funciones asignadas al personal de este Servicio, trasladó a la Intervención General como órgano competente para tramitar el acceso de los usuarios al PICCAC, la correspondiente propuesta de asignación a su personal del nivel que les

permitiera capturar y revisar, toda vez que este Organismo Autónomo funciona autónomamente en el marco de sus programas de gastos.

A la vista de lo manifestado con anterioridad, y considerando que la propuesta trasladada a la Intervención General fue admitida y puesta operativa parece que se daba cumplimiento al Manual del Plan Informático Contable de la Comunidad Autónoma de Canarias. Por otra parte, a la vista del texto de la norma no observamos el incumplimiento indicado y la segregación de funciones es un objetivo de organización deseable pero que no aplicable a organizaciones de pequeño tamaño como la Agencia y más cuando existen más controles acumulados como es el caso.

- **En la conclusión 7), i)**, relativa a la forma no homogénea de llevar el control horario, se solicita que se amplíe la conclusión indicando que el control horario existía en 2005, sin perjuicio de su aplicación de forma no homogénea. Tal como se traslada en el informe y en la conclusión permite una visión rápida negativa. Creemos conveniente destacar que la necesidad principal que el control del horario de trabajo, existe y se cumple, sin perjuicio de que se realiza; injustificadamente, con diferentes medios de control.

- **Respecto a la conclusión 2.1.7), j) en su apartado primero**, no la consideramos ajustada porque desde la puesta en funcionamiento de este Organismo en virtud del Decreto 129/1999, de 17 de junio (B.O.C. nº 88, de 8 de julio), hasta el momento actual, esta Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural ha tenido cuatro Relaciones de Puestos de Trabajo, en las cuales se especifican y delimitan claramente cuáles son las funciones y competencias de cada uno de los Servicios o Unidades que la integran; extremo que se puede corroborar en las RPT publicadas en los Boletines Oficiales de Canarias que seguidamente se reseñan:

- Decreto 152/2000, de 10 de julio (BOC nº 98, de 3 de agosto de 2000).
- Decreto 135/2001, de 9 de julio (BOC nº 96, de 31 de julio de 2001).
- Decreto 113/2004, de 29 de julio (BOC nº 174, de 8 de septiembre de 2004).
- Decreto 189/2006, de 19 de diciembre (BOC nº 1, de 2 de enero de 2007).

Por ello, solicitamos su eliminación.

- **En cuanto a la conclusión 2.1.7), j), en su apartado segundo** se hace mención a que de **las verificaciones realizadas al respecto de las comisiones de servicio autorizadas, se ha constatado que la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural incumplió de forma reiterada lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 48/1998, al autorizar comisiones de servicios por período superior al fijado en el artículo citado.**

En relación con este extremo conviene precisar que para poder autorizar las prórrogas de las comisiones de servicio se requiere siempre aparte del Informe favorable de este Organismo, el pronunciamiento de la Dirección



General de la Función Pública que es realmente el órgano que autoriza; extremo por el cual si esa Audiencia ha comprobado que las prórrogas están inscritas en el Registro de Personal es porque el mencionado órgano las ha autorizado.

A mayor abundamiento, conviene añadir que incluso en determinadas ocasiones la Dirección General de la Función Pública ha dictado instrucciones exceptuando del cumplimiento del plazo establecido de los 18 meses a determinadas comisiones de servicio con el fin de evitar los importantes perjuicios que podrían producirse en la marcha de los servicios. (Instrucciones de fecha 18 de marzo de 2003, por ejemplo).

Esta conclusión es obvia, pero no puede dejarse si más sin tener en cuenta el condicionante indicado por la propia Audiencia en el apartado c) de este misma conclusión 7: "el último concurso para la provisión de puestos de trabajo fue realizado el 22 de septiembre de 2000", y esos concursos, como ya se ha indicado no dependen de la Agencia. Por tanto la conclusión no queda completa y justa si no indicamos este condicionante y la actuación de la Agencia como necesario porque la otra hubiera implicado quedarse sin funcionarios e incumplir su marco competencial

En relación con la conclusión 2.1.8 pag 12:

Se indica la falta de recursos humanos y tecnológicos, la falta, la menos hasta junio 2007, de procedimientos normalizados que dificultan la identificación de las áreas potenciales de riesgo y su mitigación.

No hay nada que objetar a la falta de recursos humanos y tecnológicos a la fecha de emisión del informe. Si damos por reproducidas y solicitamos una revisión de la valoración de las conclusiones, las afirmaciones incorporadas para la conclusión 2.1.5. ya que muy pocas unidades administrativas cuentan con un procedimiento tan profuso como una unidad sancionadora como es la Agencia.

Si creemos que habría que destacar e incorporar que la entrada del nuevo sistema de gestión informático nos ha obligado a una revisión de los procedimientos y a una armonización regional, por lo que la situación que se expone del año 2007 ha sido mejorada de manera importante.

En relación con la conclusión 2.1.9 pag 12:

La APMUN no contaba en 2005 con las herramientas informáticas necesarias para garantizar una adecuada fiabilidad de la información registrada en sus bases de datos.

El que la Agencia no contara en 2005 con unas buenas herramientas informáticas no significa que no tuviera herramientas. De hecho en esta misma conclusión se habla de la existencia de base de datos al comentar sus deficiencias en materia de seguridad, esta existencia implica el contar con un aplicativo que le incorpora y gestiona datos. Este aplicativo de gestión permite la captura de los datos de los expedientes, sus diferentes fases y su

localización física. La debilidad de la Agencia en los medios personales y materiales ha obligado a solventar como ha sido posible en cada provincia – GC personal Gesplan con categoría de operador y Tenerife mediante contratación externa- que unido a la no contar con personal de cualificación que dirija y coordine el área ha implicado dos derrotas diferentes en cada provincia. No obstante la funcionalidad buscada se ha logrado y la diferente derrota se ha compensado con un trabajo de integración para la realización de estadísticas de la Agencia. Por otra parte, esta Agencia tiene encomendada a Grafcan la dirección técnica de la modernización de la Agencia, encomienda que ha permitido contar con un ingeniero superior informático en las decisiones y planificación de la Agencia.

Por otra parte, es importante indicar que en 2006 la Agencia se incorpora al proyecto INTERREG IIIB Azores – Madeira – Canarias financiado al 85% con fondos FEDER de la Unión Europea en el proyecto “Ejecución del proyecto de Sistema de Gestión de Expedientes de Planificación Territorial para Oficinas Técnicas Regionales y Municipales”. Este proyecto consiste en un sistema de gestión de expedientes de disciplina con un plan de informatización y apoyo continuo a los gestores. a las mismas, que les permitirá incorporar sistemas de gestión y planificación territorial de gestión de expedientes y catastro, contribuyendo al desarrollo económico y social en el ámbito urbano. Esta actuación que ya está implantada en la Agencia el el Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas y en el Servicio de Instrucción (los dos servicios de mayor gestión documental de la Agencia y que equivalen a un 90% de su gestión), su aplicación es regional y en base a una base de datos única y ha obligado a normalizar todos los procedimientos de la Agencia. La lección de este sistema se ha realizado porque aparte de un menor coste económico permite el uso de una herramienta que es compatible con el trabajo de los ayuntamientos en el área de urbanismo y disciplina. Un total de 35 ayuntamientos en Canarias están usando GABITEC. En todo caso esta coordinación se realizará una vez acabada la implantación en la Agencia.

La existencia de una base de datos única, de un único procedimiento para cada acción y la mejora de las tecnologías a disposición ha mejorada notablemente la gestión de la Agencia

En caso de ser necesario se puede aportar documentación de dicho aplicativo e incluso comprobarse su funcionamiento.

En relación con la conclusión 2.1.10 pag 12:

Son tres las empresas afectadas por esta conclusión, dos de ellas GESPLAN y GRAFCAN son empresas públicas 100% y medios instrumentales del Gobierno de Canarias y sus Organismos Autónomos.

En la fecha de la fiscalización de la Audiencia de Cuentas, la empresa Cartográfica de Canarias S.A. tenía Convenio suscrito con la APMUN desde el 17 de marzo de 2003, al amparo de lo dispuesto en la Ley 4/2001, de 6 de julio,



de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Dicha ley regula en su Disposición Adicional Segunda la ejecución directa de obras, servicios, suministros y demás actividades a través de sociedades públicas, cuando se les reconozca a éstas por Decreto del Gobierno de Canarias la condición de Medio Instrumental y Servicio Técnico Propio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las entidades públicas vinculadas o dependientes de la misma; estableciendo que tales relaciones se regularán mediante el correspondiente Convenio autorizado por el titular del departamento al que esté adscrita la respectiva empresa pública, previo informe de la Dirección General del Servicio jurídico y de la Intervención General. Este mismo convenio estaba suscrito con GESPLAN. Recordemos que un servicio prestado al Gobierno de Canarias por una empresa instrumental se entiende ejecutado por la propia administración.

El Convenio Marco de GRAFCAN, no así el de GESPLAN, dispone en la estipulación Segunda, apartado primero, segundo y tercero, la posibilidad de encargar a Grafcan la realización de prestación de servicios, consultorías y asistencias técnicas relativas a las actividades de transformación y uso del suelo y la prestación de servicios, consultorías y asistencias técnicas relativas al estudio y observación de las actividades de transformación y uso del medio ambiente urbano y natural.

Grafcan y Gesplan tienen firmada con sus trabajadores mediante contrato de trabajo, una cláusula por la que se obliga expresamente durante el transcurso de la relación laboral y una vez extinguida ésta, a no facilitar a terceros ni utilizar fuera del ámbito de la Empresa ningún documento referente a la misma, así como de mantener la más estricta reserva y confidencialidad sobre cualquier tipo de información de la que haya tenido conocimiento tanto como consecuencia del desarrollo de su actividad laboral, como de cualquier otro medio directo o indirecto.

Grafcan fue dada de alta en la Agencia de Protección de Datos desde 2005, como tratante de la información referida a Georreferencia, declarada en la APD como APMUN-GEORREFERENCIA.

La tercera empresa es una privada que se contrato por no poder cubrir una plaza de operador en Tenerife, que ha seguido vacante hasta octubre de 2008. La empresa es New Vision Soft Land SI, contratada a través del procedimiento establecido y en el pliego de su contratación figura en su cláusula 17, 3 las obligaciones de confidencialidad y custodia respecto a los datos.

En relación con la conclusión 2.1.11 pag 13:

Desde nuestro punto de vista lo expresado en esta conclusión no recoge la realidad de la actuación del citado Servicio, básicamente porque se hace desde una perspectiva de "anualidad" no aplicable a este tipo de procedimientos. Hemos de valorar que el procedimiento disciplinario

normalmente finaliza con una cargas importantes para los infractores y que por ello el procedimiento legal tiene una fases perfectamente marcadas (detección, suspensión, precinto, comprobaciones con multas –hasta 10 veces- en caso de incumplimientos, instrucción, alegaciones, resolución, demolición) y aparte de los múltiples recursos que se pueden presentar por los diferentes actos y la obligación de dar acceso permanente al interesado. Por otra parte es excepcional el expediente que no es objeto de recursos y además normalmente se acude a la jurisdicción contenciosa.

Por ello los expedientes que se tramitan por la APMUN no pueden entenderse referidos a un año natural, sino que su recorrido administrativo es supera ese plazo, como consecuencia del ejercicio de hasta tres actuaciones administrativas, suspensión, sanción y restablecimiento. En el procedimiento sancionador por vulneración al TRLOTCEC y legislación medioambiental sectorial, el plazo de resolución en la fase de instrucción es de seis meses y por vulneración a la Ley de Costas es de un año. Cuestión aparte era la resolución de los recursos de alzada contra las resoluciones sancionadoras, cuya competencia no ostentaba este Organismo.

Los datos recogidos en el informe se refieren exclusivamente al año 2005 sin tener en cuenta los expedientes administrativos aperturados en años anteriores e incluso con el procedimiento sancionador pendiente de resolución final. A tal efecto, se adjuntan los datos de las actuaciones administrativas llevadas a cabo en expedientes administrativos abiertos con anterioridad al año 2005 y cuya gestión habría que imputar a ese año o bien conforme al criterio expresado en el borrador de informe, quedarían en un limbo estadístico, porque esta claro que si han tenido eficiencia jurídica. Los expedientes que tramitados en 2005 se corresponden a años anteriores son:

- Incoación de procedimientos sancionadores: 375
- Propuestas de resolución: 364
- Resoluciones finalizadoras del procedimiento sancionador: 354
- Resolución de recursos de alzada: 268
- Resolución de recursos de reposición: 52
- Resolución de inicio de procedimiento de restablecimiento: 53
- Resolución final de procedimiento de restablecimiento: 51

Asimismo se afirma que durante el 2005 los criterios utilizados por el Servicio de Instrucción de Las Palmas de Gran Canaria y de Santa Cruz de Tenerife eran diferentes, esto se produce porque las resoluciones son impugnadas en la jurisdicción contenciosa-administrativa y la doctrina de los Juzgados y Tribunales no es homogénea, de modo que en cada provincia se consideró oportuno adaptar los criterios en concordancia con los pronunciamientos judiciales, en orden a lograr conseguir una aplicación del procedimiento disciplinario que permita la corrección de las situaciones definidas por la ley con infracciones.

Hay que insistir en que toda la tramitación de la Agencia debe de ponerse en relación con las propias limitaciones y garantías establecidas legalmente, puesto que tanto la Ley 30/1992, de 30 de noviembre de Régimen



Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora establecen un procedimiento y plazos para la defensa de los derechos de los administrados, cuya omisión es susceptible de provocar la nulidad de las actuaciones, así como, un régimen de recursos tanto en vía administrativa como en el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

Se hacen esfuerzos permanentes para la agilización de los expedientes sancionadores pero estamos ante un problema de medios, donde tiene mucha importancia el impago de cuotas de los consorciados que impide generar plazas instrucción y ante un problema de modernización, al que a la fecha de estas notas si se le está dando respuesta y cuyo ampliación en los siguientes años nos va a permitir sensibles mejoras.

En relación con la conclusión 2.1.12, 13 y 14 pag 13:

Hay que reiterar en estos puntos la indicación de **que la Agencia maneja un procedimiento, el disciplinario, como competencia única y esta competencia cuenta con un reglamento específico** que establece de manera pormenorizada cuatro fases del procedimiento. Vigilancia, Actuaciones previas, Instrucción y Demolición. Las dos primeras están integradas en el Servicio de Vigilancia Territorial, Ambiental y Actuaciones Previas, la de instrucción esta desarrollada por el Servicio de Instrucción y la de demolición por el Servicio de Ejecución del Restablecimiento de la Realidad Física Alterada. Existen tres servicios más de desempeño horizontal tradicional: Servicio de Personal, Régimen Interior y Registro, Servicio de Asuntos Económicos y Servicio de Secretariado de Órganos Colegiados. El contenido de los dos primeros es obvio y no cuentan con desarrollos específicos ya que su cometido está ampliamente desarrollado por normativa e instrucciones de carácter general y el de Órganos colegiados desempeña la secretaria de la Asamblea y el Consejo de la Agencia, así como labores de apoyo al Director Ejecutivo ya como mero Jefe de Servicio.

Por otra parte, no podemos desconocer las obligaciones que para esta Agencia implican determinados artículos del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias que establece que determinados trámites del procedimiento sancionador son de ejercicio inexcusable y darán lugar a responsabilidad en caso de inacción, así concretamente:

- El artículo 176 al referirse a la suspensión
- Los artículos 154 y 177 al referirse a la instrucción
- Los artículos 179 y 188 al referirse a la restauración

Respecto al contar con una planificación que le permita fijar específicamente los objetivos a medio y largo plazo hay que partir de que no estamos ante una obligación legal sino ante un modelo organizativo que se debe de adaptar a las necesidades y cometidos de la organización. Al respecto, no se puede dejar de mencionar que las competencias de la Agencia quedan perfectamente delimitadas en los artículos 190 y 229.2 del TRLOTENC, correspondiendo en

todo caso al Director Ejecutivo de la APMUN, entre otras, las establecidas en el artículo 19.7 de los Estatutos de la APMUN, consistentes en "la organización de los servicios administrativos con competencia para dictar instrucciones internas de obligado cumplimiento". Por tanto estamos hablando en tamaño del equivalente a un centro directivo de una Consejería del Gobierno y que cuenta con un marco competencia completo bajo su dirección sin perjuicio de los controles de Asamblea y Consejo.

Aparte de lo expuesto se han adoptado medidas allá donde es posible la realización de una planificación. La primera afecta al sistema de vigilancia de las infracciones y la segunda a la priorización de gestión, con la que se intenta adecuar los medios al número de expedientes. Son las siguientes:

- **Control de cambios en el territorio** Utilizando dos vuelos fotogramétricos, con características técnicas semejantes, que cubran un mismo área geográfica, y que correspondan a dos periodos de tiempo distintos obtenemos un mapa temático, donde se representan espacialmente las variaciones del terreno localizadas en función de la clasificación establecida. Los vuelos son realizados anualmente por la empresa pública Grafcan, que ejecuta igualmente el control de cambios territorial. El resultado de esta labor es utilizado por los equipos de inspección de ambas provincias para la organización de las batidas territoriales. Con este sistema garantizamos una respuesta generalista ante las infracciones a la vez que objetivamos la reacción. Esta en funcionamiento y disponible para las administraciones desde el año 2005 y a través del sistema geográfico del Gobierno de Canarias.
- **Específicos criterios de actuación urbanísticas y territorial**, aprobados por el Consejo de 31-10-02 y ratificados por Asamblea de 11-11-05 y seguidos por la Agencia en su actividad disciplinaria. Las mismas implican que todos los expedientes disciplinarios de la Agencia se clasifican por tres tipos de prioridad con la finalidad de alterar en base a la motivación de estas instrucciones el orden de tramitación en función del registro de entrada por el de la entidad y afección al territorio de la actuación presuntamente constitutiva de infracción. Con este sistema se garantiza la utilización de los medios existentes en las infracciones que se estiman de mayor calado para el medio.

En relación con la conclusión 15, página 13

En lo que se refiere al Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada, éste no contaba durante 2005 con un sistema de objetivos formalmente aprobado ni tampoco con un manual de procedimientos aprobado formalmente, si bien la Jefa de Servicio elaboró posteriormente un protocolo que no obstante no había sido aprobado formalmente aún a mediados de 2007

El Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada Demolición se crea formalmente por modificación de RPT en el año 2006 (diciembre) dado el crecimiento de la Agencia, no obstante dichas labores ya se venían ejecutando por la APMUN, toda vez que la ejecución de lo ordenado



Los procedimientos administrativos es una fase más de el mismo, esto es, responde a la regulación legal del Capítulo V del Título IV de la LPA.

Al crearse el Servicio, se plasma documentalmente un Protocolo de actuaciones, que responde a la regulación legal de las ejecuciones forzosas y subsidiarias, normativamente establecidas, para el conocimiento del personal del departamento en general y especialmente al de atención al público, así como para homogeneizar los métodos de ejecución entre ambas provincias, ya que el Servicio creado tiene, por primera vez, carácter regional. No es el citado Protocolo un sistema de objetivos, sino un método de ordenación del funcionamiento en ésta fase administrativa de carácter ejecutivo, tan gravosa para los expedientados, a fin de evitar cualquier omisión que pudiere vulnerar los derechos de los ciudadanos, así como deslegitimar la actuación de ésta administración.

El sistema de objetivos de éste departamento se corresponde con el sistema de objetivos de toda la Agencia aprobado por el Consejo y validado por la Asamblea. No obstante, cuando llegamos a esta fase del procedimiento la competencia se concreta exclusivamente en la ejecutoriedad de los Actos Administrativos dictados por la APMUN en el ejercicio de sus competencias y con las incidencias judiciales que normalmente inciden en este tipo de procedimientos. Con la cual la planificación **se puede decir que no existe, el problema es de gestión y la prioridad – y por tanto la planificación- viene ya determinada por su aplicación en los expedientes por las unidades anteriores**, por ello hablar de un sistema de objetivos en este servicio no es factible ya que conforme a la normativa hay que restablecer todo aquello que se ordene y debido a las disponibilidades de medios humanos y económicos se utiliza al sistema de priorización aprobado por la Agencia y vigente para todos sus servicios.

La demolición voluntaria no es un problema para la Agencia ya que se cumplen con los objetivos del procedimiento sancionador y a la vez, es un resultado normal de la actividad de la Agencia y más después de la modificación legislativa de 2006 que bonifica las multas en un 90% en el caso de demolición voluntaria. En la ultimación del procedimiento sancionador la demolición voluntaria es el resultado de la actividad de la Agencia vía la resolución del procedimiento, la ordenación de la reposición y finalmente la ejecución forzosa. Cuando el interesado ve la inevitabilidad de la reposición consideran los beneficios de una ejecución voluntaria de la misma.

RECOMENDACIONES:

Estimamos que todas han sido tratadas a los largo de estas notas excepto la número 1 y la número 9.

Respecto a la primera, hay que insistir en el carácter voluntario de la adhesión por lo que las medidas pueden tan intensas con infructuosas. La competencia del Gobierno de Canarias sobre el suelo rústico en su totalidad, la obligación de

aportación económica y el conflicto de fondo de la aplicación de este tipo de disciplina hacen que la Agencia no cuente con un grado de adhesión elevado. A lo largo de 2008 se ha desarrollado una intensa actividad de captación y de pago de las aportaciones (se llegó por vez primera a 295.000€ de aportaciones) no se tradujo en una mayor adhesión a la Agencia ya que aunque se produjeron algunas entradas también se produjeron salidas.

Quizás sea el momento de reconsiderar la naturaleza y funciones de la Agencia, en aras a conseguir un mejor cumplimiento de la ley .

Respecto al control, supervisión y seguimiento adicional de las multas, en 2005 y en la actualidad tenemos acceso al aplicativo de Hacienda en el que se gestionan los diferentes expedientes que la ha trasladado la Agencia. A su vez los datos de gestión están en los aplicativos de la Agencia que han funcionado para todos los expedientes hasta 31.12.2007 y que funcionarán en paralelo con el actual programa hasta que desaparezcan o hasta que su ínfimo número nos permita pensar en una nueva captura en el nuevo programa. El único problema existente y que limita el control es la falta de conexión entre uno y otro programa lo que obliga a su realización manual. En el nuevo programa descrito en estas alegaciones, cuando finalice la implantación del mismo y la Consejería de Hacienda finalice el nuevo módulo de contabilidad, se acometerá la conexión entre uno y otro programa, por resolver estas limitaciones.



Audiencia de Cuentas de Canarias

ANEXO II
CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES NO ACEPTADAS



2. CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES NO ACEPTADAS AL INFORME DE LA AGENCIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO URBANO Y NATURAL, EJERCICIO 2005.

Alegación a la conclusión número 2 y al epígrafe 3.1

Resumen: Se alega a esta conclusión poniendo de manifiesto, por un lado que el número de consorciados no influye a nivel de la toma de decisiones, y por otro se hace constar expresamente que se comparte la conclusión 2, en lo que se refiere a que no cuenta con los recursos presupuestarios con los que debería contar al no formar parte de la misma la totalidad de Ayuntamientos y Cabildos.

Justificación: Se manifiesta que el número de consorciados no afecta a la toma de decisiones. Por otra parte se expresa, a su vez, la coincidencia con que ese hecho impide el poder contar con mayores recursos presupuestarios.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del contenido del Proyecto de Informe.

Alegación a la conclusión nº 5 y al epígrafe 3.1

Resumen: La APMUN confirma la ausencia de un organigrama operativo en el que exista un desarrollo competencial a nivel de servicio, si bien pone de manifiesto que al tratarse de un organismo autónomo del gobierno de canarias sigue sus pautas organizativas y no se le pueden exigir otras.

Justificación: Se confirma la ausencia de un documento en el que se delimiten claramente las funciones y competencias de cada uno de los Servicios o Unidades que integran la APMUN.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del contenido del Proyecto de Informe.

Alegación a la conclusión nº 7 en su apartado d).

Resumen: Se alega en relación a lo puesto de manifiesto en este apartado sobre que las funciones que figuraban en la RPT para determinados puestos de trabajo hacían referencia a tareas de taquigrafía, mecanografía o calculo sencillo, labores éstas que, aunque vigentes, con la aparición de las nuevas tecnologías ya nadie realiza en general en la Administración Pública, poniéndose de manifiesto que en el caso de la APMUN esta



Audiencia de Cuentas de Canarias

se ha limitado a transcribir en las RPT las funciones asignadas al Cuerpo Auxiliar en el párrafo séptimo de la Disposición Adicional Segunda de la aún vigente Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, correspondiendo su actualización al Parlamento de Canarias. Por otra parte, parece obvia su obsolescencia pero aparte de no ser responsabilidad de este organismo lo que se busca con este tipo de menciones es indicar “las propias de su cuerpo” que con mucha frecuencia hay que usar en el día a día. En todo caso, ese texto legal es el que usan los tribunales en caso de un conflicto.

Justificación: No se cuestiona la incidencia, tan solo se dice que la RPT, recoge lo dispuesto en la Ley, hecho este que no es cuestionado por la ACC dado que lo que manifiesta este órgano de Control Externo es que como consecuencia de la atemporalidad del precepto contenido en la Ley, las personas que ocupan los puestos de auxiliar administrativo, pueden, con su negativa a realizar tareas no recogidas en la RPT, llegar a retrasar o incluso paralizar la actividad administrativa. Por lo tanto, consideramos que sería conveniente proponer una modificación de la Ley, competencia que obviamente no corresponde a la APMUN, sino al Parlamento pero que en la actualidad se considera imprescindible para un funcionamiento ágil de la Administración en general y de la APMUN en particular.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del contenido del Proyecto de Informe.

Alegación a la conclusión nº 7 en su apartado f).

Resumen: En lo que respecta al contenido de este apartado de la conclusión número 7, relativa a que el aplicativo SIRHUS no incluye determinada información que de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley de la Función Pública Canaria si debería contener, tales como los requisitos señalados en dicha Ley para declarar a un funcionario en la situación administrativa de excedencia voluntaria, la APMUN alega que la aplicación SIRHUS (Sistema de Información de Recursos Humanos), es utilizada por todos los Departamentos de la Administración Pública de Canarias, que los criterios para la tramitación de las distintas situaciones administrativas, y en general cualquier acto relacionado con la vida administrativa del personal, aparecen recogidos en los distintos manuales de procedimientos “colgados” en el propio aplicativo y que resultan de aplicación a todos los Centros Directivos, al mismo tiempo que la Agencia no es un ente independiente que pueda establecer sus normas organizativas directamente.

Asimismo, en relación con la tramitación de la situación administrativa de excedencia voluntaria, la Agencia señala que lo único que hace esta, es trasladar a través de SIRHUS a la Dirección General de la Función Pública, una propuesta de cambio de situación administrativa, y es éste último Centro Directivo el que examina si se cumplen



Audiencia de Cuentas de Canarias

los requisitos señalados en la normativa vigente y que por lo tanto todas las situaciones administrativas de excedencia voluntaria se han tramitado conforme a derecho y de acuerdo con el manual de procedimientos de SIRHUS.

Justificación: La APMUN pone de manifiesto una serie de situaciones que desde esta Institución no se han puesto en duda, sin embargo no alega a la incidencia plasmada en relación con que en el expediente no consta informe alguno de la DGFP, relativa a si el funcionario al que se le concede la excedencia cumple o no los requisitos establecidos en la Ley para su concesión y el listado de datos que emite el programa informático no permite saber si dicho funcionario cumple o no tales requisitos.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe.

Alegación a la conclusión nº 7 en su apartado h).

Resumen: Con respecto al apartado h) de la conclusión número 7, en la que se pone de manifiesto que en la elaboración de los documentos contables el centro gestor no respetaba lo señalado en el Manual del Plan Informático Contable de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que la persona que grababa el documento contable y la que revisaba coincidían, no produciéndose tampoco la necesaria segregación de funciones, la APMUN, indica por una parte que no incumple lo dispuesto en el manual antes citado, dado que dicha Agencia trasladó a la Intervención General la propuesta de asignar a su personal el nivel que le permitiera capturar y revisar los documentos contables toda vez que este Organismo Autónomo funciona autónomamente en el marco de sus programas de gastos y que esta fue admitida, por otra señala que la segregación de funciones es un objetivo de organización deseable pero que no aplicable a organizaciones de pequeño tamaño como la Agencia y más cuando existen más controles acumulados como es el caso.

Justificación: No se ha aportado documentación que soporte que la APMUN hubiese solicitado a la Intervención General, “la asignación a su personal del nivel que les permitiera capturar y revisar documentos, al mismo tiempo que tampoco se ha considerado el argumento esgrimido por la Agencia de que no pueda existir una adecuada segregación de funciones en una institución “tan pequeña”, máxime si tenemos en cuenta que en el departamento en el que hemos detectado la incidencia, estaba integrado por un auxiliar administrativo (órgano encargado de la captura), un jefe de sección y de un jefe de servicio (órganos encargados de la revisión).

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe



Alegación a la conclusión nº 7 en su apartado j) primero.

Resumen: Se alega a este apartado de la conclusión número 7 en el que se pone de manifiesto como en las Relaciones de Puestos de Trabajo, no se determinan los requisitos exigidos para el desempeño del puesto de trabajo en cuestión, alegando la APMUN que las funciones y competencias de cada uno de los Servicios o Unidades que la integran se especifican y delimitan claramente en las RPT.

Justificación: La alegación realizada por la APMUN, se refiere a que si se especifican y delimitan claramente cuáles son las funciones y competencias de cada uno de los Servicios o Unidades que la integran”, mientras que el contenido del Proyecto de Informe se refiere a que no se fijan los requisitos exigidos para el desempeño de los mismos, que es una cuestión que nada tiene que ver a lo argumentado por la Agencia.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe

Alegación a la conclusión nº 7 en su apartado j) segundo.

Resumen: Se alega al contenido de este apartado de la conclusión número 7, en la que se ponía de manifiesto que la APMUN había incumplido de forma reiterada lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 48/1998, al autorizar comisiones de servicios por período superior al fijado en el mencionado artículo, poniendo de manifiesto que para poder autorizar las prórrogas de las comisiones de servicio se requiere siempre aparte del Informe favorable de la APMUN, el pronunciamiento de la Dirección General de la Función Pública, señalando además que en determinadas ocasiones dicha Dirección General ha dictado instrucciones exceptuando del cumplimiento del plazo establecido de los 18 meses a determinadas comisiones de servicio con el fin de evitar los importantes perjuicios que podrían producirse en la marcha de los servicios.

Justificación: Conforme se alega por la APMUN esta ha tenido en cuenta las instrucciones dictadas por la Dirección General de la Función Pública, para conceder prórrogas de comisiones de servicios superiores a 18 meses. No obstante, estas instrucciones de las que no se ha aportado documentación alguna con las alegaciones, en todo caso no podrán contravenir lo establecido en la normativa de aplicación, esto es, en el artículo 38.2 de la Ley 2/1987 de 30 de Marzo de la Función Pública Canaria y en el artículo 28 del mencionado Decreto 48/1998, en el que se fija literalmente que “ *En caso de urgente e inaplazable necesidad, un puesto de trabajo vacante podrá ser cubierto por un funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo, mediante comisión de servicios de carácter voluntario, por un tiempo no superior a seis meses, excepcionalmente prorrogable hasta dieciocho meses.* “



Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe

Alegación a la conclusión nº 8 y al epígrafe 3.3.

Resumen: La APMUN afirma literalmente “*no hay nada que objetar a la fecha de emisión del informe*”.

Por otro lado, se sugiere la oportunidad de destacar e incorporar en el Informe definitivo de la Audiencia de Cuentas que la entrada del nuevo sistema de gestión informática de la APMUN ha obligado a una revisión de sus procedimientos y a una armonización regional, por lo que la situación que se expone del año 2007 ha sido mejorada de manera importante en la actualidad.

Justificación: La alegación confirma el contenido del Proyecto de Informe.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe.

Alegación a la conclusión nº 9 y al epígrafe 4.1.

Resumen: La APMUN pone de manifiesto que a pesar de no contar en 2005 con unas buenas herramientas informáticas, esto no significa que no tuvieran herramientas. Se alega a su vez que la debilidad en medios materiales ha obligado a la Agencia a solventarlos como le ha sido posible.

Justificación: Tal y como se concluye en el Proyecto de Informe, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural no contaba en 2005 con las herramientas informáticas necesarias para garantizar una adecuada fiabilidad de la información registrada en sus bases de datos. En el caso de su incorporación al

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe.

Alegación a la conclusión nº 10 y al epígrafe 4.3.

Resumen: La APMUN alega que son tres las empresas afectadas por la conclusión nº 10, siendo dos de ellas GESPLAN y GRAFCAN, empresas públicas 100% y medios instrumentales del Gobierno de Canarias y sus Organismos Autónomos, por lo que al ser empresas instrumentales que prestan un servicio al Gobierno de Canarias se entiende que



Audiencia de Cuentas de Canarias

dicho servicio es ejecutado por la propia Administración en lo que respecta a esas dos empresas.

Asimismo, y en lo que respecta a la existencia de riesgos relacionados con la seguridad de la información procesada en algunas de las aplicaciones y sistemas gestores de bases de datos de la Agencia, la APMUN alega que Grafcan y Gesplan tienen firmada con sus trabajadores mediante contrato de trabajo, una cláusula por la que se obliga expresamente durante el transcurso de la relación laboral y una vez extinguida ésta, a mantener la más estricta reserva y confidencialidad.

La APMUN alega que la tercera empresa es una privada que se contrató por no poder cubrir una plaza de operador en Tenerife, que ha seguido vacante hasta octubre de 2008 y que dicha empresa fue contratada a través del procedimiento establecido y en el pliego de su contratación figura en su cláusula 17, 3 las obligaciones de confidencialidad y custodia respecto a los datos.

Justificación: El texto del Proyecto de Informe constata distintos riesgos (concretamente riesgos relacionados con la inconsistencia, la seguridad, la exactitud y la fiabilidad de la información procesada en algunas de las aplicaciones) derivados del hecho de que trabajadores de empresas externas a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural prestaban servicios en las instalaciones de la Agencia, accediendo a sus sistemas de información y gestionando sus bases de datos, bases de datos distintas con diferencias en sus estructuras y en la información registrada.

La alegación se centra únicamente en el apartado correspondiente a la seguridad de la información. En ese sentido, la APMUN alega que la medida adoptada, de carácter preventivo, es suficiente.

Sin embargo, para minimizar el riesgo de acceso no autorizado a la información corporativa de la APMUN por personal ajeno mediante la utilización indebida de las correspondientes credenciales, se deberían adoptar medidas de control adicionales para proteger los activos de información (no sólo preventivas, sino también y en su caso, detectivas y/o correctivas).

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe.

Alegación a la conclusión nº 11 y los epígrafes 4.3 y 5.3.

Resumen: En relación con la imposibilidad de la APMUN de tramitar todos los expedientes, la APMUN alega que los expedientes que se tramitan por la misma no



Audiencia de Cuentas de Canarias

pueden entenderse referidos a un año natural, sino que su recorrido administrativo supera ese plazo, como consecuencia del ejercicio de hasta tres actuaciones administrativas, suspensión, sanción y restablecimiento. Alega que los datos recogidos en el informe se refieren exclusivamente al año 2005 sin tener en cuenta los expedientes administrativos aperturados en años anteriores e incluso con el procedimiento sancionador pendiente de resolución final, argumentando que la conclusión está planteada desde una perspectiva de "anualidad" no aplicable a ese tipo de procedimientos.

A tal efecto, la APMUN acompaña a la alegación datos de las actuaciones administrativas llevadas a cabo en expedientes administrativos abiertos con anterioridad al año 2005 y cuya gestión habría que imputar a ese año o bien conforme al criterio expresado en el borrador de informe, quedarían en un limbo estadístico, porque está claro que sí han tenido eficiencia jurídica.

Por otro lado, en lo que respecta la tramitación de los expedientes y la gestión de la información de los mismos llevada a cabo por la APMUN durante 2005, diferente en las dos sedes de la misma, y no realizada por lo tanto con criterios homogéneos, la APMUN justifica dicha incidencia argumentando que al ser las resoluciones impugnadas en la jurisdicción contenciosa-administrativa y la doctrina de los Juzgados y Tribunales no es homogénea, en cada provincia se consideró oportuno por la APMUN adaptar los criterios en concordancia con los pronunciamientos judiciales, en orden a lograr conseguir una aplicación del procedimiento disciplinario que permita la corrección de las situaciones definidas por la ley con infracciones.

Con independencia de lo puesto de manifiesto por la APMUN en los anteriores párrafos, ésta afirma literalmente en las alegaciones, realizar *“esfuerzos permanentes para la agilización de los expedientes sancionadores pero estamos ante un problema de medios, donde tiene mucha importancia el impago de cuotas de los consorciados que impide generar plazas de instrucción y ante un problema de modernización, al que a la fecha de estas notas si se le está dando respuesta y cuyo ampliación en los siguientes años nos va a permitir sensibles mejoras.”*

Justificación: La conclusión nº 11 pone de manifiesto la correlación existente entre el número de expedientes abiertos y el número de expedientes incoados en el año 2005, así como el seguimiento de los expedientes abiertos en dicho año en los dos ejercicios siguientes, con la finalidad de constatar el cuello de botella que “sufre” la gestión de la APMUN al tramitar los expedientes abiertos y posteriormente incoados y evitando, de esa forma, limitar la conclusión al análisis al ámbito temporal anual y de esa forma y en palabras de la APMUN al “limbo” estadístico. Así se pone de manifiesto de forma más detallada en los epígrafes 4.3 y 5.3 del Proyecto de Informe.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En lo que respecta a los datos de las actuaciones administrativas llevadas a cabo en expedientes administrativos abiertos con anterioridad al año 2005 y cuya gestión habría que imputar a ese año o bien conforme al criterio expresado en el borrador de informe, quedarían en un limbo estadístico, porque está claro que sí han tenido eficiencia jurídica.

Sin embargo, si se tiene en cuenta el total de expedientes abiertos hasta el noviembre de 2005 (más de 19.000 expedientes) y el número de expedientes incoados en relación con esos expedientes abiertos, la conclusión nº 11 se mantendría en los mismos términos.

En el Proyecto de Informe se hace constar que a pesar de que los datos incluidos en el mismo reflejan un significativo porcentaje de expedientes abiertos en 2005 y no incoados durante ese año, se deben tener en cuenta también, por un lado, los expedientes incoados en 2005 pero abiertos en años anteriores y, por otro, y como consecuencia de esta tendencia en la tramitación de los expedientes, aquellos expedientes abiertos en 2005 pero incoados en años sucesivos.

Esta conclusión también confirma que la tramitación de los expedientes y la gestión de la información de los mismos llevada a cabo era diferente en las dos sedes de la misma, no contando por lo tanto con criterios homogéneos.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe.

Alegación a las conclusiones nº 12, 13 y 14 y el epígrafe 5.1.

Resumen: La APMUN reitera en una alegación que, ante la falta entre otras de una planificación institucional y/o estratégica, así como manuales de procedimientos, protocolos de actuación aprobados formalmente, ni tampoco planes de inspección urbanísticos o medioambientales formalizados por escrito, así como documentos internos que regulasen la coordinación interna entre los distintos Servicios, ésta cuenta con un procedimiento, el disciplinario, como competencia única y esta competencia cuenta con un reglamento específico que establece de manera pormenorizada las distintas fases del procedimiento.

La APMUN insiste, en relación con la necesidad puesta de manifiesto en el Proyecto de Informe de contar con una planificación que le permita fijar específicamente los objetivos a medio y largo plazo, que lo concluido en el Proyecto de Informe no se basa en una obligación legal sino ante un modelo organizativo que se debe de adaptar a



Audiencia de Cuentas de Canarias

las necesidades y cometidos de la organización. No obstante, la APMUN sí argumenta haber adoptado medidas allá donde es posible la realización de una planificación.

Justificación: Las conclusiones número 12, 13 y 14 ponen de manifiesto la falta por parte de la APMUN de los elementos de gestión necesarios para poder fijar específicamente los objetivos a medio y largo en el marco de las competencias atribuidas a la misma en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, así como en sus propios Estatutos, y otros instrumentos que sirvieran de soporte objetivo para acometer con posterioridad las funciones de la APMUN.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe.

Alegación a la conclusión nº 15 y el epígrafe 5.1.

Resumen: La APMUN centra su alegación en la parte de la conclusión nº 15 de constata la falta en el Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada, durante 2005, de un sistema de objetivos formalmente aprobado así como en la ausencia en dicho Servicio de un manual de procedimientos aprobado formalmente.

En ese sentido, la APMUN argumenta que dicho Servicio se creó formalmente en 2006 con la modificación de su RPT.

No obstante lo anterior, en lo que respecta a la incidencia puesta de manifiesto en el Proyecto de Informe, la APMUN confirma que la planificación no existe, argumentando que el problema es “*de gestión y la prioridad - y por tanto la planificación....*”, que según la propia APMUN viene ya determinada por su aplicación en los expedientes por las unidades anteriores, así como por el sistema de priorización aprobado por la Agencia y vigente para todos sus servicios, debido a las disponibilidades de medios humanos y económicos.

Justificación: Mediante Decreto 113/2004, de 29 de julio, de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias (Boletín Oficial de Canarias núm. 174, miércoles 8 de septiembre de 2004), se modificó la relación de puestos de trabajo (RPT) de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural. En dicha RPT ya constaba el Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada como uno de los Servicios que integraban entonces el organigrama de la APMUN.

No obstante lo anterior, la propia conclusión confirma que si bien el Servicio de Ejecución y Restablecimiento de la Realidad Física Alterada no contaba durante 2005 con un sistema de objetivos formalmente aprobado ni tampoco contaba con un manual de



Audiencia de Cuentas de Canarias

procedimientos aprobado formalmente, la Jefa del Servicio elaboró posteriormente un protocolo que no obstante no había sido aprobado formalmente aún en junio de 2007.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe.

Alegación a las recomendaciones nº 1 y 9.

Resumen: Respecto a la recomendación número 1, la APMUN alega sobre el carácter voluntario de la adhesión de las Administraciones insulares y municipales, por lo que según ésta las medidas pueden ser tan intensas como infructuosas.

También se pone de manifiesto que a lo largo de 2008 se ha realizado una intensa actividad de captación y pago de las aportaciones, si bien esto no se ha traducido en una mayor adhesión a la Agencia, ya que aunque se produjeron algunas entradas también se produjeron salidas.

De hecho, la APMUN concluye su alegación a la recomendación número 1 poniendo de manifiesto lo siguiente: *“Quizás sea el momento de reconsiderar la naturaleza y funciones de la Agencia, en aras a conseguir un mejor cumplimiento de la ley”*.

Respecto a la recomendación número 9, y en relación con un control, una supervisión y un seguimiento adicional de la gestión por parte de la APMUN de la prestación del servicio de gestión de cobro de los ingresos de derecho público propios de la Agencia, la APMUN alega que el único problema existente y que limita el control es la falta de conexión entre los aplicativos informáticos utilizados para dicho control, que obligan a en la actualidad a su “realización manual”. No obstante lo anterior, la APMUN alega que cuando finalice la implantación del nuevo programa corporativo y la Consejería de Hacienda finalice el nuevo módulo de contabilidad, se acometerá la conexión entre uno y otro programa, para resolver estas limitaciones.

Justificación: Con respecto a la recomendación número 1, y tal y como reconoce la propia APMUN, el incumplimiento de la ley por parte de las administraciones consorciadas y el elevado número de administraciones que no se han adherido a la APMUN inciden negativamente en la naturaleza y las funciones de la Agencia, tal y como pone de manifiesto dicha recomendación.

De hecho, la propia APMUN pone de manifiesto la necesidad de reconsiderar su naturaleza y funciones.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Con respecto a la recomendación número 9, la alegación es coincidente con el contenido del Proyecto de Informe, si bien aporta nueva información en relación con la futura funcionalidad de una nueva aplicación corporativa, así como con el nuevo módulo de contabilidad de la Consejería de Hacienda, que presumiblemente contribuirán a solventar las limitaciones técnicas que la propia APMUN reconoce en la actualidad.

Propuesta: Mantener el contenido del texto del Proyecto de Informe en relación con la recomendación número 1.