



# **CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL URBANISMO DEL  
AYUNTAMIENTO DE O GROVE**

**EXERCICIOS 1998-2001**



## INDICE

	<u>Página</u>
<b>1. OBJETIVOS Y ALCANCE .....</b>	<b>3</b>
1.1. OBJETIVOS .....	3
1.2. LEGISLACIÓN APLICABLE .....	4
1.3. LIMITACIONES AL ALCANCE .....	4
<b>2. PLANEAMIENTO Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>5</b>
2.1. EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL GENERAL.....	5
2.3. DESARROLLO PRESUPUESTARIO, DOTACIÓN Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO DE URBANISMO .....	6
2.4. URBANISMO Y EFECTOS PRESUPUESTARIOS DIRECTOS (PERÍODO 1998-2001) .....	8
<b>3. GESTIÓN URBANÍSTICA.....</b>	<b>9</b>
3.1. UNIDAD DE EJECUCIÓN Nº5 (c/ <i>Castelao</i> ) .....	9
3.2. ESTUDIO DE DETALLE NÚMERO 3 ( <i>El Marino</i> ) .....	13
3.3. UNIDAD DE EJECUCIÓN Nº1 ( <i>Finca ordelo</i> ) .....	15
<b>5. INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN LA EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO.....</b>	<b>16</b>
5.1. LAS LICENCIAS.....	16
5.2. DISCIPLINA URBANÍSTICA.....	19
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>22</b>
6.1. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL.....	22
6.2. MEDIOS PERSONALES DEL SERVICIO DE URBANISMO.....	22
6.3. GESTIÓN URBANÍSTICA .....	22
6.4. INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN LA EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO.....	23
6.5. DISCIPLINA URBANÍSTICA.....	23
6.6. RECOMENDACIONES.....	24
<b>ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL AYUNTAMIENTO.....</b>	<b>25</b>
<b>RÉPLICA A LAS ALEGACIONES.....</b>	<b>33</b>



### **ABREVIATURAS**

CE	Constitución Española.
CPU	Comisión Provincial de Urbanismo.
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 17 de julio de 1990.
ICIO	Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras.
IGAE	Intervención General del Estado.
LALG/97	Ley 5/97, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.
LCAP	Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
LGT	Ley 230/63, de 28 de diciembre, General Tributaria.
LRHL	Ley 39/88, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
LRJAP	Ley 30/92, del 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.
LS/98	Ley 6/98, de 13 de abril, del Régimen del Suelo y Valoraciones.
LSG/97	Ley 1/97, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia.
m <sup>2</sup> /t	Metros cuadrados techo o edificables.
NNSS	Normas Subsidiarias de Planeamiento.
PMS	Patrimonio Municipal del Suelo.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
RBEL/86	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
RD500/90	Reglamento presupuestario aprobado por Real Decreto 500/90.
RDUG/99	Reglamento de Disciplina Urbanística Gallega aprobado por Decreto autonómico 28/1999, de 21 de enero.
RGU/78	Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.
RP/78	Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978.
SAU	Suelo Apto para Urbanizar.
TC	Tribunal Constitucional.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria
TRLS/76	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.
TRLS/92	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.



## **1. OBJETIVOS Y ALCANCE**

De conformidad con lo establecido en la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consello de Contas de Galicia, el Pleno de esta institución, en sesión celebrada el día 16 de diciembre de 2002, adoptó el acuerdo de incluir en su programa de actuaciones a realizar en el año 2003 la fiscalización de la gestión y desarrollo urbanístico realizada por el Ayuntamiento de O Grove durante los ejercicios 1998, 1999, 2000 y 2001. No obstante, el período temporal se extendió a aquellos ejercicios (anteriores y posteriores) que se consideraron necesarios para la consecución de los objetivos previstos.

Actualmente el urbanismo aparece como una función pública dirigida, por un lado, a garantizar un reparto equitativo de cargas y beneficios entre los propietarios incurso en actuaciones urbanísticas y, por el otro, a que la obtención de los terrenos destinados a satisfacer las necesidades colectivas se efectúe a cargo de los agentes que intervengan en el proceso, sin olvidar la participación de la comunidad en la apropiación de las plusvalías generadas por el poder público y por la iniciativa económica privada. Para este objeto se instrumentan diversos mecanismos y técnicas jurídicas, tanto en el ámbito del planeamiento como en la gestión o ejecución urbanística.

### **1.1. Objetivos**

El objeto del presente informe es analizar y verificar el grado de cumplimiento de las funciones atribuidas al Ayuntamiento por la legislación urbanística y la participación de la comunidad en las plusvalías que se generen, así como su incidencia en la financiación de las haciendas locales.

En particular, los objetivos a fiscalizar son los siguientes:

- Grado de desarrollo y cumplimiento del Planeamiento Municipal vigente durante el período de fiscalización.
- Dotación administrativa y técnica del Ayuntamiento, a los efectos de verificar la capacidad municipal para el desarrollo urbanístico, analizando los ingresos y gastos presupuestarios asociados al mismo.
- Gestión urbanística de diversos ámbitos y su control por parte del ente fiscalizado.
- Aspectos contables, fiscales y de legalidad del PMS.
- Fiscalización de la disciplina urbanística y posibles sanciones derivadas de la misma.

- Gestión del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, como tributo directamente vinculado al desarrollo urbanístico.

## 1.2. Legislación aplicable

Dentro del ámbito temporal de fiscalización (período 1998 a 2001) es de aplicación la LSG/97, así como la LS/98 estatal como normativa de aplicación básica en los términos señalados por la doctrina del TC, fijada en su Sentencia 61/97, de 20 de marzo. En aquellos aspectos que quedando fuera del ámbito de fiscalización tenían conexión con actuaciones realizadas dentro del mismo también es de aplicación el TRLS/92 y el TRLS/76.

En materia de gestión y planeamiento urbanístico es de aplicación el RGU/78 y el RP/78 como norma de aplicación supletoria en defecto de normativa autonómica.

La disciplina urbanística se encuentra regulada en la LSG/97 y en el RDUG/99 que la desarrolla en la materia.

Las vinculaciones económicas de la gestión y desarrollo urbanístico se regirán por la LRHL y normativa de desarrollo (ICAL y el RD 500/90) en materia contable y presupuestaria.

Asimismo, serán de aplicación las NNSS del Ayuntamiento de O Grove y el planeamiento de desarrollo del mismo, como definidor de las determinaciones y demás parámetros exigibles a los propietarios del suelo.

## 1.3. Limitaciones al alcance

Las pruebas realizadas en aras a la verificación del cumplimiento de los objetivos de la fiscalización se vieron condicionadas por las siguientes limitaciones:

- El hecho de que las NNSS de planeamiento no establezcan la superficie aproximada de los SAU y los ámbitos de las unidades de ejecución, estudios de detalle y Planes especiales que los planos grafían, impide determinar el porcentaje de ejecución urbanística del suelo apto para urbanizar y urbano previsto en las mismas.
- Los expedientes 46/99 y 59/00 de disciplina urbanística, así como el 310/00 de licencia de obra en la urbanización *pedras negras*, no han sido puestos a disposición del equipo auditor, debido, según información del servicio de urbanismo, a su extravío.



## 2. PLANEAMIENTO Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 2.1. El planeamiento municipal general

El Ayuntamiento de O Grove disponía en el período fiscalizado de Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas definitivamente por el Pleno de la Corporación en sesión celebrada el día 25 de abril de 1996. Las Normas fueron publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra de 16 de agosto de 1996 y en el DOGA de 3 de septiembre de 1996.

Las Normas Subsidiarias clasifican el suelo en las siguientes categorías: urbano, apto para urbanizar y suelo no urbanizable. En el suelo urbano, las NNSS delimitaban 6 ámbitos a regular mediante Estudios de Detalle, 16 unidades de ejecución integral de cesión, urbanización y equidistribución y 9 ámbitos territoriales a desarrollar mediante Planes Especiales. Se fijan también dos áreas de suelo apto para urbanizar.

Clase de Suelo	Ámbitos de actuación previstos	Desarrollados
	6 Estudios de Detalle	1
Urbano	16 Unidades de ejecución	2
	9 Planos Especiales	0
Apto para urbanizar	2 Áreas de reparto	0

De los Estudios de Detalle previstos en las NNSS, sólo el número 3 fue objeto de aprobación y ejecución material. En otros casos, los Estudios de Detalle presentados fueron denegados por defectos de diversa índole. Las unidades de ejecución número 1 y 5 fueron las únicas ordenadas de las 16 previstas, mediante un Estudio de Detalle, siendo la 5 la única ejecutada materialmente. Ninguna de las dos áreas de reparto en el SAU fueron objeto de desarrollo mediante Plan Parcial. Estas cifras demuestran el fracaso de las NNSS, al ofrecer un modelo de urbanismo individualizado que no admite ningún proceso de compensación ni de reparto de cargas y beneficios, no generando para la colectividad ningún tipo de dotación o equipamiento como contraprestación de las plusvalías obtenidas por los promotores. Casi ninguna de las doce actuaciones municipales de sistemas generales previstas en las Normas (saneamiento, abastecimiento de agua, mejora de la red viaria, creación de instalaciones deportivas, etc.) para el primer cuatrienio fue objeto de ejecución, lo que vino a agravar el déficit de infraestructuras y dotaciones públicas para atender la demanda de la población, especialmente en épocas estivales.

Si este hecho es de especial trascendencia en el desarrollo urbanístico del término municipal, más grave resulta la práctica, durante la vigencia de las NNSS, de conceder licencias directas de obras, con amparo en una normativa transitoria que acabó convirtiéndose en permanente, en las urbanizaciones de Balea, Montemar, San Vicente, Pedras Negras, O Carreiro, O Sineiro y, en especial, en A Toxa. Las NNSS exigían la tramitación de un Plan Especial para cada una de las citadas urbanizaciones en el plazo de seis meses a contar desde la aprobación de las mismas. Ninguno de estos Planes Especiales fueron objeto de aprobación y desarrollo. Este hecho agravó lo que los Planes Especiales debían conseguir o rectificar: respeto a las condiciones naturales del territorio, imposibilidad de construir sobre la primera línea de costa, la no ocupación de arenales, acceso a playas y respeto de la zona marítimo-terrestre, evitando las infraestructuras y servicios deficientes así como espacios públicos, insuficientes para atender las demandas originarias, tanto por la edificación existente como por los flujos de visitantes. Esta fue la razón principal alegada por el Consello de la Xunta de Galicia para que, mediante Decreto 208/2002, de 20 de junio (DOG nº 119, de 21 de junio de 2002), suspendiera las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento.

### 2.3. Desarrollo presupuestario, dotación y organización administrativa del servicio de urbanismo

#### Desarrollo presupuestario

La liquidación presupuestaria del ejercicio 2001 recoge los gastos e ingresos relacionados con el urbanismo. La subfunción 432 presenta las siguientes magnitudes:

GASTOS PRESUPUESTARIOS DE URBANISMO Y ARQUITECTURA. EJERCICIO 2001 (en pesetas)						
Subfunción y artículo	Créditos Iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Pagos ordenados	Pagos realizados
432.12	9.200.000	0	9.200.000	9.121.430	9.121.430	9.121.430
432.16	3.000.000	0	3.000.000	2.967.468	2.929.860	2.694.860
432.22	6.950.000	0	6.950.000	6.489.244	4.388.649	4.388.649
<b>Total</b>	<b>19.150.000</b>	<b>0</b>	<b>19.150.000</b>	<b>18.578.142</b>	<b>16.439.939</b>	<b>16.204.939</b>

Las obligaciones reconocidas totales ascienden a 18.578.142 pesetas. De este total, el 65% corresponde a gastos de personal y el resto corresponden a gastos corrientes.

Los ingresos de naturaleza urbanística proceden exclusivamente del impuesto de construcciones, instalaciones y obras:

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA. EJERCICIO 2001 (en pesetas)						
Partida presupuestaria: subconcepto	Previsiones iniciales	Modifica- ciones	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Recaudación neta	Derechos pendientes de cobro a 31/12
28200 (ICIO)	30.000.000	-	30.000.000	24.292.044	19.780.419	4.511.625
31002 (tasas urbanísticas)	-	-	-	-	-	-
39100(multas)	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>30.000.000</b>	<b>0</b>	<b>30.000.000</b>	<b>24.292.044</b>	<b>19.780.419</b>	<b>4.511.625</b>

El Ayuntamiento no tiene aprobado una Ordenanza fiscal de tasa por licencias urbanísticas. De esta forma, el coste municipal del servicio de urbanismo no es financiado por los beneficiados directos.

### Medios personales del servicio de urbanismo

En el ejercicio 2001, respecto al ejercicio 1998, el número de empleados adscritos a este servicio pasa de 2 a 3, al crearse una segunda plaza de arquitecto técnico. Las plazas de funcionario incluidos en la subfunción 432 (Urbanismo y Arquitectura) son las de la subescala técnica. El auxiliar administrativo, sin embargo, se incluye en el grupo de función 1 (Servicios de carácter general) a pesar de que presta sus servicios para este departamento. Esto denota una deficiente técnica de presupuestación e incorrecta imputación de los créditos a las diferentes partidas presupuestarias. El Ayuntamiento debería imputar a la subfunción 432 los gastos correspondientes al puesto de auxiliar administrativo por ser el servicio de urbanismo donde se encuentra enmarcado.

Denominación plaza (Funcionarios)	Clasificación Funcional	Escala-subescala	Grupo	Nivel
Arquitecto-técnico	4321	Administración general. Técnica	B	22
Arquitecto-técnico	4321	Administración general. Técnica	B	22
Auxiliar administrativo	121	Administración general.	D	16
<b>Total</b>		<b>3</b>		

Atendiendo a las características del termino municipal, se considera, por comparación con Ayuntamientos de características similares, que la plantilla del

personal de urbanismo es insuficiente para una correcta y eficaz prestación del servicio.

#### 2.4. Urbanismo y efectos presupuestarios directos (período 1998-2001)

El impacto presupuestario directo en los derechos de la actividad urbanística en el Ayuntamiento de O Grove se puede resumir en el cuadro siguiente. Dentro de los ingresos tributarios se han incluido los correspondientes por Impuesto de construcciones, instalaciones y obras, al no disponer de tasas por servicios urbanísticos. No se integran, por las dificultades en la determinación de su vinculación a la actividad urbanística, los derechos correspondientes al IBI e Impuesto sobre el incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana (IVTNU). De la información resumida en el cuadro, se observa que los únicos ingresos vinculados a la actividad urbanística proceden del Impuesto sobre Construcciones. No existen derechos por sanciones urbanísticas o por enajenación de parcelas o aprovechamientos urbanísticos correspondientes al Ayuntamiento. La no existencia de ingresos por sanciones urbanísticas se debe a que el Ayuntamiento no cumple con su obligación de ejercer la disciplina urbanística ante las infracciones llevadas a cabo en el término municipal. Tampoco existen ingresos por aprovechamientos urbanísticos durante el período analizado, debido al fracaso de las NNSS y a su falta de ejecución integral, actuando sólo mediante licencia directa, lo que impide la participación de la comunidad en las plusvalías que la acción pública genera en la materia.

En promedio, el impacto agregado de todos estos recursos urbanísticos supuso el 4,4% de los presupuestos liquidados en el período. Este porcentaje pone de manifiesto lo expresado en el párrafo anterior, al ofrecer el urbanismo una incidencia mínima en el total del presupuesto liquidado cuando del mismo podrían derivarse importantes plusvalías y recursos económicos.

<b>DERECHOS PRESUPUESTARIOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA. EJERCICIOS 1998-2001 (millones de pesetas)</b>										
<b>Concepto</b>	<b>1998</b>	<b>Índice</b>	<b>1999</b>	<b>Índice</b>	<b>2000</b>	<b>Índice</b>	<b>2001</b>	<b>Índice</b>	<b>Total</b>	<b>Índice</b>
Ingresos tributarios	33,7	100%	47,9	100%	64,5	100%	24,3	100%	170,4	100,0%
Infracciones urbanísticas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venta parcelas y aprovechamiento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>33,7</b>	<b>100</b>	<b>47,9</b>	<b>100</b>	<b>64,5</b>	<b>100</b>	<b>24,3</b>	<b>100</b>	<b>170,4</b>	<b>100</b>
(%) Presupuesto liquidado										
<b>total</b>	<b>3,7</b>		<b>5,2</b>		<b>6,7</b>		<b>2,3</b>		<b>4,4</b>	

### **3. GESTIÓN URBANÍSTICA**

De acuerdo con lo expuesto en el apartado 2.1 del informe, sólo consta como desarrollados la Unidad de Ejecución número 5 y 1, así como el ámbito del Estudio de Detalle número 3 de las NNSS. Los ámbitos territoriales señalados corresponden a la categoría de suelo urbano no consolidado, con las consecuencias que de su régimen jurídico se deriven. Se fiscalizaron todos esos ámbitos de ejecución integral.

La fiscalización se ha centrado sobre el examen de todo el proceso de desarrollo urbanístico de los anteriores ámbitos, comprobando el cumplimiento de la legalidad del proceso integral de ejecución, en especial el cumplimiento de los deberes de los propietarios de cesión del 10% del aprovechamiento total del ámbito, urbanización y, en su caso, equidistribución, para terminar con la comprobación del correcto control y, en su caso, posterior recepción de las obras urbanizadoras.

#### **3.1. UNIDAD DE EJECUCIÓN Nº 5 (c/ *Castelao*)**

Las NNSS señalan, para ese ámbito, las siguientes determinaciones básicas y características en lo referente a la gestión y desarrollo urbanístico:

- Será de aplicación a los efectos de intensidad de edificación la Ordenanza número dos de las Normas.
- La zona verde pública prevista para el ámbito será como mínimo el 20% de la superficie del ámbito.
- Las NNSS no definen el trazado y características de la red viaria pública.
- El sistema de gestión será el de compensación

De las determinaciones previstas en las NNSS y de su ejecución posterior resultan las siguientes incidencias:

- El Estudio de Detalle presentado (una vez entrada en vigor la LSG/97) para ordenar la urbanización permite la aplicación, y así fue objeto de ejecución en la edificación autorizada, de una intensidad de la edificabilidad de 1,5 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>, cuando de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1,b) de la LSG/97, sólo permite una superficie edificada máxima del 0,825 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>. Y ello es así a pesar de la previsión de la Ordenanza número 2 a la que remite la

ficha de la unidad de ejecución, que hay que entender derogada, en cuanto a la intensidad de edificación en suelo urbano no consolidado (como el presente), de acuerdo con la Disposición Derogatoria Única de la LSG/97.

- Ante la falta de regulación detallada por las NNSS de la Unidad de Ejecución número 5, no resulta correcto la utilización de la figura del Estudio de Detalle que fue tramitado por el Ayuntamiento. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 119.2 y 11.1, f) de la LSG/97, la figura de planeamiento que debió ser utilizada, ante la falta de ordenación pormenorizada (especialmente en la grafía de los planos de las Normas) de las dotaciones locales (viales, espacios públicos, aparcamientos), era la tramitación de un Plan Especial. Al no aplicar esta figura de planeamiento, se privó al titular de la competencia para su aprobación (Xunta de Galicia) emitir los informes preceptivos y previos a su aprobación definitiva (por delegación de la Xunta) por el Pleno de la Corporación; y ello sin perjuicio de la posibilidad de la Consellería de Política Territorial de posterior requerimiento de anulación del Estudio de Detalle dentro del ámbito de sus competencias.
- El hecho de que exista un acta notarial de los dos propietarios donde manifiestan su intención de desarrollar el ámbito no les eximía de seguir el procedimiento previsto en los artículos 133 y siguientes de la LSG/97. En especial se incumple el artículo 157 del RGU que exige, para aplicar el sistema de compensación, la constitución de Junta de Compensación. La única excepción para la no constitución de la Junta de Compensación, prevista en el artículo 157 del RGU, es la existencia de una comunidad pro indiviso entre los diferentes propietarios. No existiendo comunidad constituida entre ambos, no se cumple el supuesto excepcional comentado.
- No se tramitó proyecto de compensación o reparcelación voluntaria, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 174 del RGU/78, 102 y 103 LSG/97, por omisión en el procedimiento previsto. En su defecto, mediante acuerdo de Comisión de Gobierno de 18 de enero de 2002, se acuerda autorizar la agrupación y segregación de parcelas, incluidas las correspondientes a las dotaciones locales de cesión al Ayuntamiento, de acuerdo con lo previsto en el Estudio de Detalle aprobado. En la solicitud y posterior autorización de parcelación se omitió la parcela de la propietaria de la parcela P-2, como también se omite la presentación de un proyecto de compensación o escritura pública de reparcelación, con la aceptación de todos los propietarios, y tramitación de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 102 y 103 de la LSG/97. No consta que la segregación-parcelación autorizada se elevara a

escritura pública y se inscribieran las parcelas resultantes en el Registro de la Propiedad ni en el Inventario de Bienes de las Entidades Locales. No obstante, el Ayuntamiento no dispone de un Inventario debidamente actualizado de los bienes de titularidad municipal, de manera que permita su control y posterior reflejo en la contabilidad municipal, de acuerdo con el principio de imagen fiel, en cumplimiento de la regla 202 de la ICAL.

- En relación a la cesión del 10% de aprovechamiento municipal, el Estudio de Detalle aprobado preveía inicialmente la cesión de una parcela de superficie 102,73 m<sup>2</sup> y 512,12 m<sup>2</sup> de techo. Esta edificabilidad cumplía con el 10% del aprovechamiento total (5.181,22 m<sup>2</sup>). Sin embargo, a solicitud del promotor, se acuerda en Pleno de 29 de noviembre de 2001 la sustitución del 10% por su equivalente en metálico, que es valorada por el técnico en 15.824.805 pesetas. De estos hechos se derivan los siguientes incumplimientos:
  - La finca que se pretendía entregar al Ayuntamiento no respetaba la superficie mínima de parcela (400 m<sup>2</sup>) que señala la Ordenanza número 2 de las NNSS.
  - No se justifica uno de los dos requisitos de excepcionalidad para acordar la sustitución del 10% por su equivalente en metálico, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 157.5 de la LSG/97.
  - El informe técnico de valoración se realiza sobre la base de datos que dice conocer el informante de transacciones inmobiliarias en el municipio, pero ni se acreditan en el expediente tales afirmaciones ni la valoración se efectúa de acuerdo con lo exigido en el artículo 28 de la LS/98: Valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de valores catastrales para el terreno concreto a valorar, o en caso de pérdida de vigencia de los valores de las ponencias (que no se acredita en el expediente), habría que acudir al valor de repercusión obtenido por el método residual que resultaría de la aplicación del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, el cual exige el correspondiente estudio de mercado. La metodología utilizada no garantiza la objetividad y correcta equivalencia de contraprestaciones.
  - El Estudio de Detalle definitivamente aprobado y debidamente diligenciado no fue corregido con la introducción de la conversión en dinero del aprovechamiento en sustitución de la parcela originaria prevista en el Estudio. Esto provoca la existencia de una contradicción entre el

contenido del Estudio de Detalle aprobado definitivamente y el acuerdo plenario por el que se sustituye el 10% por su equivalente en metálico.

- Los 15.824.805 pesetas constan como ingresadas en la tesorería municipal en el ejercicio 2002. Contablemente se imputan en el ejercicio del ingreso a una cuenta extrapresupuestaria de pendiente de aplicación, sin que sea aplicada al presupuesto hasta el ejercicio 2003. Este hecho vulnera el principio de devengo y de anualidad presupuestaria recogido en el artículo 144 de la LRHL, en especial cuando a finales del año 2002 se tramitó un crédito extraordinario. De esta forma, se desvirtúa el Resultado Presupuestario que no recoge un derecho perteneciente al ejercicio. El derecho por tal concepto se imputó incorrectamente en el ejercicio 2003 a la partida presupuestaria de ingresos 552, pero no se trata de un rendimiento del Patrimonio sino una sustitución del aprovechamiento urbanístico que le corresponde al Ayuntamiento. En consecuencia, debió ser imputado al capítulo 3 del estado de ingreso; en concreto a la partida 396, 397 o 399 como recomienda la IGAE en su consulta 1/93.

En relación a la ejecución de las obras de urbanización y edificación iniciadas en la Unidad de Ejecución, se verificaron las siguientes incidencias:

- Se prescinde de la tramitación del procedimiento previsto para los proyectos de urbanización en la LSG/97, RGU/78 y apartado 5.1.1.2 de las NNSS. En su lugar se tramitó un expediente de licencia de obra de acondicionamiento de parcela, pero sin seguir el régimen de publicaciones que exige la normativa antes comentada. Además, la obra de acondicionamiento que se autoriza no responde a la total urbanización de la unidad de ejecución, sino sólo a la ZV2 y vial previsto en el Estudio de Detalle aprobado, quedando la ZV1 pendiente de ejecución. La normativa urbanística no permite el fraccionamiento de la obra urbanizadora, siendo los promotores de la actuación los responsables de la correcta ejecución de la totalidad de la obra urbanizadora. Esto se deduce de lo dispuesto en los artículos 14.2, e) de la LS/98, 70.1 y .2, y en especial del artículo 120.2 que dice: “La ejecución del planeamiento se realizará por polígonos completos”, preceptos todos ellos de la LSG/97. En consecuencia, el Ayuntamiento no debió autorizar la obra de acondicionamiento pretendido por el promotor principal del polígono de ejecución. A los efectos de la mayor comprensión de esta incidencia, se incorpora como ANEXO nº 1 el plano de situación de las parcelas edificables, zonas verdes, aparcamiento y vial incluidas en el Estudio de Detalle aprobado.



- Se concede, en sesión de Comisión de Gobierno de 7 de marzo de 2002, licencia de edificación en la parcela de mayor superficie propiedad del promotor principal de la Unidad de Ejecución. La misma queda condicionada a la presentación de un Aval por el importe de la obra de urbanización de la zona a edificar, que ascendían a 66.156,58 euros, sin que a la fecha de la terminación del trabajo de campo de este informe se hubiera constituido. Esto omisión priva al Ayuntamiento disponer de una garantía frente al promotor responsable que asegure la correcta ejecución de la obra urbanizadora. Se incumple no sólo la condición de la licencia impuesta, que determinaría la falta de eficacia de esta última e imposibilitaría el inicio de la construcción, sino que también se omite exigir al promotor las condiciones previstas en el artículo 41 del RGU/78, hecho que se encuentra agravado por las incidencias comentadas en el punto anterior. Se ha comprobado que, si bien el edificio se encuentra en fase muy avanzada de ejecución, el inicio de la obra urbanizadora de viales, zonas verdes, no se ha producido. Tal extremo se observa en la fotografía del ANEXO Nº 2. La exigencia de urbanización y edificación simultánea que exige la normativa urbanística no está siendo cumplida. El Ayuntamiento no debería conceder la licencia de primera ocupación de la edificación autorizada mientras que no se complete totalmente la obra urbanizadora de la integridad de la unidad de ejecución.

### **3.2. ESTUDIO DE DETALLE NÚMERO 3 (El Marino S.A.)**

El ámbito territorial del Estudio de Detalle ejecutado contaba con una superficie total de 3.190,45 m<sup>2</sup>. La ordenación de ese ámbito se recogió en la aprobación NNSS mediante la integración de un convenio urbanístico entre el único propietario del polígono, “EL MARINO SA” y el Ayuntamiento. En este convenio se reguló la ordenación pormenorizada del polígono en lo referente a plazos de ejecución, dotaciones locales, volúmenes edificables, cesiones al Ayuntamiento, situación gráfica de construcciones y dotaciones locales. El convenio exigía la tramitación de un Estudio de Detalle.

Al día de la fecha de la terminación de los trabajos de campo, este polígono es el único que se encuentra total y definitivamente terminado en cuanto a su edificación y urbanización.

Si bien la tramitación del Estudio de Detalle siguió el procedimiento legalmente establecido y se ajustó a la regulación que el convenio realizaba del ámbito, en lo referente a la intensidad de edificación, reparcelación y cesión del 10% del aprovechamiento, resultaron las siguientes incidencias:

- La edificabilidad prevista en el convenio integrado en las NNSS ascendía a 8.122,19 m<sup>2</sup> edificables. Con la aprobación del Estudio de Detalle se reduce, como consecuencia de respetar un pequeño vial de acceso a otra vivienda colindante, a 7.999,81 m<sup>2</sup> edificables. De esta edificabilidad, resulta, respecto a la superficie total del polígono (3.190,45 m<sup>2</sup>), una intensidad de 2,5 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>. Considerando que la aprobación del Estudio de Detalle es posterior a la LSG/97, la intensidad autorizada definitivamente con la aprobación del Estudio de Detalle excede en 1,675 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup> el límite establecido en el artículo 11.1,b) del texto normativo antes citado, aplicable de acuerdo con la disposición transitoria segunda y derogatoria única de la misma ley.
- No se tramitó proyecto de compensación, como se deriva para los supuestos de propietario único, de los artículos 173 y 174.2 del RGU/78. No obstante, y en defecto del anterior proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de inscripción de actos de naturaleza urbanística en el Registro de la Propiedad, mediante dos escrituras públicas otorgadas por la propiedad, se ceden al Ayuntamiento la finca donde se localiza el aprovechamiento municipal (parcela 1C) y los viales (fincas 3 y 4) de titularidad municipal. No constan inscritas en el Registro de la Propiedad ni en el Inventario de bienes de la Entidad Local. La situación de la parcela cedida al Ayuntamiento y de los viales se observa en el ANEXO n° 3.
- En relación al aprovechamiento municipal de cesión obligatoria y gratuita por la propiedad, la parcela 1C del Estudio de Detalle (ANEXO n° 3) representa, respecto al aprovechamiento total del ámbito, el 9% del aprovechamiento total. La determinación recogida en el Estudio de Detalle se entiende contrario a lo dispuesto a la disposición transitoria segunda de la LSG/97, que fija, en suelo urbano no consolidado como el correspondiente al Estudio de Detalle n° 3, en un máximo del 85% (hay que entenderlo ampliado al 90% después de la Ley 7/97, de 14 de abril) del aprovechamiento susceptible de adquisición por los propietarios. El 10% restante corresponde a la administración local a la que le ha de ser cedida obligatoria y gratuitamente. La aprobación de la LSG/97 supuso derogar tácitamente, en aplicación de la Disposición Derogatoria única de la Ley, por ser contraria a las previsiones de esta última, la intensidad de aprovechamiento privado incorporado a las NNSS a través del convenio. En consecuencia, existe un 1% de aprovechamiento (79 m<sup>2</sup>t) que debió ser

cedido al Ayuntamiento y que, sin embargo, permaneció de titularidad privada. Aplicando la valoración realizada por el técnico municipal para el aprovechamiento de la unidad de ejecución nº 5, y sin que ello signifique reconocer su corrección y objetividad, el importe de ese aprovechamiento dejado de percibir ascendería a 2.441.100 pesetas. No obstante, se hace constar que, de acuerdo con el convenio urbanístico, los gastos de urbanización por el 10% de aprovechamiento son asumidos por el promotor, ascendiendo a la cantidad de 884.935 pesetas.

### **3.3. UNIDAD DE EJECUCIÓN Nº 1 (*Finca Lordelo*)**

Esta unidad de ejecución estaba prevista en las NNSS. La ficha de la unidad establecía el plazo de tres años, a contar desde la aprobación definitiva de las NNSS, para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización. Si bien el Estudio de Detalle, que trataba de ordenar la zona y reducir el ámbito de la unidad de ejecución, se tramitó durante el ejercicio 2001 (aprobado definitivamente en pleno de 20 de diciembre de 2001, BOP de 31 de enero de 2002), los deberes de cesión, parcelación y urbanización no han sido cumplidos, encontrándose el ámbito territorial de la unidad en la misma situación física que cuando se aprobaron las NNSS. Esto denota una escasa preocupación del Gobierno local por hacer cumplir los deberes urbanísticos que por ley vienen impuestos (ANEXO 4).

## 4. INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN LA EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO

### 4.1. Las licencias

De las licencias tramitadas por el Ayuntamiento durante los ejercicios fiscalizados se examinó una muestra de 32 expedientes. No se pudo determinar el porcentaje de la muestra como consecuencia de que la información suministrada por el Ayuntamiento, no aparecía ordenada por las diferentes clases de expedientes del servicio de urbanismo.

nº expte	Descripción de la obra	Fecha de acuerdo de Comisión de Gobierno
96/98	Edificio sótano, bajo y 2 plantas	31/03/1998
120/98	Edificio sótano, bajo, 3 plantas y ático	31/03/1998
553/98	Cobertizo para aparcamiento en campo de golf de La Toja	20/11/1998
331/98	Edificio para 14 viviendas	15/10/1998
406/98	Edificio sótano, planta baja, 3 pisos y ático para 11 viviendas	01/10/1998
659/99	Reforma y ampliación unifamiliar	15/01/1999
14/99	Remodelación Hotel-Balneario La Toja	05/04/1999
642/99	Viviendas unifamiliares adosadas	09/09/1999
292/99	Construcción de vivienda unifamiliar	11/06/1999
567/99	Edificio residencial	22/12/1999
568/99	Edificio para 14 viviendas	03/02/2000
152/00	Excavación parcela para futura edificación	13/04/2000
129/00	Reforma y ampliación unifamiliar	11/05/2000
615/00	Edificio para balneario, uso comercial y hotelero	26/07/2000
314/00	Vivienda unifamiliar en La Toja	07/09/2000
493/00	Vivienda unifamiliar en La Toja	30/11/2000
310/00	Vivienda unifamiliar	21/09/2000
451/00	Reformado construcción edificio balneario y usos múltiples	30/11/2000
001/01	Edificación vivienda unifamiliar	22/01/2001
160/01	Edificación vivienda unifamiliar	21/06/2001
117/01	Ampliación edificio	27/07/2001
201/01	Construcción edificio previo derribo del existente	24/05/2001
318/01	Construcción de edificio	15/11/2001
418/01	Instalación depuradora aguas	26/09/2001
425/01	Construcción de edificio	21/09/2001
469/01	Viviendas adosadas	21/06/2002
494/01	Construcción de edificio	30/11/2001
503/01	Reforma y ampliación hotel	04/04/2002
054/01	Edificación para apartamentos	05/03/2001
627/01	Construcción de edificio	07/03/2002
643/01	Urbanización para puerto de carga	11/04/2002
644/01	Construcción y apertura de Hotel-apartamentos	01/02/2002

#### a. Tramitación administrativa de las licencias

El otorgamiento de licencias debe ajustarse al régimen de procedimiento establecido en la legislación de régimen local según las previsiones de la LSG/97. Entre los actos de instrucción, tanto la Ley como el RDUG/99 establecen la necesidad de que existan informes técnicos y jurídicos con carácter preceptivo.

En todos los expedientes analizados no consta el informe jurídico que corresponde al Secretario de la Corporación o a otro funcionario al que se le atribuya específicamente este trámite.

El procedimiento de otorgamiento o denegación de licencias deberá concluir en el plazo de uno o tres meses, según se trate de obras menores o mayores, respectivamente. Se verificó la terminación y notificación en plazo de los expedientes analizados salvo, en los expedientes 642/99, 318/01 y 503/01. Se denegaron expresamente al no ajustarse al ordenamiento urbanístico, las licencias relativas a los expedientes 14/99, 567/99, 152/00, 314/00, 451/00, 054/01 y 469/01.

Se comprobó que en los expedientes examinados a partir del año 1999, consta en el acuerdo de la Comisión de Gobierno las determinaciones exigidas por el artículo 17 del DRUG/99.

#### **b. Aspectos tributarios de las licencias**

Una de las repercusiones económicas del urbanismo son los ingresos que el Ayuntamiento percibe por la utilización del suelo. En este apartado, se analizan los ingresos tributarios derivados de las autorizaciones urbanísticas que son las procedentes del impuesto de construcciones, instalaciones y obras. El Ayuntamiento de O Grove no exige tasas por expedición de licencias urbanísticas.

La ordenanza fiscal reguladora del ICIO se aprueba en el año 1989 sin que haya sufrido modificaciones hasta la fecha. El cálculo de la cuota tributaria prevista en la ordenanza se fundamenta en el presupuesto presentado por los interesados, siempre que estuviera visado por el Colegio correspondiente. El tipo de gravamen que figura en el texto publicado en el BOP de 12 de diciembre de 1989 es de 2,8% en urbanizaciones y de 2% en el resto del municipio. Sin embargo, la primera de las cantidades no coincide con la ordenanza que figura en el acta de la sesión plenaria de aprobación de la misma donde consta el 2,5% para las urbanizaciones (tipo que aplicó la Corporación durante los ejercicios fiscalizados). Esta discrepancia entre el acta del Pleno y la publicación evidencia un error que debe ser aclarado y corregido por el Ayuntamiento. En el caso de que el tipo realmente vigente sea el de la publicación, se debe exigir la diferencia resultante de aplicar el tipo de 2,8% frente al de 2,5% liquidado, ya que esas cantidades constituyen un ingreso dejado de percibir y que debe ser exigido dentro del período de prescripción. También se recomienda la modificación o aclaración de la Ordenanza Fiscal del Impuesto en lo referente al concepto de

urbanización a los efectos impositivos correspondientes, evitando de esta manera arbitrariedades (prohibida por el artículo 9.3 de la CE) en la aplicación de los tipos que serían contrarios a la objetividad del funcionamiento de la Administración (artículo 103 de la CE) y al principio de igualdad o justicia fiscal (artículo 14 de la CE).

### **Gestión y liquidación del impuesto de construcciones, instalaciones y obras**

La ordenanza reguladora del impuesto establece la liquidación como forma de exacción. Del análisis de la gestión tributaria llevada a cabo por el Ayuntamiento se comprobaron las siguientes incidencias:

- Las liquidaciones relativas a este impuesto no se someten a aprobación de ningún órgano municipal, lo que supone una vulneración del procedimiento de gestión tributaria. Las liquidaciones se firman por el interventor, que es funcionario sin competencia para dictar actos administrativos. No se puede prescindir de la aprobación por el órgano competente. Este hecho podría determinar la nulidad de las liquidaciones practicadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 de la LGT.
- No consta en los expedientes la liquidación definitiva del impuesto, previa comprobación administrativa, de acuerdo con la obra finalmente ejecutada y el coste real efectivo de las mismas, como exige el artículo 5.2 de la ordenanza fiscal y el 104 de la LRHL. Este hecho tiene especial relevancia en aquellos supuestos en que la liquidación definitiva da lugar a la exigencia de las cantidades que correspondan y que debe realizarse dentro del período de prescripción para evitar la pérdida de esos recursos y las responsabilidades que correspondan. Así, en el expediente de licencia de obra 615/00 se ha detectado una diferencia de 428.521.025 pesetas entre el presupuesto de la obra y lo efectivamente realizado, resultando una cuota no liquidada de 10.713.026 pesetas (aplicando el tipo de 2,5%), que debe ser exaccionada y exigida al obligado al pago.

nº expediente	Presupuesto inicial (pesetas)	Coste final (pesetas)	Diferencia de coste real y efectivo (pesetas)	Diferencia de cuota no liquidada y exigida (pesetas)
615/00	1.397.333.416	1.825.854.441	428.521.025	10.713.026

Además, el derecho a practicar las liquidaciones definitivas correspondientes a construcciones terminadas en los ejercicios 1999 y anteriores podrían haber prescrito, conforme a lo establecido en el artículo 64 de la LGT para los derechos

de naturaleza tributaria. Estos hechos podrían dar lugar, en su caso, a la exigencia de las responsabilidades, de acuerdo con lo previsto en el Título VII del TRLGP y artículos 38.1 y 42 de la Ley orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas.

### **Contabilidad**

La liquidación y contabilización del impuesto se realiza tras la concesión de la preceptiva licencia, según indican los 104 y 144 de la LRHL. Sin embargo en los expedientes 207/01 y 643/01 no se respetó el procedimiento recogido en los preceptos citados.

Los ingresos en efectivo se formalizan en una cuenta extrapresupuestaria, aplicándose después, con la data del servicio de recaudación, al derecho presupuestariamente reconocido que corresponda.

### **4.2. Disciplina urbanística**

La actividad administrativa de policía urbanística consiste en un conjunto de medidas destinadas a lograr que los actos de los particulares cumplan la legalidad vigente y se mantengan en el marco del interés general. La trasgresión urbanística significa incumplimiento de la legalidad que da lugar, en su caso, a la restauración del ordenamiento perturbado, así como a la sanción del infractor. Por eso, las medidas destinadas a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal, son simultáneas e independientes de los procedimientos de sanción.

El Ayuntamiento de O Grove no tramitó durante el período 1998-2001 ningún expediente de sanción urbanística, por lo que incumple la obligación de ejercitar las potestades sancionadoras en los términos del artículo 181 de la LSG/97, que exige la sanción de la conducta ilegal. Sin embargo, sí inició expedientes de reposición de la legalidad urbanística. En el listado proporcionado constan 557 procedimientos, de los que se analizan 24.

nº exp.	Denominación de la obra	Fecha inicio procedimiento
085/98	Construcción inmueble en piedra	-
106/98	Demolición de casa y cimentación	04/08/1998
133/98	Demolición de casa y nueva edificación	24/09/1998
140/98	Construcción de los inmuebles adosados y cierre de bloques	24/02/1999
166/98	Construcción de inmueble de bajo y dos plantas	12/01/1999
043/99	Construcción de inmueble	03/05/1999
046/99	Construcción de vivienda unifamiliar	-
062/99	Construcción de vivienda de sótano y PB	-
068/99	Construcción de inmueble de semisótano +B +3P	22/03/2001
105/99	Construcción de inmueble	-
118/99	Construcción de inmueble	-
015/00	Construcción de inmueble	28/02/2000
031/00	Construcción de inmueble en cantería	-
051/00	Demolición y reforma interior para lavandería en La Toja	04/07/2000
059/00	Ampliación de vivienda unifamiliar	-
001/01	Construcción de pilares para adición de planta 2	07/02/2001
003/01	Construcción de inmueble de planta baja	16/02/2001
010/01	Adición de planta 1ª y ático	-
022/01	Edificio para balneario, uso comercial y hotelero	08/06/2001
047/01	Planta baja en construcción sobre sótano en La Toja	07/06/2001
054/01	Inmueble de sótano, bajo	21/06/2002
101/01	Vivienda unifamiliar	16/10/2001
105/01	Ejecución de sótano	25/01/2001
106/01	Cubrición de terraza	02/11/2001

Se han analizado los expedientes solicitados, salvo el 46/99 y el 59/00 que no fueron localizados y puestos a disposición del equipo auditor. Se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- En los procedimientos 85/98, 62/99, 105/99, 118/99, 31/00 y 10/01 no se llega a iniciar expedientes de reposición de legalidad y sólo consta la denuncia del particular, en ejercicio de la acción pública, y diligencias policiales.
- Salvo en los expedientes 133/98, 43/99, 3/01, 54/01 y 105/01, no consta en los procedimientos analizados el informe técnico que determine la legalidad o ilegalidad de la obra realizada que sirva de motivación para la resolución de los expedientes iniciados y ordene la demolición o legalización de la obra, según los casos.
- En los expedientes iniciados se ordena la suspensión de las obras, pero no se resuelven en los términos del artículo 175.3 de la LSG/97, adoptando el acuerdo que corresponda según la naturaleza de lo



realizado. Por este motivo, se incumple la obligación del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de resolver expresamente por parte del Ayuntamiento, pudiéndose producir la caducidad de los expedientes por transcurso del plazo máximo de resolución conforme a lo establecido en el artículo 44 de la misma Ley. La Corporación debería decidir, dado el tiempo transcurrido desde su iniciación, si existe caducidad del expediente, acordarla y proceder al archivo de las actuaciones, e iniciar, dentro del plazo de cuatro años que señala el artículo 176 de la LSG/97, nuevo procedimiento de disciplina urbanística.

No obstante, a pesar de que se puedan y deban reiniciar los procedimientos, esta dejadez en la tramitación de los expedientes implica responsabilidades y una deficiente utilización de las posibilidades de reacción a disposición de la Administración, en la medida en que las obras ilegales pueden ser terminadas una vez caducado el procedimiento del que la suspensión forma parte y posibilita el transcurrir del plazo de 4 años que el artículo 176 de la LSG 1/1997 concede al Ayuntamiento para ejercer sus facultades en defensa de la disciplina urbanística.

- En algunos casos se inician los procedimientos relativos a obras en curso, mucho tiempo después de que se tiene conocimiento del ilícito urbanístico a través de las denuncias particulares o de las diligencias policiales, lo que posibilita que las obras ilegales se lleguen a terminar antes de la resolución definitiva. Esto se aprecia significativamente en dos de los expedientes analizados, en los que transcurren más de un año entre las diligencias que obran en el expediente y la resolución de inicio del expediente de reposición de la legalidad:

<b>Expediente 68/99</b>	
Parte de la Policía local	02/06/1999
Diligencia policial de estudio fotográfico	07/06/1999
Diligencia policial de estudio fotográfico	03/05/2000
Diligencia policial de estudio fotográfico	04/10/2000
Diligencia policial de estudio fotográfico	23/01/2001
<b>Decreto de inicio y suspensión de obra</b>	<b>20/03/2001</b>
<b>Expediente 54/01</b>	
Escrito de denuncia de particular	28/03/2001
Escrito de denuncia de particular	09/05/2001
Parte de denuncia de la Policía Local	15/05/2001
<b>Decreto de inicio y suspensión de obra</b>	<b>21/06/2002</b>

## **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **5.1. Observaciones de carácter general**

La gestión urbanística desarrollada por el Ayuntamiento de O Grove durante la vigencia de las NNSS de Planeamiento se limitó, salvo en las Unidades de Ejecución analizadas en este informe, a la concesión de licencias directas de obras, circunstancia que impidió la participación de la comunidad, a través del Ayuntamiento en las plusvalías generadas por las nuevas edificaciones. Este urbanismo individualizado tampoco permitió la obtención, a cuenta de los promotores, de dotaciones y equipamientos necesario para la mejora de la calidad de vida en el entorno urbano. La concesión de licencias directas de obras, con amparo en una normativa transitoria que acabó convirtiéndose en permanente, se agravó en las urbanizaciones de Balea, Montemar, San Vicente, Pedras Negras, O Carreiro, O Sineiro y, en especial, en A Toxa. Las NNSS exigían la tramitación de un Plan Especial para cada una de las citadas urbanizaciones en el plazo de seis meses a contar desde la aprobación de las NNSS de Planeamiento (1996). Ninguno de estos Planes Especiales fueron objeto de aprobación. Este hecho motivó la suspensión del planeamiento por la Xunta de Galicia y afectó gravemente a la delicada situación urbanística, medioambiental y costera de esos ámbitos.

De los diferentes ámbitos territoriales de ejecución urbanística integral previstas en las NNSS, sólo dos unidades de ejecución han sido desarrolladas técnica y físicamente. Este hecho viene a confirmar lo dicho en el párrafo precedente.

### **5.2. Medios personales del servicio de urbanismo**

La presencia de sólo tres personas en el servicio de urbanismo, atendiendo a las características del Ayuntamiento, se estima como insuficiente para un correcto y eficaz funcionamiento de mismo.

### **5.3. Gestión urbanística**

En la Unidad de Ejecución número 5, destacan las siguientes incidencias:

- Se aprueba un Estudio del Detalle que crea un vial público no previsto en las NNSS. Este instrumento no es el legalmente admisible para la ordenación de dotaciones locales.
- La intensidad prevista en el Estudio de Detalle es superior a la permitida por el artículo 11.1,b) de la LSG/97.

- Se sustituye el aprovechamiento del 10% por su equivalente en metálico sin que se acredite la concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 157.5 de la LSG/97. El informe técnico de valoración no acredita objetivamente, mediante un estudio de mercado incorporado al expediente, la razonabilidad de la valoración efectuada del aprovechamiento.
- La imputación presupuestaria del citado aprovechamiento se realiza incorrectamente al capítulo 5 del estado de ingresos, cuando lo correcto sería imputarlo al 3.
- Se permite iniciar la construcción de una edificación sin que se preste garantía suficiente para responder de la obra urbanizadora.

Del Estudio de Detalle número 3, resaltar las siguientes incidencias:

- La intensidad prevista en el Estudio de Detalle es muy superior a la permitida por el artículo 11.1,b) de la LSG/97.
- El aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria al Ayuntamiento se reduce en un 1% del aprovechamiento total del ámbito, que representa 79 m<sup>2</sup> t, sin que esa reducción fuera compensada por el propietario.

#### **5.4. Intervención municipal en la edificación y uso del suelo**

Existe una discordancia entre el tipo impositivo del Impuesto sobre Construcciones para urbanizaciones publicado con la Ordenanza en el BOP y la que se deriva del acta del Pleno que la aprueba. El Ayuntamiento ha estado aplicando el tipo previsto en el acta plenaria sin que haya rectificado o aclarado la discordancia detectada. Las liquidaciones por ese Impuesto no se encuentran aprobadas por órgano municipal alguno, pudiendo incurrir en un supuesto de nulidad de los previstos en el artículo 153 de la LGT.

#### **5.5. Disciplina urbanística**

El Ayuntamiento incumple su obligación de ejercer la potestad sancionadora frente a los infractores, vulnerando el artículo 181.2 de la LSG/97. En materia de reposición de la legalidad urbanística, en algunos casos, la suspensión de obras ilegales se acuerda una vez concluidas éstas, cuando el conocimiento de su existencia es muy anterior. Con carácter general, los expedientes de reposición de la legalidad urbanística no se concluyen mediante resolución que declara la legalización o demolición de lo construido, incumpliendo la obligación de resolver

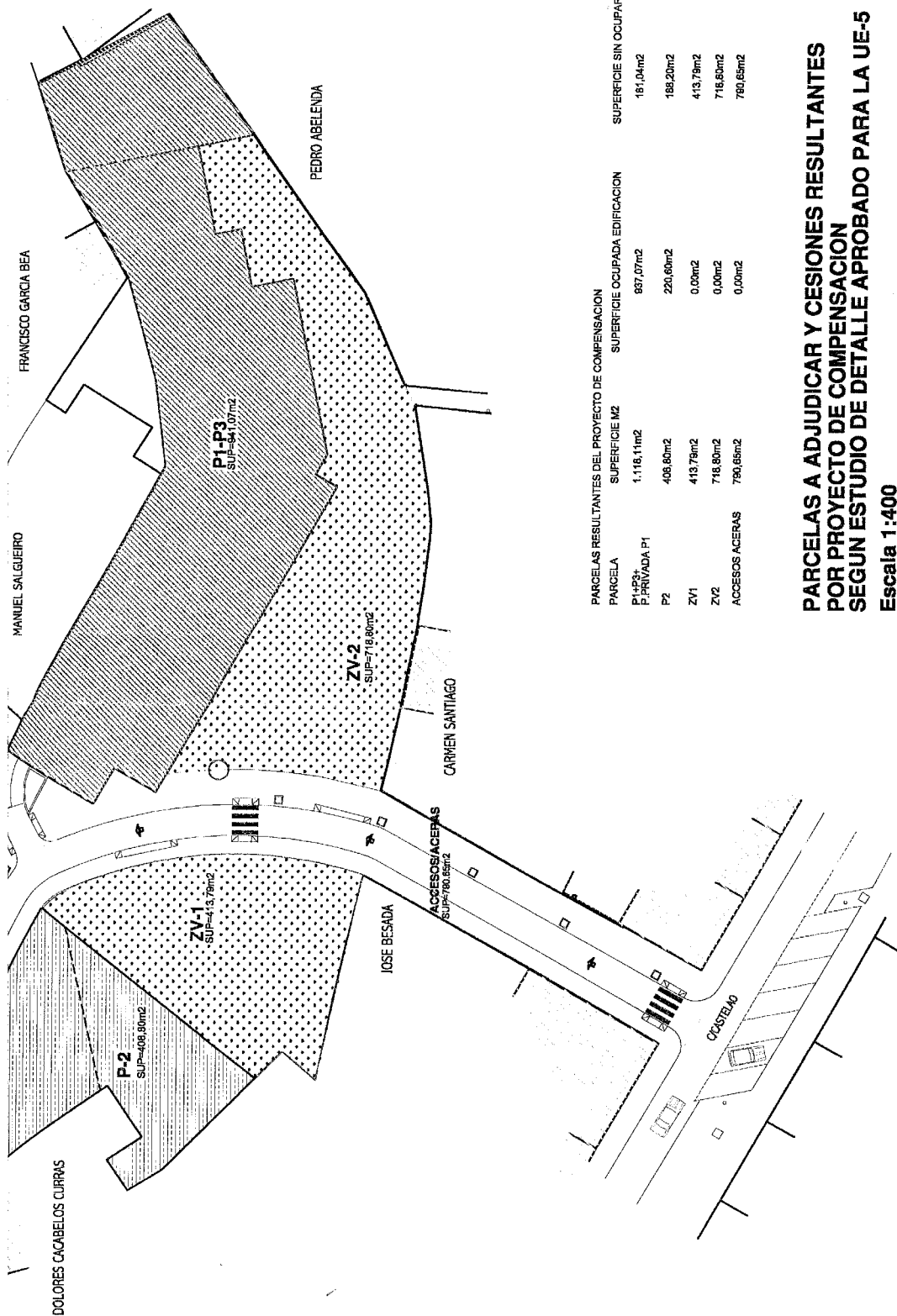
que impone en todo caso el artículo 42 de la LRJPAC y en especial el artículo 175.3 de la LSG/97, que ordena demoler lo ilegalmente concedido o cuando, siendo legalizable, no se solicitara licencia en el plazo de dos meses desde el requerimiento municipal.

## **5.6. Recomendaciones**

El Ayuntamiento debe corregir los incumplimientos detectados, ajustando su actuación a lo dispuesto en la normativa de aplicación a la que está sometida y que resulta irrenunciable, evitando así incurrir en las responsabilidades que correspondan. En particular:

- Debe revisar el Instrumento de Planeamiento General que permita el estricto cumplimiento de la legalidad urbanística, protección de las características medio ambientales y costeras del municipio, así como la corrección de insuficientes dotaciones, equipamientos e infraestructuras, especialmente en las urbanizaciones de Balea, Montemar, San Vicente, Pedras Negras, O Carreiro, O Sineiro y A Toxa
- Debe dotar de mayores recursos personales y técnicos al servicio de urbanismo para el correcto cumplimiento de las competencias y obligaciones en la materia
- El Ayuntamiento debe aprobar y actualizar el Inventario municipal, constituyendo formalmente dentro del anterior, como patrimonio separado, el PMS a los efectos de control y fiscalización. También debería coordinar el mismo con la contabilidad municipal.
- Es necesario que la Corporación aclare las discrepancias entre los tipos impositivos del Impuesto sobre Construcciones en urbanizaciones para, en su caso, exigir las cantidades dejadas de liquidar por tal concepto.
- El Gobierno municipal deberá cumplir sus obligaciones legales en lo que respecta a la disciplina y sanciones urbanísticas, evitando incurrir en las responsabilidades de toda índole que de éste hecho puedan derivarse.

Santiago de Compostela, 2 de febrero de 2004



PARCELA	SUPERFICIE M2	SUPERFICIE OCUPADA EDIFICACION	SUPERFICIE SIN OCUPAR
P-1 P-2+3 P-PRIVADA P-1	1,118,11m <sup>2</sup>	837,07m <sup>2</sup>	181,04m <sup>2</sup>
P-2	408,80m <sup>2</sup>	220,60m <sup>2</sup>	188,20m <sup>2</sup>
ZV-1	413,78m <sup>2</sup>	0,00m <sup>2</sup>	413,78m <sup>2</sup>
ZV-2	718,80m <sup>2</sup>	0,00m <sup>2</sup>	718,80m <sup>2</sup>
ACCESOS ACERAS	780,66m <sup>2</sup>	0,00m <sup>2</sup>	780,66m <sup>2</sup>

**PARCELAS A ADJUDICAR Y CESIONES RESULTANTES  
POR PROYECTO DE COMPENSACION  
SEGUN ESTUDIO DE DETALLE APROBADO PARA LA UE-5**  
Escala 1:400











**ILMO. CONCELLO DO GROVE** (Pontevedra)  
C.I.F. P-36022008

Praza do Corgo, 1  
36980 O GROVE

Tel. 986 73 09 75  
Fax 986 73 13 58

<http://www.turismogrove.com>  
E-mail: o\_grove@legamp.es

ILMO. CONCELLO O GROVE	
ENTRADA N.º	SALIDA N.º
	1026
DATA: - 5 MAR. 2004	



CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA  
R/DOMINGO FONTAN S.N.  
15771 SANTIAGO DE COMPOSTELA

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA REXISTRO XERAL	
N.º	296
DATA	8 MAR. 2004
ENTRADA	

**ASUNTO: ALEGACIÓNS Ó ANTEPROXECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DO URBANISMO. CONCELLO DO GROVE. EXERCICIOS 1998-2001.**

Examinado o documento arriba referenciado, cómpreme formular as seguintes alegacións.

Con carácter xeral considéranse correctas e ponderadas as conclusións e recomendacións contidas en dito informe.

Neste senso hay que subliñar, que por parte deste Concello xa se están levando a cabo as seguintes correccións:

- Atópase en trámite, próximo á aprobación inicial, un novo instrumento urbanístico que consistirá no Plan Xeral de Ordenación Municipal, co cal espéranse solventar as deficiencias de regulación detectadas nas actuais Normas Subsidiarias, parcialmente en vigor.
- No que respecta ás deficiencias observadas na tramitación da Unidade de Execución número 5, detectada a falta de constitución do aval requirido pola licenza outorgada o 7 de marzo de 2002, no día de hoxe xa se atopa constituída a citada garantía e depositada na tesourería municipal.

Tamén foi requirido o promotor, para que presente un novo "Plano de Ordenación e Zonificación" núm. 6 do Estudio de Detalle citado, de forma que no documento definitivo non figure a titularidade municipal sobre a parcela que inicialmente estaba prevista para cesión do 10% do aproveitamento e que foi obxecto de substitución polo seu valor en metálico; tamén para que, previa a obtención da correspondente licencia, proceda á urbanización da parcela ZV1, de forma que se complete a total urbanización da unidade de execución, así como para que presente as escrituras públicas de entrega dos terreos previstos como cesións



ILMO. CONCELLO DO GROVE (Pontevedra)

C.I.F. P-3602200B

Praza do Corgo, 1  
36980 O GROVE

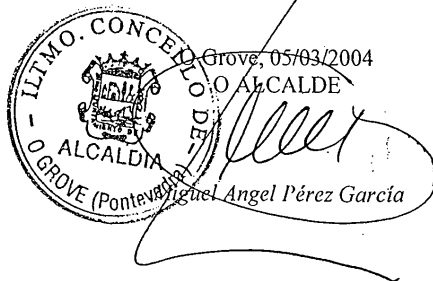
Telf. 986 73 09 75  
Fax 986 73 13 58

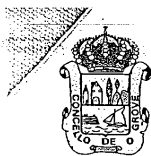
<http://www.turismogrove.com>  
E-mail: [o.grove@fegamp.es](mailto:o.grove@fegamp.es)

obligatorias ó Concello, para ser inscritos no inventario municipal de bens e no rexistro da propiedade.

- Con respecto ás incidencias detectadas no ámbito do Estudio de detalle número 3, faise constar que o Concello considerou no seu momento, que era de aplicación o establecido na disposición transitoria segunda apartado a) da LSG/97, que dispón que ós terreos situados en zonas consolidadas, correspóndelles o aproveitamento real que resulte da aplicación directa das determinacións do plan, por entender que neste suposto, non se daban as condicións estipuladas no apartado 2 do artigo 65 da LSG/97, pois as Normas Subsidiarias non prevían a delimitación dun polígono para ser obxecto de execución integral, se non meramente a obrigatoriedade de redactar un estudio de detalle para reordenación de aliñacións e rasantes. Polo tanto considerouse que a edificabilidade que lle correspondía era a prevista no planeamento e a obrigatoriedade de cesión derivábase do estipulado polo convenio urbanístico incorporado ás propias Normas Subsidiarias Municipais e non pola obriga establecida para o solo urbano non consolidado polo apartado b) da disposición transitoria segunda da citada lei.
- En todo caso vaise a proceder á inscrición das parcelas obxecto de cesión no inventario municipal de bens e no rexistro da propiedade.
- Respecto ás observacións relativas á contabilidade e ordenanzas fiscais, achegase copia do informe elaborado pola intervención municipal, facendo constar que xa se está procedendo a someter a aprobación do órgano municipal competente as liquidacións do Imposto sobre Obras e Construcións e estase a redactar un proxecto de modificación da ordenanza correspondente para aclaración das dúbidas e contradicións que puideran derivarse do texto actualmente vixente, así como á liquidación deste imposto onde se detecta un incremento de valor con respecto á liquidación inicial.

Por último conclúese que estanse a adoptar as medidas necesarias para poñer en práctica as recomendacións propostas por ese Tribunal de Contas e corrixi-las deficiencias que poidan existir.





ILMO. CONCELLO DO GROVE (Pontevédrá)

C.I.F. P3602200B

Praza do Corgo, 1  
36980 O GROVE

Tel. 986 73 09 75  
Fax 986 73 13 58

<http://www.turismogrove.com>  
E-mail: [o.grove@fegamp.es](mailto:o.grove@fegamp.es)

**ANTEPROXECTO DE INFORME DE FISCALIZACION DO URBANISMO  
EMITIDO POLO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA**

**INFORME DE INTERVENCION SOBRE AS ALEGACIONES E  
RECOMENDACIONES FEITAS POLO CONSELLO NO QUE AFECTA AS  
CUESTIONS PRESUPOSTARIAS, CONTABLES E TRIBUTARIAS.**

**PRIMEIRO.-** Respecto do informado polo órgano fiscalizador acerca de que a auxiliar que presta servicios actualmente no departamento de urbanismo debe estar clasificada na subfunción 432 do presuposto de gastos, esta intervención está de acordo có sinalado ño informe pois, se ben, non existe acordo expreso de que esté adscrita a tal servicio a realidade é que si o está e, polo tanto, debe pasar da subfunción 121 (administración xeral) á 432 (Urbanismo).

**SEGUNDO.-** Respecto do informado polo órgano fiscalizador acerca de que a contabilización do ingreso pola monetarización do aproveitamento da unidade de execución nº5 realizouse incorrectamente por non respetar o principio de devengo, coa conseguinte desvirtuación do resultado presupostario, e aplicalo o concepto 552 en lugar de facelo nún do capítulo 3, considera esta Intervención que, sin contradecir nin estar en completo desacordo có manifestado polo órgano fiscalizador, a contabilización feita pódese considerar moi respetuosa co principio de prudencia, có principio de devengo e có principio de correlación de ingresos e gastos.

As razóns nas que se sustenta esta afirmación son as seguintes:

- 1- Cando os ingresos están sometidos a algunha condición, como é o caso do aproveitamento urbanístico debido a súa afectación a unhas finalidades de inversión moi concretas establecidas polos artigos 276 e 280 da Lei do Réximen do Solo e Ordenación Urbana, a súa aplicación inmediata ó presuposto de ingresos sin estar establecida, ou non prevista, a súa concreción no estado de gastos, desvirtuaría tanto o resultado presupostario como o remanente líquido de tesourería, pois estaríanse incrementando os dereitos recoñecidos de ingresos sin que se recoñeceran correlativamente as obrigacións de gasto para as que estaría destinado inexcusablemente tal recurso financeiro.
- 2- Que o ingreso se impute a un concepto non presupostario pendente de aplicación denominado "Patrimonio Municipal do Solo", ademais de ser a concreción formal dos feitos, facilita enormemente a información contable e a claridade na rendición de contas sin ter o inconveniente de perderse o seu seguimento nún concepto de ingresos presupostario que se agotaría coa liquidación do exercicio. Pola contra, o saldo do concepto pendente de aplicación sempre daría información exacta do que queda pendente de aplicar á súa finalidade específica que decida a Corporación e de acordo có disposto pola Lei. Incluso podería darse o caso de que a Corporación non acordase a concreción da inversión durante anos e que o remanentes de tesourería fosen negativos sin aplicar o recurso.
- 3- Tamén se equilibraría a financiación do gasto presupostario afectado cando se decidira polo Pleno da Corporación o destino concreto de este aproveitamento en metálico, pois para cada inversión debe establecerse o seu plan de financiamento e, polo tanto, a medida que se recoñeceran obrigacións do gasto con financiación afectada, iríase aplicando o presuposto de ingresos a financiación específica que figura contabilizada e pendente de aplicación. Non sería mais correcto aplicar o remanente líquido de tesourería pois o ingreso derivado do aproveitamento non pode considerarse igual que os recursos ordinarios que veñen a satisfacer as necesidades de gastos en xeral o estar afectado a unha finalidade previamente determinada polos artigos mencionados 276 e 280 da Lei do Réximen do Solo. Estimo que debería diferenciarse o devengo na contabilidade có devengo como recurso presupostario.





ILMO. CONCELLO DO GROVE (Pontevedra)

C.I.F. P-36022008

Praza do Corgo, 1  
36980 O GROVE

Tel. 986 73 09 75  
Fax 986 73 13 58

<http://www.turismogrove.com>  
E-mail: o\_grove@fegamp.es

- 4- Que o ingreso se aplicara o capítulo 5º cando se acordou a súa finalidade concreta e se aprobou o gasto que él viña a financiar, en lugar do capítulo 3º, tal como informa o órgano fiscalizador, considera esta Intervención que non ten maior trascendencia que unha formalidade de aplicación presupostaria de ingresos, pois non desvirtúa resultados presupostarios nin financeiros, se ben, sería mais correcto facelo tal como di o Consello de Contas atendendo as recomendacións da Intervención Xeral do Estado, xa que, a clasificación da operación non está prevista expresamente na reglamentación presupostaria.

**TERCEIRO.**-Con relación a que as liquidacións non se someten a aprobación de ningún órgano municipal, debe entenderse no sentido de que non están expresamente aprobadas, cousa que efectivamente debe corrixirse para evitar calquer duda sobre a súa validez tal como indica o Consello de Contas. Non obstante, cando se aproba a concesión dunha licenza debe xuzgarse que tamén se aproba a liquidación do Imposto de Construcións pois, aínda que separable, é consustancial có propio acto administrativo e insoslayable no procedemento. Hay que ter en conta tamén que a Base 11ª de Execución do Presupuesto establece que as liquidacións tributarias serán expedidas e notificadas pola Intervención, tendo a consideración de provisionais, e adquirindo o carácter de definitivas cando dentro do prazo especificado non se producen reclamacións contra da mesma. Con esto, debería concluírse que tódalas liquidacións practicadas son válidas, pois non existen causas de indefensión, falta de notificación nin expedición por órgano manifestamente incompetente para declararlas nulas.

De tódolos xeitos, debe atenderse e atenderase ó informado polo Consello de Contas pois é o procedemento mais correcto e que non da lugar a duda sobre si as liquidacións están ou non aprobadas definitivamente.

**CUARTO.**-Con relación a que a ordenanza reguladora do Imposto de Obras e Construcións e confusa por non especificar con exactitud o alcance do significado de "urbanizacións", esta intervención está de acordo có informado polo Consello de Contas, así como, no caso da incoherencia entre o tipo impositivo aprobado polo Pleno da Corporación que é do 2,5% para as actuacións nas urbanizacións e o 2,8 que por error de feito foi publicado no BOP.

Para solventar estes problemas a mellor solución sería aprobar unha nova ordenanza que asegurara a claridade e seguridade nestas cuestións.

**QUINTO.**-Por último, e referente a liquidación definitiva do imposto de construcións da obra nº615/00 que sólo se realizou polo presuposto inicial e non polo definitivo, decir que as dependencias de intervención non tiveron coñecemento do presuposto efectivamente realizado, pero que unha vez recabado liquidarase a diferenza tal como informa o Consello de Contas.

O Grove, 13 de febreiro de 2004.-

INTERVENTOR ACCTAL.-  
  
Manuel Molinos Vidal

## **RÉPLICA A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE O GROVE**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento del Consello de Contas de Galicia, los resultados de las actuaciones realizadas fueron remitidas al Alcalde del Ayuntamiento de O Grove en escrito de 10 de febrero de 2004, concediéndole un plazo hasta el 5 de marzo de 2004 para que presentara las alegaciones, documentación y justificantes que estimara oportunos.

El 8 de marzo de 2004 se presentaron alegaciones que se adjuntan al presente informe. En relación al contenido y con independencia de las aclaraciones y puntualizaciones que en cada caso figuran en la réplica, es necesario señalar con carácter general lo siguiente:

- a) Si como consecuencia de las alegaciones se modificara total o parcialmente el contenido del informe, esta modificación se señalará en nota a pie de página.
- b) Excepto en casos concretos que así lo requieran, el Consello de Contas de Galicia no valora las alegaciones que:
  - Confirman deficiencias o irregularidades señaladas en el informe.
  - Ofrecen criterios u opiniones sin soporte documental o normativo.
  - No rebaten el contenido del informe, proporcionando sólo explicaciones o justificaciones de la actividad municipal.

**1 Alegaciones estimadas:** ninguna

**2 Alegaciones no estimadas**

**a) Contabilización del ingreso por la monetarización del aprovechamiento de la unidad de ejecución nº5.**

Punto Segundo, apartado primero, del informe de Intervención:

*Cando os ingresos están sometidos a algunha condición (...) a súa aplicación inmediata ó presuposto de ingresos sen estar establecida, ou non prevista, a súa concreción no estado de gastos, desvirtuaría tanto o resultado orzamentario como o remanente líquido de tesourería*

La utilización de cuentas extrapresupuestarias de ingresos pendientes de aplicación tienen un carácter provisional e independiente de la contabilidad presupuestaria, en la que habrá de respetarse el principio de devengo que recoge el artículo 144 de la LRHL. La aplicación del ingreso al presupuesto sin conocer el gasto concreto al cual estará afectado, no desvirtúa el Resultado Presupuestario y el Remanente Líquido de Tesorería. Por el contrario, el aplicar el ingreso al presupuesto municipal, por tratarse de un ingreso afectado a un gasto a determinar (sin perjuicio de lo señalado en el párrafo siguiente), obligaría a ajustar el Resultado Presupuestario, restando la desviación de financiación positiva que constituye dicho ingreso, según la regla 347 de la ICAL. Esa misma desviación de financiación positiva integrará el saldo del Remanente Líquido de Tesorería para Gastos con financiación afectada, que servirá como fuente de financiación de la correspondiente modificación de crédito que habiliten los gastos a los que se encuentran afectados los ingresos por aprovechamientos urbanísticos.

Como señala el informe de Intervención, y debido a la afectación de esos ingresos a una finalidad de inversión establecida en los artículos 276 y 280 del TRLS92, en el ejercicio 2002 debió realizarse una generación de créditos, de acuerdo con el artículo 162.b) de la LRHL, garantizando la afectación legalmente establecida a través de un proyecto de gastos.

**b) Afectación de los ingresos procedentes del PMS.**

Punto Segundo, apartado segundo y tercero, del informe de Intervención:

*Que o ingreso se impute a un concepto non orzamentario pendente de aplicación (...) facilita enormemente a información contable e a claridade na rendición de contas sen ter o inconveniente de perderse o seu seguimento nun concepto de ingresos orzamentario que se esgotaría coa liquidación do exercicio (..)*

*Non sería máis correcto aplicar o remanente líquido de tesourería pois o ingreso derivado do aproveitamento non se pode considerar igual que os recursos ordinarios que veñen a satisfacer as necesidades de gastos en xeral ó estar afectado a unha finalidade previamente determinada polos artigos mencionados 276 e 280 da Lei do Réxime do Solo.*

La explicación dada anteriormente sirve también para contestar a la presente alegación. La utilización y cálculo del Remanente de Tesorería para Gastos con

Financiación afectada garantiza el seguimiento y control de ese recurso financiero afectado.

**c) Aprobación de las liquidaciones por ICIO.**

Punto Tercero del informe de Intervención:

*Non obstante, cando se aproba a concesión dunha licencia débese xulgar que tamén se aproba a liquidación do Imposto. (..) as liquidacións serán expedidas e notificadas pola Intervención.*

No puede entenderse implícito en el acto de concesión de una licencia la liquidación del Impuesto de Construcciones. Éste se devenga en el momento de iniciarse la construcción, aun cuando no se haya obtenido la licencia municipal, previsión que desvincula la liquidación del impuesto de la autorización municipal y que impide entenderlo tácitamente exaccionado. La gestión del impuesto no puede prescindir del acto administrativo liquidatorio y habilitante para su exigencia, que debe ser dictado por órgano competente, sin que la Intervención goce del carácter de órgano administrativo para acordarlo, a pesar de la previsión que realiza las Bases de Ejecución del Presupuesto que, en este caso, se están interpretando de forma contraria a la distribución de las competencias establecidas por la LBRL.

**d) El resto de las alegaciones no se consideran.**