

# **LA FRUSTRADA Y FRUSTRANTE FISCALIZACIÓN ECONÓMICA LOCAL ANTE EL TINGLADO INMOBILIARIO\***

**Fernando Urruticoechea Basozabal**

Interventor del Ayuntamiento de Castro Urdiales  
y directivo de Bakeaz

*“Quien dice que se ha de hacer lo que nadie hace, a todos reprende”,  
Francisco de Quevedo Villegas<sup>1</sup>*

## **1. Introducción**

El objeto de este trabajo es el de exponer algunas reflexiones derivadas de la experiencia profesional como Interventor de Administración Local, especialmente la del Ayuntamiento de Castro Urdiales<sup>2</sup>, con la esperanza de que tenga un interés general, señalando tanto los defectos del diseño normativo del control de la actividad económica

---

\* Trabajo revisado de la ponencia presentada en el “Seminario Fiscalías de Medio Ambiente” celebrado en el Centro de Formación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente – CENEAM-, en Valsain, los días 24 y 25 de septiembre de 2004.

<sup>1</sup> Francisco de Quevedo Villegas, “Noticia, juicio y recomendación de la *Utopía* y de Tomás Moro”, prólogo de la 1ª publicación en castellano en 1637 de *Utopía*, de Tomás Moro.

<sup>2</sup> Experiencia truncada de momento. Agotadas las posibilidades de respeto laboral y legal, se presenté denuncia pública de la gestión económica del gobierno municipal, mediante artículos de opinión (*El Diario Montañés*, 17/05/04 y *El Correo*, 26/05/04). Actuación complementada por denuncia ante la Fiscal Jefe del TSJC, registrada el 30/07/04; también se presentó el 29/07/04 una querrela por calumnias e injurias contra el concejal de IU y teniente de Alcalde, D. Salvador Hierro.

y el de la financiación de las entidades locales como la falta de control y ejecución de uno de los principios sociales básicos de la Constitución española, el del art. 47, sobre el derecho de los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Y todo ello sin pretensión alguna de originalidad pues son temas bien conocidos, pero sobre los que se ha corrido un tupido velo para no tener que afrontar el problema de la corrupción desmedida en el ámbito local<sup>3</sup>, con excepciones como la denuncia del profesor Alejandro Nieto,<sup>4</sup> quien en su obra *Corrupción en la España democrática* mantiene la tesis que lo que está en juego con la corrupción desmedida es la supervivencia de la democracia. Con gran nitidez, al analizar la práctica de la corrupción pública, señala:

*“[...] donde la corrupción florece con más bríos, donde está como en casa, es en los Ayuntamientos medianos y grandes. Excepciones aparte, decir Ayuntamiento es decir corrupción, pues en ellos ha vivido siempre y los grandes negociantes históricos de la Administración española indefectiblemente se han formado en las oficinas municipales. Cortijos feraces sin excepción donde todo se negocia y casi todo puede comprarse. Y si esto era así antes, ahora con el urbanismo ha aparecido en el cortijo un pozo de petróleo”.*<sup>5</sup>

## **2. La fiscalización de la actividad económica local: el control interno o función interventora**

Se articula sobre un doble control, uno interno y otro externo. El control interno es esencialmente el correspondiente a la función interventora, mientras que el control externo es función propia del Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las facultades que,

---

<sup>3</sup> Según declaraciones efectuadas por el presidente de la FEMP, Francisco Vázquez, con motivo de los actos conmemorativos del XXV aniversario de los ayuntamientos democráticos que se celebrará en Vitoria del 8 al 26 de noviembre “Los ayuntamientos presentan unas cuentas de resultados espectacular” *Alerta*, 20/10/2004.

<sup>4</sup> Es Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense y ha sido Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

<sup>5</sup> Nieto, Alejandro (1997): *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, p. 133.

en materia de fiscalización externa de las entidades locales, tengan atribuidos los Tribunales de Cuentas autonómicos por sus respectivas comunidades autónomas.

La normativa vigente asigna al puesto de trabajo de Intervención una doble función, por un lado la función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y, por otro, la de la jefatura de la contabilidad.

Así, en la práctica de los municipios el Interventor suele ser el jefe de los servicios económicos municipales, con el doble cometido de ser el director económico-financiero y al mismo tiempo el auditor interno. Esta dualidad sólo funciona bien en las corporaciones organizadas y respetuosas con el principio de legalidad, y resulta un problema en los Ayuntamientos desestructurados y con gobiernos con un sentido patrimonial del poder. En este tipo de Ayuntamientos se da un cierto desequilibrio derivado de la elevada asignación de tiempo a la función fiscalizadora, que normalmente produce desalentadoras consecuencias de enfrentamiento con los responsables de la gestión municipal.

La función interventora tiene por objeto fiscalizar todos los actos económicos de las entidades locales y de sus organismos autónomos, de tal manera que ningún gasto o ingreso deberá escapar a su control, por lo que habría de ser el control más eficaz.

Cuando un Alcalde u órgano competente ordena un gasto, el interventor ha de comprobar que es legal y que hay fondos suficientes, por lo que no puede salir ni un euro de la tesorería local sin acreditar que todo el proceso ha sido correcto.

Tal como señala el profesor Alejandro Nieto, si esto funcionara bien se detectarían inmediatamente las irregularidades, pero la realidad es bien distinta.

El modelo de la intervención local definido por el PSOE en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>6</sup> – LBRL– y en la Ley 39/1988, de 28

---

<sup>6</sup> El desarrollo de los artículos 92.3, 98 y 99 de la Ley 7/1985 se efectuó mediante el RD 1174/1987, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales<sup>7</sup> –LRHL– es una copia formal del modelo estatal de la Intervención General de la Administración del Estado<sup>8</sup> –IGAE–, tanto en su definición como en los procedimientos habilitados, pero no en su estructura organizativa y funcional, que es donde en la práctica se desmonta su capacidad de buen funcionamiento. Las causas son, en mi opinión, las siguientes:

- Dependencia orgánica y económica de los órganos de gobierno locales a quienes se tiene que controlar.
- Aislamiento profesional y funcional al no existir medios de coordinación ni de conformación de criterios de actuación entre las distintas intervenciones.
- Inexistencia de cauces de coordinación con el órgano externo del Tribunal de Cuentas, con otros órganos administrativos o con la esfera judicial.
- Falta de estándares de medios personales y materiales según los tamaños municipales, que quedan al arbitrio de los correspondientes Alcaldes.
- Creciente politización al introducirse la “confianza política” en la provisión de puestos mediante la libre designación.

Y ello, a pesar de que entre las facultades del personal controlador, el legislador tuvo a bien establecer que los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora ejercerán su función con plena independencia.<sup>9</sup> Pero el problema no es sólo que se olvidaran de concretar tal facultad, sino que la misma resulta totalmente contradictoria con el diseño del puesto de trabajo de Interventor de Administración Local.

En coherencia con el diseño establecido olvidaron algunas de las concreciones existentes en la normativa de régimen local derogada respecto a su funcionamiento y coordinación con el resto de la Administración, así como la de asegurar su independencia<sup>10</sup>, por lo que la indefensión es absoluta.

---

<sup>7</sup> Derogada por el RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –TRLRHL–.

<sup>8</sup> Arts. 92 a 100 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el RDL 1091/1988, de 23 de septiembre.

<sup>9</sup> Art. 222 del actual TRLRHL.

<sup>10</sup> Resultaba especialmente interesante el art. 205 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, por el que se establecía que no “No serán ejecutivas las sanciones que la Corporación o su Presidente impongan al Secretario o al Interventor dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que dichos

El grave problema del diseño actual de la intervención local es el de su aislamiento respecto al resto de controles públicos y su falta de independencia, ya que se depende orgánica, económica y funcionalmente de las respectivas Alcaldías, es decir del órgano al que se tiene que controlar, por lo que resulta muy tentador para los Alcaldes caciquiles<sup>11</sup> la utilización de la técnica de la “contraorganización”.

Se trata de desestimular a los titulares del control interno mediante diversas medidas para que se percaten de la inutilidad de sus esfuerzos individuales: dejándoles sin medios o asignándoles trabajos reiterativos para que no puedan cumplir con su cometido principal, relajando la disciplina o permitiendo el desorden administrativo para que no muestren demasiado interés en controlar la corrupción. Incluso, introduciéndoles en la trama mediante la participación en los beneficios o, por el contrario, dificultando la vida laboral a los que sean celosos con sus obligaciones.

Porque lo que es evidente es que, en general, el resultado del control interno es escaso, casi inútil, especialmente en el campo de la gestión urbanística.

Llegado el caso de que se detectaran graves irregularidades y de que no se subsanaran tras las correspondientes notas de reparo de legalidad, el único procedimiento establecido es el de su comunicación escrita al Pleno de la Corporación. Si ésta no se produjera, ya que la competencia para determinar el orden del día de los mismos reside exclusivamente en la Alcaldía, no cabe ninguna otra actuación por parte de la Intervención, ya que no está previsto legalmente que se pueda denunciar tal situación a algún órgano administrativo o judicial<sup>12</sup>.

---

funcionarios hubiesen formulado advertencia expresa de ilegalidad contra algún acto o acuerdo”.

<sup>11</sup> La pervivencia del sistema caciquil resulta manifiesta en el sistema político español, en su versión moderna de la partitocracia. Cuestión analizada con especial brillantez por Alejandro Nieto en la obra citada.

<sup>12</sup> Sin embargo sí se regulaba esta posibilidad en el régimen local anterior. Así, en virtud del art. 181 del Reglamento de Haciendas Locales aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1952, los Secretarios y los Interventores, dentro de sus respectivas competencias, debían dar cuenta al Servicio nacional de Inspección y Asesoramiento de las advertencias efectuadas de la manifiesta ilegalidad de los actos y acuerdos que se pretendieran adoptar, y bajo su responsabilidad, como obligación añadida a la de advertir a los órganos responsables, en la forma prevista por el art. 232 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952.

Y en esta situación, resulta normal la conducta generalizada de mis compañeros de profesión de evitar la fiscalización de la gestión urbanística municipal derivada de la ejecución de los planes de ordenación, especialmente en lo relativo al aprovechamiento urbanístico. Precisamente sobre un tema de enorme trascendencia económica y sobre la que existe un mandato constitucional: *“La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*<sup>13</sup>.

Conducta profesional que no es exclusiva de mis compañeros de habilitación nacional en la Administración local, ya que son constatables buenas y minuciosas prácticas profesionales pero en la pequeña escala, sin atender otras cuestiones de mayor enjundia económica a nivel global, pero problemáticas, lo que denomino como tendencia “Sherlock Holmes”, en honor a su magnífica plasmación en la película “La vida privada de Sherlock Holmes” de Billy Wilder<sup>14</sup>.

En definitiva, existe una terrible indefensión profesional en caso de disparidad de criterios –entendido como conflicto–, con los órganos de gobierno, especialmente la Alcaldía, lo que provoca numerosos casos de profesionales desilusionados o “esterilizados”, e incluso de víctimas de acoso laboral cuyo fin es conseguir su abandono del puesto de trabajo.

En su origen el problema parte de una falta de cultura democrática sobre el fundamento del control de la actividad pública. Para algunas instituciones fiscalizadas, es decir, para el partido o partidos que las sustentan, la realización de un control<sup>15</sup> eficiente, hecho por un órgano independiente y profesional, es un castigo y no un beneficio.

---

Bien pudiera articularse un procedimiento similar respecto al Tribunal de Cuentas u organismo dependiente del Senado.

<sup>13</sup> Art. 47 CE, párrafo segundo.

<sup>14</sup> Como ejemplo de su método, Sherlock Holmes acababa de resolver un asesinato midiendo la profundidad con la que había penetrado la galleta en la mantequilla en un día de verano y entre sus investigaciones en curso se hallaba el de la ceniza del tabaco, habiendo clasificado 140 clases de ceniza. Sin embargo, a pesar de tan minuciosos métodos, no es capaz de darse cuenta de que el caso que investiga su talento está siendo utilizado por el servicio de espionaje alemán.

<sup>15</sup> Control cuyo fundamento jurídico lo encontramos en la misma Constitución, en sus arts. 31.2 y 103, y sobre cuya necesidad existe unanimidad teórica ya que se trata de controlar la gestión

Pero me importa señalar que lo relevante no es sólo el problema de la situación profesional de un colectivo más o menos grande o significativo, sino las consecuencias de indefensión de millones de ciudadanos frente al poder local en lo referente a las garantías sobre la gestión de su patrimonio público municipal, por la falta de funcionarios realmente independientes.

Indefensión ciudadana que no se limita al ámbito de la gestión de los caudales públicos, sino al conjunto de sus relaciones con el municipio. La falta de estructura jerárquica en los órganos decisorios de los Ayuntamientos,<sup>16</sup> junto con la anulación del Tribunal Económico-administrativo para las reclamaciones tributarias locales y la inexistencia de órganos de mediación y arbitraje en los conflictos con los Ayuntamientos<sup>17</sup>, ocasiona que las reclamaciones ciudadanas sean atendidas por la misma instancia que originó la reclamación, lo que resulta inoperante ya que no se facilita una nueva resolución imparcial.

Por lo tanto, contra las decisiones municipales no cabe otro recurso efectivo que el contencioso-administrativo. Jurisdicción cara e ineficaz por el retraso acumulado, a causa del elevado número de demandas existentes. Cuantía que constituye un indicador del escaso respeto a la Ley y a los intereses de los administrados, por parte de los administradores y, en definitiva, nos da una idea de la pérdida de legitimidad, de credibilidad del sistema, aún cuando también pueda considerarse que la tendencia al incremento de los procesos contencioso-administrativos es el resultado del desarrollo de la conciencia ciudadana.

---

de unos caudales públicos constituidos por recursos ajenos obtenidos coactivamente, que son escasos y sometidos a unos límites legales.

<sup>16</sup> El Pleno de la Corporación es un órgano distinto, con competencias distintas y no superior de la Alcaldía.

<sup>17</sup> Parece que la aplicación de la Ley de las Grandes Ciudades permitirá paliar en parte este problema. Así, el Pleno del Ayuntamiento de Bilbao aprobó en su sesión del 30/9/04 la creación de un Tribunal Económico Administrativo como servicio gratuito, por el que los contribuyentes de Bilbao podrán resolver sus litigios fiscales y económicos con el Ayuntamiento. Sin embargo, sus tres representantes serán seleccionados “a dedo” por el equipo de gobierno municipal.

### 3. El control externo del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas –TCu– es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.<sup>18</sup> Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales.

Aunque se regula el ejercicio de la acción pública,<sup>19</sup> sus posibilidades prácticas son muy restrictivas y poco conocidas, limitándose a la exigencia de responsabilidad contable solamente por existencia de alcance y por parte exclusivamente de quienes tuvieran interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso. La posibilidad real de que la desestimación lo sea con condena en costas, actúa como desincentivo de tal acción pública.

También está previsto que el Tribunal de Cuentas pueda recabar y utilizar, para el ejercicio de su función fiscalizadora, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público<sup>20</sup>, entre las que se encuentran los Ayuntamientos, pero sólo en sentido único, ya que no existen cauces procedimentales para el envío de las notas de reparo sin subsanar de las Intervenciones municipales hacia el Tribunal de Cuentas.

Y una situación real es la de que para no aflorar posibles casos de alcance a los caudales públicos en las cuentas que deben rendir anualmente los Alcaldes, lo que se hace es no rendirlas, con lo que se llega a una situación kafkiana: para que no exista responsabilidad contable, las cuentas no se presentan, es decir no existen.

Un buen ejemplo es la situación del Ayuntamiento de Castro Urdiales que está evitando el envío de las cuentas de los años 2000 y 2001 mediante el hecho absurdo de su falta de aprobación, sin atender los múltiples requerimientos del Tribunal de Cuentas, y sin efecto alguno.

---

<sup>18</sup> Art. 136.1 CE y art. 1.1 LOTCu.

<sup>19</sup> Art. 47.3 LOTC y art. 56 LFTCu.

<sup>20</sup> Art. 27.2 LFTCu.

Pero no es un caso aislado ya que se registra un incumplimiento en la rendición de sus cuentas anuales que varía de entre un 40 a un 50% de las entidades locales<sup>21</sup>. Es fácil hacerse una idea de la magnitud del problema teniendo en cuenta que las unidades básicas locales son 12.818.<sup>22</sup>

Y es aquí donde contamos con una prueba concreta de la falta de resultados del Tribunal de Cuentas en cuanto a la generalización de la disciplina contable, al menos en el ámbito local, por la falta de aplicación de las acciones ejemplarizantes previstas en la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas –LOTC–.

Si bien en su art. 42.3 LOTC se establecen de forma bien concreta las actuaciones a ejercitar por el Tribunal de Cuentas ante los supuestos de no rendición de cuentas y a pesar de las magnitudes del incumplimiento, el dato escandaloso es que en sus 20 años de funcionamiento, el Tribunal de Cuentas no ha utilizado ninguna de las tres posibles actuaciones previstas.<sup>23</sup>

Lo establecido en el art. 42.4, en cuanto a que el Tribunal de Cuentas, en su caso, pasará el tanto de culpa al Fiscal general del Estado por el delito de desobediencia a los requerimientos del Tribunal de Cuentas para la rendición anual de cuentas, debe entenderse “completado” por lo dispuesto en el nuevo artículo 502 del CP<sup>24</sup>.

Merece la pena conocer el juicio contradictorio emitido por Alejandro Nieto sobre la actuación del Tribunal de Cuentas:

*“Durante siglos ha dormitado este Tribunal con los ojos deliberadamente cerrados ante todo lo que pudiera perjudicar al rey y al Gobierno. Un puesto en*

---

<sup>21</sup> Según datos del TCu en el año 2001.

<sup>22</sup> 8.094 Ayuntamientos, 3.698 Entidades locales menores, 855 Mancomunidades de municipios, 67 Agrupaciones de municipios, 49 Comarcas, 41 Diputaciones provinciales y forales, 7 Cabildos insulares, 3 Consejos insulares y 3 Áreas metropolitanas, de las que a su vez dependen 1.801 Organismos autónomos y 691 Sociedades mercantiles.

<sup>23</sup> Al menos hasta el año 2000. Dato obtenido de López López, Juan Carlos, “Aprobación y rendición de cuentas: problemas y responsabilidades”, *Revista Española de Control Externo* nº 4, enero 2000, Tribunal de Cuentas: p. 101.

<sup>24</sup> López López, Juan Carlos, o. cit.: p.101.

*este organismo es hoy uno de los cargos más codiciados del aparato estatal – tanto por las retribuciones y privilegios anejos como por las condiciones de trabajo- y en los últimos años los beneficiarios (que con frecuencia carecían de la más mínima competencia al respecto) eran conscientes de lo que de ellos se quería y aceptaban que no eran nombrados para controlar sino para tolerar”.*  
[...] *“En la actualidad sería injusto, no obstante, desconocer que el Tribunal ha denunciado a veces situaciones irregulares de organismos controlados por el Gobierno, así como abusos en la contratación administrativa, aunque su ineficacia global se mantiene por otras causas. Siendo un instrumento técnico de las Cortes, su función se limita a informar a éstas del resultado de sus comprobaciones, de tal manera que, por muy graves que sean sus actuaciones, el Congreso –como venía sucediendo hasta ahora- puede darles carpetazo sin dificultad”.*<sup>25</sup>

Su ineficacia particular en el caso del Ayuntamiento de Castro Urdiales es manifiesta, estando demostrada una actitud contumaz en la falta de rendición de cuentas, tanto por la presente Corporación gobernada por el PP/PRC/IU, como por la anterior habida hasta el 14/6/03 y gobernada por el PSOE, con el agravante de las maniobras de dispersión efectuadas por el actual equipo dirigente que se ha permitido votar en contra, en repetidas sesiones plenarios, de la aprobación de las cuentas de los años 2001 y 2002 que, por lo tanto, siguen sin rendirse<sup>26</sup>.

Además, el actual grupo gobernante del PP ejerció la acción pública<sup>27</sup> ante el Tribunal de Cuentas en el año 2002, presentando el 2/1/03 un documentado escrito de alegaciones en las que se solicitaba la continuación del procedimiento jurisdiccional de delimitación de responsabilidades contables por el procedimiento de reintegro por alcance o de malversación contable, y que subsidiariamente se diera traslado al Ministerio Fiscal por si los hechos y actitudes relatadas pudieran ser constitutivas del delito de desobediencia previsto en el 502.2 CP. Finalmente se solicitaba la investigación fiscalizadora en profundidad del Ayuntamiento de Castro Urdiales.

---

<sup>25</sup> Nieto, Alejandro, op. cit., nota 2, pp. 228-229.

<sup>26</sup> Desde el 23 de julio de 2004 se carece de noticias sobre lo sucedido.

<sup>27</sup> N° C-3/02.

Y aunque el Fiscal de la sección de enjuiciamiento, departamento tercero, emitió informe de 31/1/2003 alegando que parte de los datos aportados pudieran ser constitutivos de responsabilidad contable y que otros pudieran serlo de responsabilidad penal, pero cuya querrela correría por cuenta de los ejercitantes de la acción pública, finalmente y por Auto de 30/7/03 de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas se declaró el archivo de la acción pública ejercida por el grupo municipal del Partido Popular.

Claro que en tal fecha el interés del PP por la intervención del Tribunal de Cuentas en el Ayuntamiento de Castro Urdiales era nula, al estar gobernando junto con el PRC e IU, tras el cambio electoral operado en las elecciones del 25/5/03. Actitud demostrada y reiterada por los clamorosos incumplimientos de los primeros acuerdos municipales sobre la gestión anterior y el estado de cuentas existente con la constitución de la nueva Corporación:

- Olvido de la contratación efectuada en el mes de octubre de 2003, de letrado penalista para el estudio y acciones penales, en su caso, en relación con presuntos delitos de malversación de caudales públicos y prevaricación achacables a alguno o algunos corporativos de la anterior Corporación municipal.
- Paralización de la auditoría de regularidad de los años 1999 a 2002, adjudicada en el mes de diciembre de 2003 a la empresa ATD Auditores del Sector Público, que la ha consentido.
- Voto en contra, de la aprobación de las cuentas generales de los años 2000 y 2001, tras la presentación de los correspondientes expedientes al Pleno de la Corporación, con el informe favorable de las respectivas sesiones de la Comisión Especial de Cuentas, se supone que para no responsabilizarse de las mismas.
- Falta de rendición ante el Tribunal de Cuentas de las cuentas de los años 2000 y 2001, amparados en su falta de aprobación.
- Nombramiento del concejal de Hacienda del PP, como Tesorero municipal, sin respetar el procedimiento para la provisión de la vacante y sin los conocimientos ni la titulación requerida, pero con firma sobre los pagos.

#### **4. Algunas consecuencias económicas: desviación del patrimonio municipal del suelo y voraz consumo del territorio con fines especulativos**

Mantengo mínimos desacuerdos con las tesis y análisis efectuados por el profesor Alejandro Nieto,<sup>28</sup> y uno de ellos y parcial, es con su afirmación de que “*No es ciertamente en los Ayuntamientos donde se hacen los negocios más importantes de España, pero sí donde la corrupción se desenvuelve con un estilo más campechano y acogedor*”.<sup>29</sup>

Porque precisamente es en los Ayuntamientos y a consecuencia de su actividad, donde se produce la mayor creación de valor o plusvalías de cualquier actividad económica. La actividad de clasificación del suelo y de la calificación de sus usos posibilita la mayor generación de plusvalías al convertir un suelo rústico y cuyo valor según los clásicos sería el de la capitalización de sus rentas agrícolas en un suelo susceptible de algún tipo de uso edificatorio. Su valor hoy en día se multiplica en unas cifras muchas veces inimaginables dada la fiebre del oro inmobiliario existente en nuestro país.

Y aunque el planeamiento urbanístico es una competencia compartida entre los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, su ejecución o gestión urbanística corresponde a los municipios, en quienes también residen las competencias para la protección de la legalidad urbanística.

Es precisamente a causa de esta exclusiva condición de creación de valor a consecuencia de la actividad administrativa por lo que se conviene en limitar los derechos de sus propietarios a la apropiación total del valor generado en la acción urbanística, estableciendo también una serie de obligaciones para su adquisición parcial.

---

<sup>28</sup> Tanto en el libro ya citado como en el de *La “nueva” organización del desgobierno*.

<sup>29</sup> Nieto, Alejandro, op. cit., nota 2, pp. 133-134.

En concreto, el art. 47 CE establece que “*La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*”. Derecho constitucional que es precisamente el instrumento para el cumplimiento del resto del artículo 47, es decir, para la obligación que tienen los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y en establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna.

Este mandato constitucional a los poderes públicos de regular el mercado inmobiliario se ha pretendido desarrollar mediante la potenciación del Patrimonio Municipal del Suelo –PMS–, en la reforma del suelo operada por la Ley 8/1990, de 25 de julio y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 –TRLS92–, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992<sup>30</sup>. Como a pesar de la falta de resultados anteriores tampoco se dispusieron de las medidas adecuadas para su constitución, pues se obtuvo el mismo y rotundo fracaso de los intentos anteriores<sup>31</sup>. El resultado es que sigue sin existir una regulación del mercado inmobiliario al no existir el PMS, por lo que tampoco puede existir un patrimonio público de viviendas sociales en alquiler, lo que constituye un rasgo insólito respecto al resto de países de la Unión Europea.<sup>32</sup>

Al igual que en otros países europeos, el PMS, constituye<sup>33</sup> también en nuestro Derecho el núcleo central de la política social de vivienda en España. Imperativamente, todos los municipios españoles deberían contar con un PMS creado a partir de las transferencias del aprovechamiento urbanístico lucrativo que los constructores deben ceder obligatoriamente a los Ayuntamientos<sup>34</sup> y por las inversiones anuales de un porcentaje de sus recursos ordinarios que varía en las distintas autonomías.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Cuyo preámbulo dice que no parece “justo ni coherente con el contenido del art. 47 de la Constitución que las Entidades Locales utilicen terreno de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas”.

<sup>31</sup> El PMS aparece en la Ley del Suelo de 1956 y se desarrolla en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

<sup>32</sup> El patrimonio español de viviendas sociales es de sólo el 1% del parque inmobiliario, el menor de toda la UE, donde destacan Holanda 36%, Reino Unido 22%, Suecia 20%, Austria 20%, Dinamarca 19%, etc. Fuente: Ministère de l'emploi, du travail, et de la cohésion sociale. République Française. <http://www.logement.equipement.gouv.fr/>.

<sup>33</sup> Más bien constituía, con el TRLS92. Ahora las nuevas leyes de suelo autonómicas han ido “descafeinando” tal instrumento de regulación del mercado inmobiliario.

<sup>34</sup> En síntesis: 10% hasta el año 1992 y desde 1998 hasta ahora, y un 15% de 1992 a 1998.

<sup>35</sup> En el caso de Cantabria, el art. 231 de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria establece que los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes

Se trataba de regular el mercado inmobiliario, poniendo en manos públicas un gran patrimonio y construyendo viviendas sociales en ese patrimonio, al estilo de lo que se hacía en otros países europeos en los que más del 25% del suelo está en manos públicas. ¿Cuánto tienen nuestros municipios en la actualidad?. Sería muy ilustrativa tal estadística y, con seguridad, desoladora.

Este PMS se configura como un patrimonio público separado e independiente que sólo podía ser destinado a la conservación y ampliación del PMS y a la construcción de viviendas sociales. Y esto ha sido así en España desde el año 1992, por lo que ahora, el patrimonio público de viviendas sociales, en régimen de alquiler, debía ser ingente y, sin embargo, estamos a la cola de Europa, con tan sólo un 1% de viviendas sociales de nuestro parque inmobiliario<sup>36</sup>.

Y aquí radica una de las claves del problema de la vivienda en España, claramente diferencial respecto al resto de Europa. Nuestros Ayuntamientos, en vez de mantener los PMS e ir promoviendo un parque de viviendas sociales de alquiler limitado –VAL–, han utilizado ilegalmente tal patrimonio en financiar sus gastos de inversión o incluso corrientes, en todo, menos en vivienda, incumpliendo el mandato constitucional y las leyes del suelo.

Y cuando los Tribunales han ido poco a poco consolidando una jurisprudencia clara al respecto,<sup>37</sup> condenando a algunos Ayuntamientos como Vitoria, San Sebastián Oviedo, Portugalete, Salamanca y Valladolid a restituir el PMS utilizado en otros gastos distintos a los viviendas sociales, ¿qué han hecho nuestros políticos? Pues intentar modificar el destino del PMS en las leyes urbanísticas autonómicas para eliminar la

---

destinarán a la compra de PMS en sus presupuestos anuales una cantidad de al menos el 10% de lo consignado en los capítulos I y II del estado de ingresos.

<sup>36</sup> Fuente citada nota 30.

<sup>37</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 2/11/95 contra el Ayto. de Vitoria, de 25/10/01 y de 31/10/01 contra el Ayuntamiento de Donostia, de 2/11/01 contra el Ayuntamiento de Oviedo y numerosas sentencias similares del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

En el mismo sentido de establecer el carácter cerrado del PMS, con la obligatoriedad de reinversión de los ingresos procedentes del PMS, la más reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 28/11/03 contra el Presupuesto del Ayuntamiento de Valladolid de 2003.

obligación de que el PMS fuera sólo para construir viviendas sociales,<sup>38</sup> a pesar de la vigencia con carácter básico del art. 276.2 TRLS92, que se ha de aplicar en su clara y estricta literalidad.<sup>39</sup>

Esto constituye un enorme fraude social al fracasar el necesario protagonismo público para regular el mercado de vivienda. Las consecuencias son el crecimiento desmesurado del precio de las viviendas y la imposibilidad para miles de ciudadanos españoles de contar con alojamiento independiente, especialmente los jóvenes.

Y son responsables los Ayuntamientos españoles, todas las Comunidades Autónomas y el Estado, que no han hecho nada por exigir el cumplimiento del mandato constitucional de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Este clamoroso incumplimiento, por sus enormes consecuencias sociales debería ser motivo de miles y miles de demandas judiciales contra nuestros corporativos que ante el raquitismo financiero de nuestras haciendas locales han optado por asignar los recursos para vivienda social a otros menesteres, razonables en algunos casos, y puro escaparatismo urbano en otros.

Es un tema bien conocido que la endémica insuficiencia financiera de la Hacienda local española no ha sido resuelta por el nuevo Estado autonómico, a pesar de la espectacular dinámica de descentralización política, ya que en estos 25 años el gasto del Estado ha descendido en veinticinco puntos al pasar de un 90% del total a un 65%, margen recogido casi exclusivamente por las Comunidades Autónomas, mientras que la Administración local ha sido el “patito feo”, ocupando un papel desdibujado y marginal a la hora del diseño territorial de nuestro Estado, a pesar de los múltiples testimonios de acervado municipalismo.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Así, el art. 233 de la Ley de Suelo de Cantabria 2/2001, permite ampliar el destino del PMS a la “Urbanización y ejecución de dotaciones y equipamientos públicos, incluidos los sistemas generales”, lo que claramente desnaturaliza su fundamento constitucional y su regulación vigente del art. 276.2 TRLS92.

<sup>39</sup> Fundamento 6º y 7º de la Sentencia nº 1.380 del TSJCyL de 28/11/03.

<sup>40</sup> Urruticoechea Basozabal, Fernando, “Cambios en la financiación municipal en la perspectiva de la sostenibilidad local”, ponencia en la *1ª Conferencia Federal de Política Municipal de IU*, Madrid, 6 y 7 de junio de 1998.

Para atender las demandas y necesidades de los ciudadanos los Ayuntamientos han ido creando servicios, equipamientos e infraestructuras, acumulándose funciones y funcionarios, y asumiendo, en ocasiones, competencias al margen de las leyes municipales o del Pacto Local.

Y como la necesidad aguza el ingenio, las estrecheces económicas han empujado a actuaciones ilícitas, en principio fundamentadas por el interés general<sup>41</sup>. Cuando la presión fiscal propia y el nivel de endeudamiento se encuentran al límite, el único margen financiero se encuentra en la venta de patrimonio o en la actuación urbanística directa mediante recalificaciones o participando en convenios urbanísticos. Peculiar instrumento de gestión del que han resultado algunos escándalos conocidos como “pelotazos”.

*“Los Convenios han posibilitado que además de las cesiones legales (10% del aprovechamiento) se consigan previo “challaneo” otras que alcanzan hasta el 40% de los terrenos, al parecer voluntarias, pero menos. Con artificios legales (aprovechamiento normal y aprovechamiento máximo) planes de importantes ciudades han posibilitado, bajo el ropaje de unidades discontinuas y transferencias de aprovechamiento, terrenos e ingresos cuantiosos. La frustración viene cuando lo que era una excepción, la conversión a metálico de las cesiones, se convierte en regla y cuando la necesaria reinversión para adquirir nuevo suelo se incumple sonoramente, escandalosamente (la jurisprudencia lo ha puesto de manifiesto). El metálico obtenido se invierte en todo (urbanizar, adquirir suelo para dotaciones, etc.) menos para construir viviendas de protección pública, salvo honrosas excepciones. Una interpretación legal avanzada y la crisis de las Haciendas Locales han determinado que casi todos estos ingresos sirvan para equilibrar el presupuesto de inversiones e incluso el ordinario”.*<sup>42</sup>

---

<http://www.izquierda-unida.es/Secretarias/EntesLocales/DocsConsulta/ConfFederalPolMunic/>

<sup>41</sup> Concepto jurídico indeterminado utilizado por las Leyes, cuya aplicación por la Administración puede y debe estar controlada por los Tribunales. Ver: García de Enterría, Eduardo, (1996): *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, pp. 217-254.

<sup>42</sup> “Vivienda y Patrimonio del Suelo”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, editorial, nº 23/24, Madrid, 15-30 de diciembre de 2002.

El problema es que el incumplimiento de la normativa legal y el “chalaneo” se sabe cómo comienza, pero no cómo acaba<sup>43</sup> y la duda es sobre si además de equilibrar los presupuestos municipales, equilibran también el de sus gestores, sean partidos políticos o personas individuales.

En cualquier caso, no se ha producido la obligada redistribución de las plusvalías urbanísticas generadas por la acción pública al no constituirse los obligados PMS, con lo que simultáneamente al enorme crecimiento del parque inmobiliario, también se ha incrementado el número de españoles necesitados de alojamiento. Es decir, la consecuencia es el desequilibrio del mercado inmobiliario, una enorme injusticia social, ya que existen millones de viviendas sin personas y millones de personas sin vivienda.<sup>44</sup>

Característica acentuada tras la liberalización del suelo del PP,<sup>45</sup> que únicamente supuso la acentuación de la fiebre inmobiliaria, alcanzándose las mayores cifras de producción de viviendas, simultáneamente con el mayor incremento de precios y con las mayores necesidades de vivienda para alojamiento digno y adecuado. Contundente refutación práctica del discurso neoliberal repetido hasta la saciedad<sup>46</sup>, durante las décadas de los 80 y 90, por los profesionales de la vivienda, promotores, economistas, periodistas y políticos, al modo de “mantras”, se supone que para tranquilizar los espíritus.<sup>47</sup>

El incumplimiento constitucional sobre la apropiación pública parcial de los aprovechamientos urbanísticos lucrativos resulta especialmente grave con la actual dinámica constructiva. Con el “boom” inmobiliario desatado con la liberalización del

---

<sup>43</sup> Idea que expresé verbalmente a los gestores municipales y que se recoge por escrito en la Nota de Reparación nº 7/04 de 15/06/04 dirigida al Pleno de la Corporación de Castro Urdiales sobre la “Propuesta de Convenio Novacional del APD-2”, en la nota a pie de página nº 1.

<sup>44</sup> Según el Censo de Viviendas 2001, casi un tercio del parque inmobiliario español no está dedicado a residencia habitual y permanente, con 3,4 millones de viviendas secundarias y 3,1 millones de viviendas vacías, cifra esta última con la que España se sitúa a la cabeza de todos los países de la Unión Europea con un amplio margen.

<sup>45</sup> Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

<sup>46</sup> Paradigma neoliberal sin apoyo empírico. Es interesante al respecto Azpiri Albistegui, Ana (1997), “El aumento de la superficie urbanizable ¿conduce a un descenso de los precios del suelo?. Una reflexión histórica sobre Bilbao en el entorno del año 1900”, en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XXIX, pp. 127-141.

suelo, el sector español de construcción ha producido en los cuatro años de 1999 al 2002 más del 40% de las viviendas construidas en la UE,<sup>48</sup> sin que tal desmesura parezca tener límite. En el año 2003 se han iniciado 690.206 viviendas,<sup>49</sup> mientras que la media desde el año 1980 hasta el año 1997 fue de 287.000 viviendas anuales.

Cifras ciertamente desmesuradas y que no se justifican por la necesidad de formación de nuevos hogares ya que es bien conocido que la demanda española tiene un componente mayoritariamente especulativo.

Simultáneamente, España fue el país entre los 15 primeros socios de la UE donde más subió la vivienda en 2003, con un incremento del 17,4%, lo que supone multiplicar por 2,4 veces la subida media de los pisos en la UE<sup>50</sup>.

Resulta obvio deducir el enorme stock de viviendas públicas que debería existir al día de hoy con tan sólo haber respetado las obligaciones legales del PMS desde el TRLS92.

Además de recordar que el derecho de propiedad está subordinado a su función social, resulta importante señalar el enorme gasto público para facilitar la compra de viviendas. El subsidio efectivo a la compra de vivienda durante los años 90 se situó entre el 20% y el 50% del precio final, dependiendo de la comunidad autónoma, el nivel de renta del comprador y el año concreto de referencia.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Comisión de expertos sobre urbanismo (1996): *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, MOPTMA.

<sup>48</sup> García-Montalvo, José (2003), "La Vivienda en España. Desgravaciones, burbujas y otras historias", en *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 78, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, pp. 1-43.

Recogido por *El Mundo*, 16/9/2003.

<sup>49</sup> *El País*, 18/04/04, citando como fuente el Ministerio de Fomento, aunque tal cifra no coincide con las publicadas en el Anuario Estadístico de España. Baile de cifras que resulta habitual y sorprendente en un sector como el inmobiliario.

<sup>50</sup> Datos del estudio "Tendencias recientes de los precios de los inmuebles residenciales en la zona del Euro" del BCE. *Diario Málaga* 10/9/2004.

<sup>51</sup> El coste de esta política de apoyo a la compra de viviendas supuso un 2% del PIB durante los mismos años, siendo el más alto de todos los países de la Unión Europea para los que existe información. García-Montalvo, José (2003).

Un enorme flujo de dinero público, teóricamente para la adquisición condicionada de viviendas protegidas, en forma de inversiones directas, subvenciones personales<sup>52</sup> y subsidiación de intereses y gastos fiscales para todas las viviendas destinadas a residencia habitual y permanente, que por extrapolación y para el conjunto de las administraciones públicas podría rondar la cifra de 6.000 millones de euros anuales,<sup>53</sup> es decir un billón de las antiguas pesetas.

Fondos públicos para favorecer el acceso a la propiedad e incondicionados en la práctica, ya que no existen controles sobre el destino de los mismos,<sup>54</sup> ni cultura ciudadana sobre el fundamento social de las VPO. La inversión pública directa en vivienda que es el componente más progresivo del gasto público es muy minoritaria, primando las subvenciones y especialmente las deducciones fiscales en renta que al tener escala progresiva resultan regresivas.<sup>55</sup> El gasto público en vivienda, uno de los principales gastos sociales, que debería ser un instrumento de redistribución de renta, no contribuye a reducir la desigualdad social.

Un enorme drenaje de dinero público que ha facilitado el crecimiento de la burbuja inmobiliaria española y cuyos beneficiarios principales son los promotores inmobiliarios, ya que soportan finalmente las subvenciones y ayudas fiscales. En menor medida, también los participantes en el ciclo de producción y venta, entre los que se encuentran los compradores de viviendas.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Inasequibles al desaliento, los actuales gestores socialistas siguen con la misma política de ayudas. Así el nuevo Ministerio de Vivienda dedicará el 40% de su presupuesto del 2005 a ayudas a la entrada. *El mundo dinero*, 14/10/2004.

A pesar de lo inconsistente que resulta predicar la necesidad de aumentar el mercado de alquiler de viviendas y mantener los subsidios a la compra de vivienda.

<sup>53</sup> Los últimos datos estadísticos completos conocidos por el autor de estas líneas se publicaron en *Revista de Financiación a la Vivienda*, nº 24/25, diciembre 1993.

<sup>54</sup> Mientras que eficientes interventores se dedican, por ejemplo, a exigir el listado de asistentes a una cena incluida en el presupuesto de unas jornadas de formación para dar su conformidad a una modesta factura, o volver locos a los gestores de una ONG para justificar el destino de una pequeña subvención de cooperación, todo este chorro anual de subvenciones y gastos fiscales carece de controladores, lo que es una muestra más del “efecto Sherlock Holmes”.

<sup>55</sup> Sánchez Martínez, María Teresa (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Universidad de Granada.

<sup>56</sup> Ejemplo magnífico del modelo de “capitalismo popular” propugnado por Margaret Thatcher, en el que unos pocos se apropian de la mayor parte del pastel inmobiliario, pero que no es cuestionado ya que también existen miles de beneficiarios de las migajas del pastel, que se dan por satisfechos.

En definitiva, asistimos a una fiebre del oro inmobiliario en la que el territorio se utiliza como objeto para el lucro privado, un verdadero saqueo del territorio nacional para la construcción de viviendas con fines especulativos al mantener expectativas de sucesivos incrementos de precios, con lo que a su vez crece el sector insolvente de la población. Proceso fomentado por la política del gasto público del conjunto de las Administraciones públicas españolas, junto al flagrante incumplimiento por parte de la Administración local del mandato constitucional de participación en las plusvalías mediante el PMS, consentido por el resto de la Administración.

En todo este proceso urbanístico es evidente que se han producido supuestos susceptibles de ser encuadrados en el código penal por quien corresponda, como los de prevaricación y malversación de fondos. Siendo la utilización racional del suelo un bien jurídico inmediato protegido, parece razonable pensar en la actuación investigadora del Ministerio fiscal, aún considerando el principio de actuación judicial mínima, al encontrarnos en una situación de clamoroso incumplimiento por parte de unidades de la Administración de un mandato constitucional que ocasiona una situación profundamente injusta socialmente.

En estas investigaciones las fiscalías especializadas provinciales deberían contar con los testimonios escritos de las correspondientes intervenciones locales, lo que incentivaría la actividad fiscalizadora de buenos profesionales que se encuentran “esterilizados” por la falta de eficacia de su función de control interno de la actividad económica local, de la que la urbanística es su primerísima componente.

### **5. El ejemplo de Castro y el convenio urbanístico del APD-2**

El municipio de Castro Urdiales tiene un territorio junto a la costa de 96,7 km<sup>2</sup>, en el extremo oriental de Cantabria, entre la punta de Sonabia y la frontera con Vizcaya. Contaba en la década de los 80 con una población estable en torno a los 13.000 habitantes, mientras que ahora su población de hecho triplica esa cifra.<sup>57</sup>

El acceso en autopista desde Bilbao a principios de los 90 conllevó una gran demanda residencial y ocasionó la mayor actividad constructiva de la comunidad cántabra<sup>58</sup>, con más de 10.000 viviendas terminadas en los últimos 10 años<sup>59</sup> –1994 a 2003–, especialmente a partir del año 1997 en que se aprobó un PGOU que expandía notablemente el suelo urbano, clasificando como tal cientos de hectáreas de praderas.

Esta actividad urbanística no ha tenido el debido reflejo en el patrimonio municipal y, por lo tanto, la comunidad castreña no ha participado debidamente en las plusvalías generadas por la acción urbanística del Ayuntamiento que, por lo tanto, han tenido una apropiación privada, fraudulenta e injusta.

Según los datos conocidos,<sup>60</sup> a la fecha del informe citado el PMS del Ayuntamiento únicamente contaba con cuatro parcelas edificables con una superficie edificable total de 16.046,49 m<sup>2</sup>,<sup>61</sup> patrimonio al que hay que añadir 2.854.807,50 € recientemente ingresados en el 2004.<sup>62</sup> Tras el intenso proceso urbanizador en el término municipal, actualmente es todo el PMS, es decir, es toda la participación de la comunidad castreña en las plusvalías generadas por la acción urbanística del Ayuntamiento. Tampoco se ha construido ninguna promoción de viviendas sociales en los últimos 14 años.

---

<sup>57</sup> 13.050 y 13.376 habitantes en los Padrones municipales de 1981 y 1991, respectivamente, y 21.081 habitantes de derecho según el Censo de Población 2001.

<sup>58</sup> Ocupa el sexto lugar de toda España con mayor número de viviendas visadas en el período 1992-2000 en relación con la población de 1991, entre los municipios con más de 5.000 habitantes. Ministerio de Fomento, “La construcción de viviendas”, “*Atlas estadístico de la edificación de viviendas y sus precios en España*”: p.27. <http://www.mfom.es/estadisticas/>.

<sup>59</sup> Según datos de “Certificaciones de fin de obra” facilitados por el Colegio de Arquitectos Técnicos de Cantabria. También aquí se da el baile de cifras al no coincidir los datos de visados de dirección de obra y certificaciones de fin de obra suministrados por el propio Colegio con los del Ministerio de Fomento, basados en el mismo Colegio.

<sup>60</sup> Por informe de 24/9/02 de la empresa privada DIRSUR redactora del PGOU, ya que el Ayuntamiento no cuenta con inventario de bienes e incumple la obligación legal de que el PMS constituye un patrimonio separado de los restantes bienes municipales (art. 276.2 TRLS92 y art. 229.2 de la Ley 2/2001 de Cantabria). El informe se redactó a petición de la Comisión de Gobierno y pretendía justificar la “graciosa” permuta de la parcela 8 del APD-2 de 5.453 m<sup>2</sup> calificada de edificación libre colectiva por una parcela privada de 6.875 m<sup>2</sup> de aprovechamiento calificados para usos hoteleros y comerciales, para que el Ayuntamiento construyera un aparcamiento para la superficie comercial aneja a la parcela privada. Nueva operación de saqueo del PMS avalada por la Ingeniero municipal y que no se llevó a efecto por el cambio de gobierno de 2003 y el informe del Arquitecto municipal accidental.

<sup>61</sup> 8.704 m<sup>2</sup> en el sector SUP-3 y 7.342,49 m<sup>2</sup> en el sector APD-2.

Por lo tanto, es evidente que se ha producido una manifiesta e injusta actividad de las Corporaciones municipales de las que se ha derivado la descapitalización del patrimonio castreño, precisamente del establecido legalmente para intervenir en el mercado del suelo de forma antiespeculativa y poder así regular el precio de las viviendas.

Porque en el caso de Castro Urdiales no cabe la atenuante de la situación financiera local y de que se haya utilizado el PMS con miras lucrativas para atender otras necesidades sociales o mediante inversiones en dotaciones públicas. Simplemente, los escasos importes monetizados por aprovechamientos urbanísticos obligatorios se han empleado en atender los gastos generales municipales, y particularmente un desmesurado capítulo de personal y de gastos corrientes. O literalmente, no se han ingresado mediante la sencilla técnica de valorarlos a la baja, es decir por debajo del valor urbanístico real de los correspondientes aprovechamientos lucrativos y adjudicando cargas urbanísticas ilegales para minorar el importe resultante neto.

Todo ello, claro, con la colaboración expresa de los servicios técnicos municipales y del Secretario municipal y manipulando la contabilidad para que no se conociera la afectación efectiva de tales ingresos del PMS en las operaciones de fin de ejercicio en el estado del “Remanente de Tesorería”.<sup>63</sup>

Un ejemplo ilustrativo de tales acusaciones lo constituye el acuerdo del Pleno de la Corporación de Castro Urdiales de 6/7/04 aprobando el Convenio Novacional del

---

<sup>62</sup> Por la monetización de todos los derechos municipales en el sector APD-2.

<sup>63</sup> Interventor titular desde abril de 2001, efectuó en el mes de junio informe sobre la liquidación 2000, aflorando, entre otras cuestiones, unas desviaciones de financiación por ingresos afectados no aplicados de 364.085.054 ptas., cuando la liquidación aprobada de 1999 arrojaba un importe de 0 ptas. por tal concepto, con el resultado de que ni el gobierno anterior ni el actual han querido aprobar tal liquidación del año 2000. Es más, el actual gobierno, aprobó por decreto de Alcaldía de 7/4/2004 una liquidación del año 2001 donde nuevamente se hacían desaparecer los ingresos afectados no aplicados, al figurar también por importe de 0 ptas. El expediente se informó favorablemente por el Interventor accidental nombrado ilegalmente, coincidiendo con la baja laboral del titular, de diciembre 2003 a abril 2004. Efectuado Informe de Intervención de 4/5/2004 sobre la Liquidación y Cuenta general 2001, el mismo no se tramitó a la Comisión Especial de Cuentas, ni al Pleno de la Corporación.

APD-2<sup>64</sup> con los votos a favor de los tres grupos que componen el gobierno municipal (PP, PRC e IU) y la abstención del grupo municipal socialista.<sup>65</sup>

Tal acuerdo supone la aprobación de un acto injusto y gravemente lesivo para el PMS a sabiendas; también, ampara posiblemente edificabilidades ilegales, superiores a las legalmente autorizadas, y ello con el asesoramiento legal del Secretario municipal.

Habiendo informado y fundamentado, como Interventor, del vicio de nulidad de pleno de derecho de la propuesta a causa de sus graves incumplimientos legales, así como de los perjuicios económicos que conllevaba, en la Nota de Reparación nº 7/04 de 15/6/04. En síntesis, la lesividad del acuerdo se basa fundamentalmente en los aspectos siguientes:

- Se trata de la renegociación de un Convenio urbanístico de gestión del año 2000, en un área con un aprovechamiento lucrativo de 126.160,10 m<sup>2</sup>, de los que le corresponderían al Ayuntamiento 18.404,21 m<sup>2</sup>, pero que se aprueba con la atribución al Ayuntamiento de tan sólo dos parcelas con edificabilidad de 7.342,49 m<sup>2</sup>, sin escriturar hasta la reciente novación, y el resto se monetiza al valor propuesto por la propiedad privada mayoritaria del suelo, pero sin recibir una sola peseta,<sup>66</sup> que quedaba en manos de la propiedad, para que de tal importe fuera descontando las cargas urbanísticas gratuitas e ilegalmente imputadas al Ayuntamiento por la misma propiedad, con la validación técnica escrita de la Ingeniero municipal. Es decir, que el Ayuntamiento tan sólo recibe 7.342,49 m<sup>2</sup> en concepto de participación en el aprovechamiento fijado en el sector, cuando se habían pactado en el año 1996 unas cesiones del 15%, a cambio de su clasificación como suelo urbano por parte del Ayuntamiento, lo que se cumplió en el PGOU de 1997.

---

<sup>64</sup> Los terrenos objeto del convenio comprenden una superficie aproximada de 435.000 m<sup>2</sup>, en la zona de Cotoño.

<sup>65</sup> La propuesta de Convenio Novacional del APD-2, publicada en el BOC nº 103 de 27/5/04 tenía una Nota de Reparación de Intervención, con entrada nº 6747 en el Registro General del 18/6/04, que se tenía que haber subsanado, correspondiendo al Pleno la resolución de las discrepancias, según el procedimiento habilitado en el art. 217 TRLRHL e indicado en la propia Nota de Reparación, sin que se hiciera nada de ello.

<sup>66</sup> Y sin ningún tipo de reflejo en la contabilidad municipal, ni por la parte en especie ni por la parte monetizada.

- Se contrata por el nuevo gobierno municipal un informe jurídico externo, con la conclusión de que el Convenio transgrede frontalmente la legislación vigente y que supone una lesión intolerable al patrimonio municipal que justifica ampliamente la declaración de lesividad requerida por nuestras leyes para la recuperación del patrimonio ilegalmente apropiado.<sup>67</sup>
- Sin embargo, el nuevo gobierno municipal no cumplimenta el procedimiento recomendado y aborda negociaciones clandestinas con la propiedad mayoritaria del sector, desde el mes de julio de 2003 a abril de 2004, sin la transparencia exigida legalmente y sin acreditarse en la propuesta de novación el cumplimiento de los principios de buena administración e interés público. La propuesta no cuenta con ningún informe técnico de valoración del patrimonio pendiente y tampoco se tramita a la Intervención municipal, aún cuando se sabía que la falta del mismo era causa suficiente de nulidad de pleno derecho.<sup>68</sup>
- La renegociación del convenio consiste en lo fundamental en que el Ayuntamiento acepta recibir la cantidad de 2.854.807,50 € a cambio de renunciar a todos los derechos que pudieran corresponderle en el sector APD-2, sin que se concreten los mismos ni se fundamente el cálculo de tal importe.
- Como el resto del PMS pendiente de recibir era de 11.061,72 m<sup>2</sup> de aprovechamiento libre de cargas, resulta que el acuerdo novacional supone la venta “a dedo” por 258,08 €/m<sup>2</sup>, cuando el Registro de la Propiedad había informado por escrito al concejal de Hacienda de que el precio medio por m<sup>2</sup> declarado en las transmisiones efectuadas en el sector para edificación colectiva venía a ser de unos 755 €/m<sup>2</sup>. Además, la única referencia pericial similar es la del informe técnico de valoración de suelo y cálculo del aprovechamiento urbanístico del Arquitecto accidental, aprobado por la Comisión de Gobierno de 19/2/04, que calcula un precio de repercusión del suelo de 1.285 €/m<sup>2</sup> para una parcela urbana de uso comercial propiedad de la Cooperativa Eroski, con la diferencia de que en este caso el equipo de gobierno no alcanzó un acuerdo, tras meses de negociaciones también clandestinas.

---

<sup>67</sup> Información presentada verbalmente en julio de 2003 y mediante escrito a Alcaldía registrado el 10/12/2003.

<sup>68</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 5/11/86, 18/2/87, 7/12/87 y 12/2/2000, entre otras, según se recogía en el informe jurídico contratado.

- El acuerdo novacional no incluye cláusula alguna referente a la cesión pactada en el Convenio de planeamiento del año 1996 de 213.500 m<sup>2</sup> de suelo no urbanizable, sin movimiento registral alguno desde entonces y que según informe del Gerente de Urbanismo recogido en la Resolución de la Junta de Gobierno Local de 22/4/04 había sido objeto de una cesión reciente a favor del Ayuntamiento pero por unos 188.000 m<sup>2</sup>, por lo que siguen faltando por ceder unos 25.500 m<sup>2</sup>.

Esta misma técnica desvergonzada de minorar la parte municipal del aprovechamiento urbanístico lucrativo mediante valoraciones “ad hoc” sin fundamentar técnicamente y sin fiscalizar por la Intervención municipal, y de seguir reduciéndola mediante la imputación “graciosa” e ilegal de cargas urbanísticas se ha seguido también en otras unidades de actuación urbanística del municipio de Castro Urdiales, sin que se tenga noticia de la renegociación de los correspondientes Convenios por parte del nuevo equipo tripartito de gobierno.

Tampoco se han atendido los requerimientos escritos de la Intervención municipal de los expedientes de todos los Convenios aprobados en los últimos cuatro años.

## **6.- Una digresión: la imprescindible reducción constructiva y la necesaria revolución ecológica en la construcción**

Tratándose de un seminario de Fiscalías de medio ambiente, me parece oportuno apuntar simplemente que además del problema social y económico, la construcción representa un grave problema ambiental, especialmente en nuestro país.

En general, los edificios modernos, al igual que los coches, representan un logro tecnológico extraordinario, pero con costes ocultos. Facilitan la vida de muchas personas, pero su construcción y funcionamiento ocasionan graves daños al medio ambiente, amenazando con degradar la futura habitabilidad del planeta. Pero a diferencia de la contaminación generada por los vehículos, el daño causado por los edificios no es objeto de preocupación social, lo cual es ciertamente paradójico, dado

que algunos de los problemas surgidos con los edificios se pueden resolver de forma más sencilla y por el hecho obvio, pero no asumido, de que los edificios duran mucho tiempo.<sup>69</sup>

A nivel global, los edificios, en el capítulo de recursos, “*acaparan una sexta parte del consumo de agua dulce del mundo, un cuarto de su madera y dos quintos de su flujo de materiales y energía*”.<sup>70</sup>

El problema resulta más acusado en España, por el hecho señalado de la utilización voraz del territorio para un uso ineficiente como es el de la construcción desmesurada de viviendas habiendo un enorme parque inmobiliario infrautilizado y con un preocupante crecimiento en el consumo de cemento.

Siendo el de la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> uno de los principales objetivos ambientales para los próximos años, es fácil deducir que el sector cementero español tiene que reducir drásticamente su producción ya que el Plan Nacional de Asignación de Emisiones le ha establecido para el período 2005-2007 un volumen total máximo de emisiones de CO<sub>2</sub> de 28,50 millones de toneladas métricas, cuando su volumen de emisiones de CO<sub>2</sub> en 2002 ha sido de 26,58 millones de Tm.

Este volumen de emisiones corresponde al total de consumo de cemento del sector de la construcción, cuyo consumo nacional rebasó los 40 millones de Tm en el año 2001, habiendo superado en el año 2003 los 45 millones de Tm.<sup>71</sup>

Como el subsector de la construcción residencial supone en los últimos años aproximadamente el 40% de la actividad del sector,<sup>72</sup> sólo cabe deducir que es preciso una reducción notable de la construcción de viviendas.

---

<sup>69</sup> Idea recogida de Malin Roodman, David y Lenssen, Nicholas del Worldwatch Institute (1995): *Revolución en la construcción*, Bakeaz, 1997, pp. 5 y 7.

<sup>70</sup> Malin Roodman, David y Lenssen, Nicholas (1995): op. cit., p. 5.

<sup>71</sup> INE (2004): *Boletín Mensual de Estadística 151*.

<sup>72</sup> Frente al 40% de la obra civil y el 20% restante de la edificación no residencial. García-Montalvo, José (2003): op. cit., p. 5.

Y para ello nada mejor que ejemplarizar el sector inmobiliario mediante la aceleración en la ejecución de todas las sentencias judiciales firmes de derribo, así como el control de la actividad municipal de licencias, investigando las miles de licencias concedidas por silencio administrativo y las construidas en suelo no urbanizable ante la pasividad, cuando no colaboración en algunos casos, de los correspondientes Ayuntamientos.

Para un economista como el ponente, tratándose de la comisión de posibles delitos urbanísticos, y con el objetivo de coadyuvar en la consecución de prioridades nacionales como el Plan Nacional de Asignación de Emisiones, parece una actividad propicia para el ejercicio investigador de las fiscalías ambientales, siempre que contaran con los medios adecuados, entre los que nuevamente me permito sugerir la colaboración sistemática con las Secretarías e Intervenciones municipales.

## **7. Una conclusión y una esperanza**

En el contexto analizado en el que los Ayuntamientos consienten y participan en el saqueo del territorio para construir unas viviendas que no son para satisfacer la necesidad humana de alojamiento sino el vicio del lucro personal –actividad financiada mediante caudales públicos sin control alguno–, carece de sentido la permanencia de unos profesionales aislados, habilitados nacionales en la Administración local, dedicados a decir lo que se ha de hacer, pero que nadie hace, por lo que es percibido como reprensión.

En primer lugar porque resulta ineficiente, pero especialmente porque la mayoría de ellos sufre cotidianamente, en el correcto desempeño de su profesión, el papel que le toca en este “tinglado”<sup>73</sup>. Es un clamor en nuestro colectivo el que no podemos seguir trabajando en las condiciones actuales. Lo expresaba muy bien el fiscal jefe de Cataluña, José María Mena: *“Estamos en una situación que si, por encima de todo, se*

---

<sup>73</sup> Entendido en dos de las acepciones del término según el Diccionario Espasa de la Lengua Española: como conjunto desordenado de cosas y también como enredo, intriga, maquinación de dudosa legalidad.

*hace lo que hay que hacer se producen bajas*".<sup>74</sup> Citaba la hermosa canción de "Noche de bodas" de Joaquín Sabina para expresar el deseo de "*Que ser valiente no salga tan caro*".

Resulta una tentación lógica entre los que vamos "a contracorriente" esperar mejores tiempos, pero en mi opinión expresa una actitud desesperanzada. Como la de mi admirado José Saramago al decir que "*Resistir sin esperanza es la suprema dignidad del ser humano*".<sup>75</sup> No lo puedo compartir, ya que debemos hacer valer el principio esperanza y, parafraseando a Gramsci, frente al pesimismo de la razón debemos oponer el optimismo de la voluntad.

---

<sup>74</sup> *El País*, 26/10/2003.

<sup>75</sup> *El Correo*, 16/6/2004.