

INFORME DE FISCALIZACION SOBRE EL
PROGRAMA "PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO"

Junio 93

INDICE

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

II. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

IV. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

IV.1. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA

IV.2. ESTUDIO OPERATIVO

**ANEXO 1.- OBSERVACIONES Y COMENTARIOS AL INFORME PROVISIONAL
REALIZADAS POR EL DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE.**

**ANEXO 2.- CONTESTACIÓN A LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS
FORMULADOS AL INFORME DE FISCALIZACIÓN.**

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.

El programa 311 "Planificación Territorial y Planeamiento Urbanístico" de los Presupuestos Generales de Navarra para 1992 está encuadrado en el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, siendo la **UNIDAD RESPONSABLE** de su gestión el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La **FINALIDAD** que se persigue con este programa es "pretender hacer efectiva la ordenación territorial de Navarra desde el ejercicio de las competencias que, al respecto, tiene asumidas el Gobierno de Navarra, así como fomentar el planeamiento urbanístico local y colaborar a su eficaz gestión".



Para su cumplimiento, se establecen en 1992 los siguientes **OBJETIVOS:**

- 1º. La realización de diversos estudios y trabajos técnicos relativos a la planificación territorial, al planeamiento urbanístico y al desarrollo del marco normativo adecuado, necesario y preparatorio para llevar a cabo la política territorial y urbanística del Departamento.
- 2º. La formulación de los instrumentos de ordenación territorial acordados por el Gobierno de Navarra, previstos en la Ley Foral de Ordenación del Territorio.
- 3º. La formulación del planeamiento urbanístico local en el que se subroga el Gobierno de Navarra, en los casos de manifiesto incumplimiento de los deberes legales.

- 4º. Intensificar el asesoramiento a las entidades locales y colaborar económicamente con ellas para la redacción y gestión de su planeamiento urbanístico.
- 5º. Articular las medidas tendentes a la puesta en marcha de servicios mancomunados para el asesoramiento urbanístico a las entidades locales.

Como **ACCIONES** más destacables para el cumplimiento de los objetivos citados, se indican las siguientes:

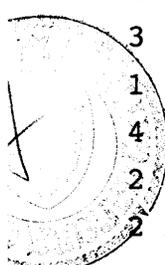
- 1ª. Revisión e impulsión de los trabajos conducentes a la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial de Navarra.
- 2ª. Prosecución de los trabajos iniciados conducentes a la formulación de las Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona, la Ribera Alta, la Ribera Baja y los Valles Pirenaicos.
- 3ª. Prosecución de los trabajos relativos a la categorización del suelo no urbanizable de Navarra.
- 4ª. Revisión e impulsión relativas al desarrollo del marco legal y normativo para Navarra en materia urbanística: Ley Foral de Urbanismo de Navarra y regulación de actividades y usos constructivos en suelo no urbanizable, en colaboración con el Servicio de Coordinación Jurídica y Administrativa.
- 5ª. Subvención a la redacción del planeamiento urbanístico por parte de los ayuntamientos.
- 6ª. Suministro de cartografía, en soporte papel y soporte magnético, necesaria para el planeamiento antedicho.
- 7ª. Subvención a entidades locales para la adquisición de

terrenos destinados a sistemas generales.

8ª. Subvención para la puesta en marcha de dos experiencias piloto relativas a servicios mancomunados para el asesoramiento urbanístico general a los Ayuntamientos de dos comarcas con centro en Estella y Tafalla.

El Programa no presenta **INDICADORES** que permitan realizar un seguimiento sobre el grado de cumplimiento de los objetivos precitados, si bien, en general, las acciones son bastante precisas y están perfectamente identificadas.

Los **RECURSOS HUMANOS** que señala el programa son los siguientes:

- 
- 1 Director de Servicio
 - 3 Jefes de Sección
 - 1 Jefe de Negociado
 - 4 Arquitectos
 - 2 Técnicos de Grado Medio
 - 2 Auxiliares Administrativos

Es decir, un total de 13 personas.

Los **RECURSOS FINANCIEROS** que se asignan inicialmente a este programa en 1992 suponen unos gastos de 250,4 millones y unos ingresos de 4 millones, que representan el 10 y el 1 por ciento del total de gastos e ingresos del Departamento.

Las actuaciones comprendidas en el Programa **SE REGULAN** preferentemente en la Ley Foral 12/1986 de Ordenación del Territorio, Ley Foral 6/1987 sobre Normas Urbanísticas Regionales para protección y uso del Territorio y Real Decreto 1/1992 del Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

II. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

De acuerdo con la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha incluido en su Plan de Actuación la fiscalización del Programa "Planificación Territorial y Planeamiento Urbanístico" correspondiente a los Presupuestos Generales de Navarra de 1992.

Con la realización del presente trabajo, la Cámara de Comptos pretende la consecución de los siguientes **OBJETIVOS**:

- 1º. Contrastar que la ejecución del presupuesto del Programa, en sus distintos epígrafes económicos, recoge la totalidad de gastos e ingresos que le son imputables.
- 2º. Verificar el cumplimiento de la legalidad aplicable en su ejecución.
- 3º. Realizar, en la medida de lo posible, un estudio operativo sobre la actividad del Programa, es decir, analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.
- 4º. Analizar y evaluar el sistema de Control Interno implantado en el Servicio responsable del Programa, proponiendo, en su caso, las Recomendaciones que sean precisas para lograr adecuar su gestión a los principios antes citados.
- 5º. Determinar el nivel de planeamiento urbanístico alcanzado en las entidades locales de Navarra a 31 de diciembre de 1992.

El trabajo se ha centrado en la revisión del presupuesto del Programa para 1992, analizando y evaluando, además de los aspectos de organización, contabilidad y control interno que se han considerado convenientes, el grado de eficacia, eficiencia

y economía alcanzado en su ejecución.

En su realización se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que consideramos necesarios de acuerdo con las circunstancias y teniendo en cuenta los objetivos establecidos previamente.

Han dificultado la realización del estudio operativo los siguientes aspectos:

A) Factores derivados de la propia actividad analizada.

Las finalidades básicas del programa -Planificación del Territorio y Planeamiento Urbanístico- son atribuciones exclusivas de la Administración y consisten, fundamentalmente, tanto en la elaboración y fomento de normas y directrices de ordenación territorial como en verificar su cumplimiento.



En este contexto, el proceso de presupuestación por programas así como su posterior seguimiento y control está condicionado por la propia naturaleza de la actividad fiscalizada -emisión de normas y control-, ya que ésta se encuadra dentro de la denominada Administración Reguladora -en la que predominan, en gran medida, los objetivos cualitativos al resultar su cuantificación bastante problemática-, en contraposición con la Administración prestadora de bienes y servicios o Administración Modular -con predominio de objetivos fácilmente cuantificables-.

B) Factores del Programa.

La propia naturaleza de los objetivos definidos, su no cuantificación y relación con los créditos presupuestarios y la ausencia de indicadores que permitan analizar su cumplimiento.

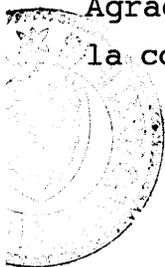
C) Contabilidad de Costes.

La inexistencia de un sistema de contabilidad de costes que permita la determinación del coste de las distintas actuaciones realizadas a lo largo del ejercicio así como la imputación al Programa del porcentaje de cargas generales y demás costes indirectos que le corresponda.

Es importante señalar, igualmente, que en el área de planeamiento urbanístico local, la actividad del Servicio está subordinada, de alguna manera, a la voluntad planificadora de los entes locales.

El trabajo de campo se efectuó en los meses de febrero y marzo de 1993.

Agradecemos al personal del Servicio de Ordenación del Territorio la colaboración prestada en la realización del presente Informe.



III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.

En este apartado recogemos las Conclusiones Generales obtenidas del trabajo realizado que se acompañan, en su caso, con sus correspondientes Recomendaciones.

1ª. La presentación y estructura del Programa fiscalizado está, en nuestra opinión, incompleta en cuanto que:

- . Los objetivos, aunque son representativos de la actividad del Programa, no están cuantificados ni relacionados con los créditos presupuestarios.
- . No presenta indicadores que permitan valorar el grado de cumplimiento de los objetivos; no obstante, sí contiene un conjunto de acciones dirigidas a lograr ese cumplimiento que en general son bastante precisas, aunque tampoco están cuantificadas ni valoradas económicamente.
- . No se realiza propiamente un seguimiento de la ejecución del Programa, si bien se elabora una Memoria de actividades realizadas por el Servicio en el ejercicio.



Por otra parte, la sistemática de la presupuestación por programas está supeditada y condicionada por la propia naturaleza de las actividades que se engloban en un Programa. Es decir, el Servicio de Ordenación del Territorio, a través de su Programa, desarrolla, fundamentalmente, las funciones de emisión de normas y control de planeamiento urbanístico y ordenación territorial, en cuyo seguimiento y valoración predomina el aspecto cualitativo de sus objetivos y acciones.

* *Recomendamos la realización de un esfuerzo complementario por parte del Servicio al objeto de dotar al Programa de las herramientas precisas para cuantificar sus*

objetivos y acciones, contrastar y verificar el grado de cumplimiento de los mismos y analizar las desviaciones que se puedan producir en su ejecución. Todo ello encuadrado en un proceso general de planificación de la actividad.

2ª. El Presupuesto del Programa y su Liquidación refleja, en general, los gastos e ingresos del mismo, con las siguientes excepciones detectadas:

- . Coste del personal de naturaleza laboral temporal que se registra en otro Programa y que asciende a 18,8 millones.
- . Gastos imputados al Programa y que no corresponden o no han sido gestionados por el mismo, por un importe de 4,6 millones.
- . Ingresos del Programa no contabilizados en su Presupuesto, por importe de 0,3 millones.

 En conclusión, los gastos del Programa ascienden a 166,5 millones -es decir, un 9 por ciento más que lo reflejado en la Liquidación- y los ingresos a 3,7 millones -que representan, igualmente, un 9 por ciento más que el liquidado-.

No se ha tenido en cuenta la imputación de costes indirectos procedentes de los Servicios Generales y de Apoyo al Programa.

RECOMENDACIONES

- * *El Presupuesto y Liquidación del Programa reflejará la totalidad de gastos e ingresos directos que le son imputables.*
- * *El Gobierno de Navarra debe estudiar e implantar progresivamente algún procedimiento simplificado de reparto de las cargas generales que contienen los Programas*

de Apoyo en el resto de Programas.

3ª. Teniendo en cuenta los comentarios recogidos en la Conclusión 1ª, el estudio operativo, es decir, el análisis de eficacia, eficiencia y economía sobre la gestión realizada, se ha limitado a verificar el grado de cumplimiento de las acciones contempladas en el Programa analizado. Así los principales resultados obtenidos son los siguientes:

A) Planeamiento Urbanístico Local. Las medidas de fomento establecidas en el Programa junto con la decisión de las Entidades Locales correspondientes, ha permitido que, en la actualidad, el 60 por ciento de dichas entidades -que representan al 97 por ciento de la población- estén dotadas de algún de instrumento de planificación urbanística, tal como puede apreciarse en el cuadro siguiente.



	EE.LL. %	POBLACION %
Con planeamiento	60	97
Sin planeamiento	40	3
TOTAL	100%	100%

Esta actuación le ha supuesto al Gobierno de Navarra, desde 1985, la concesión de subvenciones por importe de 638 millones de pesetas.

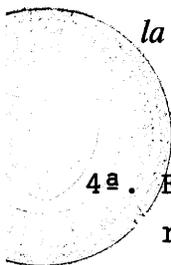
Por otra parte, en 1992 se ha subvencionado parcialmente la constitución de dos servicios mancomunados de asesoramiento urbanístico -dirigido tanto a particulares como a las propias entidades locales- en las áreas de Estella y Tafalla y que afectan a 119 municipios. Los resultados de estas experiencias incidiran en una posible descentralización

comarcal de esta materia.

- * *Recomendamos que se continúe con la aplicación de estas medidas de fomento y ayuda a las entidades locales al objeto de lograr una adecuada planificación urbanística local, utilizando el Gobierno de Navarra, cuando ello sea preciso, la figura de la subrogación de las competencias municipales en esta materia.*

B) Planificación Territorial. La actuación del Servicio se ha materializado fundamentalmente en la elaboración de Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, estando en fase de proyecto, avance o estudio las Directrices de Ordenación del Territorio y las Normas Urbanísticas de ámbito Comarcal.

- * *Recomendamos la conclusión de estos avances y estudios y su materialización en normas que permitan regular, desde una perspectiva más amplia que la puramente local, la ordenación del territorio foral.*



4ª. En general, la ejecución del Presupuesto del Programa se realiza de acuerdo con el principio de legalidad.

IV. EVALUACION DEL PROGRAMA.

IV.1. EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA.

IV.1.1. Comentarios generales sobre la ejecución.

Las obligaciones reconocidas del Programa -tal como puede observarse en el cuadro nº1- ascienden a 152,3 millones de pesetas, en tanto que los derechos reconocidos suponen 3,4 millones de pesetas, lo que da un Índice de Cobertura del 2,23 por ciento. Es decir, de cada 100 pesetas gastadas en el Programa, éste genera 2,23 pesetas.

El Presupuesto de gastos se ejecuta en un 62 por ciento, siendo de naturaleza corriente el 43 por ciento de los mismos. A nivel de capítulo, destaca "Transferencias de Capital" tanto por su escaso nivel de ejecución, 47 por ciento, como por ser el de mayor peso específico dentro del programa, 36 por ciento del total de gasto.

Los Ingresos presentan un grado de ejecución del 85 por ciento y proceden en su totalidad del reintegro de anticipos concedidos a las Entidades Locales.

CUADRO Nº 1**EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE 1992**

(en miles de pesetas)

A) GASTOS	INICIAL	CONSOLIDADO	RECONOCIDO	% EJECUTADO	% 1 TOTAL RECONOCIDO
1. Personal	45.467	45.467	32.500	71	21
2. Compra Bienes C.y.S.	20.000	16.000	13.227	83	9
4. Transf. Corrientes	25.000	25.000	20.571	82	13
GASTOS CORRIENTES	90.467	86.647	66.298	77%	43
6. Inversiones Reales	45.000	45.000	31.358	70	21
7. Transfer. Capital	115.000	115.000	54.661	47	36
GASTOS CAPITAL	160.000	160.000	86.019	54%	57
TOTAL GASTOS	250.467	246.647	152.317	62%	100%

B) INGRESOS	INICIAL	CONSOLIDADO	RECONOCIDO	% EJECUTADO	% S/ TOTAL RECONOCIDO
8. Variac. Act. Financ.	4.000	4.000	3.400	85%	100%

IV.1.2. Ejecución de gastos.

A) GASTOS DE PERSONAL

El capítulo 1 del Presupuesto presenta unas obligaciones reconocidas de 32,5 millones, con un grado de ejecución del 71 por ciento. Respecto al total del presupuesto, los gastos de esta naturaleza suponen el 21 por ciento del total.

A continuación se compara el personal que indica el enunciado del Programa con el existente en el Servicio en 1992 -ver organigrama en el cuadro nº2-.

	PROGRAMA	31-XII-92
Director de Servicio	1	1
Jefe de Sección	3	2
Jefe de Negociado	1	1
Arquitectos	4	4 (*)
Técnicos de Grado Medio	2	2
Auxiliares Administrativos	2	1
TOTAL	13	11

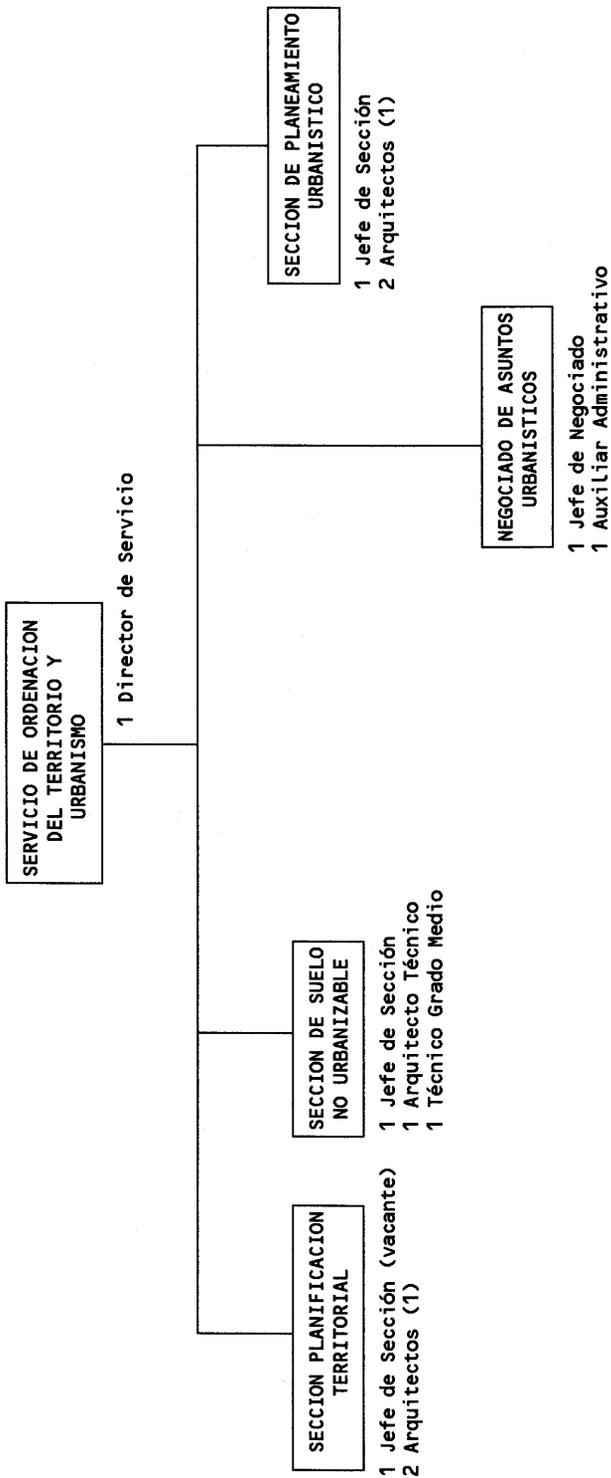
(*) Personal contratado

Como puede observarse, la diferencia -2 puestos de trabajo- se explica en las vacantes de 1 jefe de sección y de 1 auxiliar administrativo.

En 1993, el personal contratado se ha transformado en 2 plazas de funcionarios y en 2 de personal interino. Igualmente se ha dotado y cubierto otra plaza más de arquitecto.



**ORGANIGRAMA
(31-XII-1992)**



(1) Personal contratado

Se ha verificado que las retribuciones imputadas a este capítulo 1º corresponden exclusivamente a todo el personal funcionario asignado al Programa, cuyas nóminas se gestionan con el programa informático GIP-Nóminas del Departamento de Presidencia, por lo que nos remitimos, en este aspecto de gestión, a anteriores Informes de esta Cámara.

Las retribuciones del personal temporal, 4 durante 1992, se imputan contablemente a las líneas presupuestarias de la Dirección General del Departamento y han ascendido a 14,3 millones mas 4,5 millones de Seguridad Social.

En resumen, el coste de personal del programa supone un importe total de 51,3 millones.

** Recomendamos que el coste del personal laboral temporal se impute contablemente - tanto a nivel de presupuesto como de ejecución- al Programa al que están efectivamente asignados.*

B) COMPRA DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS

El capítulo 2 del Presupuesto de Gastos presenta unas obligaciones reconocidas de 13,2 millones -el 9 por ciento del total de gastos-, con un grado de ejecución del 83 por ciento.

Todos los gastos de este capítulo se recogen contablemente en una sola línea presupuestaria, que se denomina "Estudios y trabajos técnicos". De su análisis, destacamos los siguientes aspectos:

- La denominación de la línea presupuestaria no coincide plenamente con la naturaleza de los gastos que se le imputa, ya que recoge desde fotocopias, planos, hasta convenios y contratos de asistencia técnica.
- Se imputa a este Programa el gasto -4 millones- de la Cartogra-

fía del Camino de Santiago, que no fue tramitado ni gestionado por el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- Dos contratos de asistencia técnica se justifican en la insuficiencia de recursos humanos por parte del Servicio. Así se contrata con terceros el "seguimiento de las construcciones autorizadas en suelo no urbanizable" -2,25 millones- y la "asistencia jurídico-administrativa en expedientes de caza, pesca, medio ambiente y urbanismo" -3 millones, a distribuir entre varios programas-.

En relación a este último contrato, la ejecución del presupuesto del Programa recoge la tramitación de 74 expedientes cuando sólo 10 corresponden a urbanismo. Ello ha supuesto un exceso de coste imputado incorrectamente al Programa de 640.000 ptas.- es decir, un 5 por ciento del total de gasto del capítulo-



Las multas de los expedientes sancionadores en materia de urbanismo que se derivan de las actuaciones anteriores no se reflejan en este Programa, sino en el de "Dirección y Servicios Generales de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente". Así se ha podido cuantificar en 347.280 pts. -que supone el 10 por ciento del total de ingresos reconocidos- las multas procedentes del seguimiento de construcciones, que deberían haberse imputado a los Ingresos del Programa fiscalizado. A este respecto señalar, igualmente, que una vez que las sanciones se trasladan a Tesorería para continuar la gestión de cobro, no se realiza un seguimiento sobre las mismas por parte del Servicio.

- De la revisión legal de los expedientes de contratación de asistencia técnica, destacamos los siguientes aspectos:
 - a) Se adjudican, atendiendo a la especialidad de los trabajos encargados, por el procedimiento directo previa petición de ofertas.

- b) En un supuesto, el de asistencia jurídico-administrativa, no consta ni la correspondiente fianza ni documento contractual administrativo alguno. En el caso de una adjudicación a una empresa pública, no se recoge el encargo formal del trabajo.

RECOMENDACIONES

- * *Reflejar en el Presupuesto del Programa la totalidad de gastos e ingresos derivados de su actividad.*
- * *Analizar la idoneidad de la denominación de la línea presupuestaria que recoge los gastos de este capítulo*
- * *Estudiar y evaluar la conveniencia de que determinados servicios de naturaleza permanente sean realizados con medios externos a la Administración.*
- * *Diseñar un procedimiento para el seguimiento del cobro de las sanciones, una vez que han sido traspasadas a Tesorería.*
- * *Los expedientes de los contratos de asistencia técnica deben contener la totalidad de documentos administrativos que señala la normativa vigente.*

C) TRANSFERENCIAS CORRIENTES

El capítulo 4 del Presupuesto de Gastos presenta unas obligaciones reconocidas de 20,5 millones, con un grado de ejecución del 82 por ciento. Respecto al total del presupuesto, los gastos de esta naturaleza suponen el 13 por ciento del total.

La naturaleza e importe de las subvenciones concedidas en 1992 son las siguientes:

- . Subvención para suministros de cartografía a las entidades locales por 9,9 millones
- . Subvención al asesoramiento urbanístico a entidades locales por 10,6 millones.

La concesión de ambas subvenciones están reguladas por Orden Foral, en el primer caso, y por Decreto Foral, en el segundo. Del análisis realizado sobre los expedientes se deduce, en general, el cumplimiento de los requisitos establecidos en las citadas normativas.

D) INVERSIONES REALES

El capítulo 6 del Presupuesto de Gastos presenta unas obligaciones reconocidas de 31,3 millones -el 21 por ciento del total de gastos-, con un grado de ejecución del 70 por ciento.

Los gastos de este capítulo se imputan a una única línea presupuestaria plurianual denominada "Planeamiento Territorial y Subrogación de Planeamiento", que en 1992, recoge exclusivamente los gastos derivados de contratos de asistencia técnica.

Del trabajo realizado, destacamos que en el Contrato de "Categorización del suelo no urbanizable" -que se adjudica directamente en 1991 por importe de 16,5 millones-, el Departamento se compromete a facilitar todo el material necesario para su realización. Este compromiso ha supuesto, hasta 31 de diciembre de 1992, un gasto de 27,6 millones.

En relación con este compromiso señalamos que el pago realizado a la empresa pública TRACASA por importe de 24 millones, se soporta exclusivamente en la aprobación de la factura, sin que conste el encargo formal correspondiente.

E) TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

El capítulo 7 del Presupuesto Gastos presenta unas obligaciones reconocidas de 54,6 millones, con un grado de ejecución del 47 por ciento. Respecto al total del presupuesto, los gastos de esta naturaleza suponen la partida más significativa con el 36 por ciento del total.

En este capítulo se recogen los siguientes tipos:

- . Subvención para adquisición de terrenos con destino a sistemas generales, por importe de 33,7 millones
- . Subvención para el planeamiento urbanístico de las entidades locales, que asciende a 20,9 millones.

La concesión de la primera de estas subvenciones para sistemas generales está regulada por el Decreto Foral de 9 de mayo de 1991, que establece una serie de requisitos a cumplir por las entidades locales, concediendo una subvención de hasta un 70 por ciento del coste y con un límite máximo de 3 millones.

En 1992 se otorgó ayudas a 13 ayuntamientos y analizados los expedientes de concesión, se observa el cumplimiento de los requisitos establecidos en el citado Decreto Foral con la excepción de que, en general, no consta el "calendario previsto de actuaciones".

Las ayudas para el planeamiento urbanístico promovido por los ayuntamientos se regulan periódicamente mediante Decreto Foral, en el que se establecen los requisitos y condiciones a cumplir para poder percibir la correspondiente subvención, cuyo importe, en 1992, se calcula a partir del coste estimado por el Gobierno de Navarra multiplicado por unos coeficientes asignados tanto al instrumento de planeamiento utilizado como a la revisión o nueva redacción del mismo.

Por Decreto Foral, igualmente, se publica la relación, importe y caducidad de las ayudas concedidas a las entidades locales. Así para 1992, el 16 de noviembre se aprueba el Decreto Foral 382/92, que recoge las subvenciones a 57 entidades locales por importe total de 236 millones -a distribuir en tres anualidades-. La fecha de este Decreto explica, en gran parte, el escaso grado de ejecución del capítulo.

El trabajo realizado ha pretendido, por una parte, verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la concesión de subvenciones en 1992 y por otra, contrastar la idoneidad del pago de las subvenciones concedidas al amparo del anterior Decreto Foral 316/90 (se ha tomado las del ejercicio de 1990 puesto que las concedidas en 1992, por la fecha de publicación de su Decreto regulador, han originado pagos de escasa relevancia para el objetivo perseguido). Las conclusiones obtenidas son:

- 1ª. Se cumplen los requisitos establecidos en la normativa para las concedidas en 1992, si bien ello ha requerido, normalmente, la petición posterior por el Departamento de documentación exigida pero no incluida en la solicitud.

- 2ª. El Decreto Foral 316/1990 establecía, como plazo de caducidad de las ayudas concedidas a 39 ayuntamientos, diversas fechas que se extendían hasta el 31 de diciembre de 1992. Hemos apreciado que no se cumple rigurosamente este plazo de caducidad puesto que, a la citada fecha, 6 entidades locales subvencionadas aún no habían iniciado el proceso de elaboración del plan urbanístico correspondiente; el planeamiento de 20 entidades se encontraba en fase de avance o aprobación inicial y por último, 8 entidades con plan aprobado definitivamente habían superado el plazo de caducidad establecido en el Decreto.

** Recomendamos que se adecúe un correcto control sobre la aplicación de las ayudas con la experiencia práctica derivada de la materialización de cualquier instrumento de*

planeamiento urbanístico.

IV.1.3. Ejecución de ingresos.

A) INGRESOS POR VARIACION DE ACTIVOS FINANCIEROS

La totalidad de los ingresos que recoge el Presupuesto del Programa, 3,4 millones, procede de los reintegros de anticipos concedidos por el Gobierno de Navarra a las entidades locales para la realización de su planeamiento urbanístico.

A 31 de diciembre de 1992, la deuda con el Gobierno de Navarra de las entidades locales asciende a 5,1 millones.

Revisados los procedimientos de control y seguimiento estimamos que los mismos son adecuados.

IV.2. ESTUDIO OPERATIVO.

IV.2.1. Comentarios generales

La pretensión de ofrecer un estudio operativo sobre la gestión del Programa ha estado limitada y condicionada por la naturaleza y características de la propia actividad -véase a este respecto el epígrafe II- así como por un conjunto de factores que afectan a la estructura del Programa y que a continuación desarrollamos.

- El Programa de Planificación Territorial y Planeamiento Urbanístico presenta, tal como se recoge en el apartado I de este Informe, un conjunto de OBJETIVOS sobre los que realizamos los siguientes comentarios:

- . No se hace referencia a la existencia de una planificación a medio y largo plazo, en la que se entronque los objetivos

enunciados

- . Los objetivos especificados son significativos y definen la finalidad que persiguen aunque de una manera muy general.
- . Los objetivos no están cuantificados ni valorados económicamente a nivel de gasto ni relacionados con los créditos presupuestarios. Su seguimiento, igualmente, no se realiza desde una vertiente de análisis del coste económico.

Esta falta de valoración económica dificulta cualquier estudio de eficiencia y economía, acentuado además este último aspecto por la carencia de una contabilidad de costes.

- El Programa no presenta INDICADORES que permitan valorar el grado de consecución de los objetivos citados, con lo que se limita el análisis de eficacia. No obstante esta limitación se atenúa, en parte, al contener el propio Programa un conjunto de Acciones para alcanzar los citados objetivos y que en general son bastante precisas, aunque tampoco están cuantificadas.
- Las modificaciones que se introducen en el Presupuesto del Programa, tanto a nivel de discusión Parlamentaria como de ejecución, no alteran el contenido esencial del Programa ni lo adaptan a la nueva realidad presupuestaria.
- El Servicio no realiza un seguimiento de ejecución ajustado a las exigencias de un Presupuesto por Programas. No obstante presenta tanto una Memoria del Servicio de las actuaciones y actividades realizadas en un periodo como el conjunto de estadísticas que analizan y detallan determinados aspectos de gestión.

En conclusión, el trabajo de naturaleza operativa, teniendo en cuenta los comentarios anteriores, se ha centrado fundamentalmen-

te en verificar el grado de cumplimiento de la acciones contenidas en el Programa, con especial detenimiento en el planeamiento urbanístico local.

RECOMENDACIONES

- * Realizar un esfuerzo para la búsqueda de indicadores representativos de la actividad prevista en el Programa y que estén incardinados perfectamente con los objetivos del mismo. Estos objetivos e indicadores deberán adaptarse, en su caso, a las modificaciones presupuestarias que experimente el Presupuesto del Programa*
- * Efectuar un seguimiento, a lo largo del ejercicio, sobre el grado de cumplimiento de los indicadores, analizando y cuantificando las desviaciones entre lo previsto y lo realizado. Este seguimiento se materializará al final del año en la elaboración de una Memoria-Resumen de la actividad desarrollada y su comparación con los objetivos e indicadores.*

IV.2.2. Planeamiento urbanístico local.

Teniendo en cuenta los objetivos y acciones señalados previamente en el Informe, nuestro trabajo en este ámbito se ha centrado en el análisis de los siguientes aspectos:

- . Fomento y asesoramiento a las entidades locales para la formulación y gestión de su planeamiento urbanístico
- . Establecimiento de servicios mancomunados para el asesoramiento urbanístico local
- . Subrogación por el Gobierno de Navarra de los deberes legales en materia de planeamiento de las entidades locales, en los supuestos de manifiesto incumplimiento por parte de éstas.
- . Subvención para la adquisición de terrenos destinados a

sistemas generales.

A continuación comentamos los apartados anteriores:

A) FOMENTO DEL PLANEAMIENTO URBANISTICO LOCAL.

En este apartado, por una parte, mostramos el coste que al Gobierno de Navarra le ha supuesto la concesión de ayudas en la realización de los instrumentos de planeamiento urbanístico local y por otra, en que situación, en relación con esta materia, se encuentran las entidades locales de Navarra.

Para determinar el coste directo que ha supuesto al Gobierno de Navarra el fomento del planeamiento urbanístico local, nos hemos tenido que limitar a realizar un seguimiento de las subvenciones concedidas desde el ejercicio de 1985. No hemos tenido en consideración los préstamos y anticipos concedidos con anterioridad a 1985 ni otras subvenciones de menor cuantía. El resultado del trabajo ha sido:

	IMPORTE (<u>en millones</u>)
Total subv. 1985 a 1992	595
Subv. anuladas	(112)
Subv. concertadas ejer. futur.	155
TOTAL	<hr/> 638

Es decir, se han concedido subvenciones por importe total de 638 millones para la financiación de los instrumentos de planeamiento urbanístico de las entidades locales de Navarra.

Las subvenciones anuladas proceden fundamentalmente de renunciaciones o de incumplimientos de ciertos requisitos por las entidades locales.

Los resultados de esta actuación conjunta Gobierno-Entidades Locales de Navarra se plasman, de acuerdo con la información del Servicio, en el cuadro siguiente, que relaciona el tipo de instrumento de planificación con el porcentaje de entidades locales que lo disponen y de población que resulta implicada.

TIPOS DE PLANEAMIENTO	E.E.L.L. %	POBLACION %
Delimitación Suelo Urbano	36	11
Normas Subsidiarias	22	33
Plan General	2	53
Sin planeamiento	40	3
TOTAL	100%	100%

Del análisis de los anteriores datos destacamos:

- . El 40 por ciento de entidades locales no disponen de ningún tipo de planeamiento urbanístico, si bien sólo incide en el 3 por ciento de la población de Navarra. En 1990, este porcentaje representaba el 5 por ciento.
- . La figura "Delimitación de Suelo Urbano" es el instrumento que utiliza un mayor número de entidades locales, aunque a nivel de población efectada, es el menor. Es decir, es la figura empleada por entidades de reducida población y si analizamos la tendencia de su importancia, observamos que es decreciente; así, en 1990, el 40 por ciento de las entidades locales disponía de esta figura, que afectaba al 12 por ciento de la población navarra; en 1992, estos porcentajes, como puede observarse en el cuadro anterior, son del 36 y 11 por ciento respectivamente.
- . Las "Normas Subsidiarias" van adquiriendo una fuerte protagonismo, ya que en la actualidad están presentes en un 22 por ciento de entidades, cuando en 1990 su presencia sólo era del

18 por ciento. Este incremento se traduce, igualmente, a nivel de población, al pasar del 30 al 33 por ciento.

- . Los "Planes Generales" constituye la figura adoptada sólo por el 2 por ciento de las entidades pero que incide sobre el 53 por ciento de la población, no experimentando estos porcentajes cambios significativos respecto a 1990.

Por último, el cuadro siguiente muestra, a finales de 1992, el número de entidades locales de Navarra que están dotándose de algún instrumento de planeamiento urbanístico o revisando el existente.

Nº EE.LL.	D.S.U.	N.S.	P.G.	TOTAL
Con planeamiento	3	51	3	57
Sin planeamiento	3	37	-	40
TOTAL	6	88	3	97

Como puede observarse, 40 entidades locales que no disponen de figura de planeamiento, están en proceso de elaboración de la misma, así como que 57 entidades proceden a revisar el planeamiento ya existente.

De los datos anteriores se confirma, igualmente, la preponderancia de las Normas Subsidiarias como instrumento de planificación urbanística de las entidades locales de Navarra.

En conclusión podemos afirmar que el Planeamiento Urbanístico de las Entidades Locales de Navarra afecta al 97 por ciento de la población y presumiblemente en breve plazo de tiempo se logrará, con uno u otro instrumento de planificación, el objetivo del 100 por cien.

** Recomendamos se realice un esfuerzo complementario al objeto de permitir alcanzar el*

citado objetivo en el más corto espacio de tiempo posible.

B) SERVICIOS MANCOMUNADOS DE ASESORAMIENTO URBANISTICO.

Dentro de los objetivos y acciones del Programa se señala la concesión de ayudas para la puesta en marcha -durante los dos primeros ejercicios-, y como experiencia piloto, de dos servicios mancomunados de asesoramiento urbanísticos a las entidades locales de las Comarcas de Estella y Tafalla.

Pues bien por sendos Decretos Forales de fechas 13 de abril y 16 de noviembre, de 1992, se asignan a las Oficinas Comarcales de Rehabilitación de Estella y Tafalla -al objeto de evitar duplicar servicios administrativos- las siguientes funciones:

- a) El asesoramiento a los Ayuntamientos y Concejos de las citadas comarcas en materia de urbanismo -119 municipios-.
- b) La atención e información al público en asuntos urbanísticos

El funcionamiento de estas Oficinas va a permitir por una parte, descentralizar la labor informativa del Departamento liberando con ello importantes recursos humanos y por otra, acercar al ciudadano la prestación de un servicio público.

En 1992, las subvenciones concedidas por esta actividad han ascendido a 9 millones.

En un futuro próximo y si las primeras impresiones positivas de la actuación de las Oficinas en esta materia se confirman y consolidan, podría estudiarse la asignación de las anteriores competencias a las restantes zonas de actuación de la política de rehabilitación de viviendas. Es decir, de acuerdo con la normativa reguladora de rehabilitación, el territorio foral se estructura en las siguientes zonas de actuación:

Zona 1. Pamplona	Zona 5. Estella
Zona 2. Comarca de Pamplona	Zona 6. Noroeste
Zona 3. Tafalla	Zona 7. Norte
Zona 4. Tudela	Zona 8. Nordeste

Para cada una de estas zonas se asigna una categoría de Oficina y un equipo técnico básico, que podrían asumir, si así se considera, las funciones de asesoramiento urbanístico citadas anteriormente

** Recomendamos que una vez evaluadas estas primeras experiencias, se continúe, si los resultados así lo aconsejan, con esta política de descentralización en materia de asesoramiento urbanístico.*

C) SUBROGACION POR EL GOBIERNO DE NAVARRA.

La Ley Foral 12/86 de Ordenación del Territorio señala en sus artículos 32 y 33.1, que el Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral, podrá establecer plazos a las entidades locales para formular sus instrumentos de planeamiento urbanístico. En el supuesto de que éstos se incumplieran, el Gobierno podrá subrogarse en las competencias municipales para la redacción y tramitación de los citados instrumentos.

Esta potestad sólo se ha aplicado, desde el citado año de 1986, a las siguientes entidades locales:

- Sorauren y Legarda, a petición propia
- Cascante y Ainzoin, por incumplimiento de plazos

Ello a pesar de existir 2 Decretos Forales en los años de 1987 y de 1988 que establecían plazos de redacción para 32 entidades locales y señalaban la subrogación en caso de incumplimiento de los mismos.

Dichos plazos, efectivamente fueron incumplidos, pero no se

aplicó ni se aplica en la actualidad la citada potestad.

** Recomendamos estudiar la aplicación de esta facultad del Gobierno de Navarra -que está considerada como un objetivo del Programa analizado- a la vista de los escasos resultados prácticos obtenidos hasta el momento.*

No obstante podría ser un instrumento adecuado, si realmente se aplicara, para lograr la conclusión del proceso de planeamiento urbanístico de las entidades locales de Navarra.

D) SUBVENCION PARA ADQUISICION DE TERRENOS DESTINADOS A SISTEMAS GENERALES.

El Programa recoge un gasto de 33,7 millones que corresponde a subvenciones concedidas a 13 entidades locales para la adquisición de terrenos destinados a sistemas generales (es decir, parques, jardines y equipamientos comunitarios).

Ese importe coincide con el Presupuesto Consolidado de la correspondiente línea presupuestaria, por lo que se cubrió en su totalidad el crédito disponible, quedando en lista de espera las peticiones de 7 entidades locales.

De acuerdo con los requisitos establecidos en el Decreto Foral 185/91, dichos terrenos se obtendrán por el procedimiento de expropiación forzosa o por adquisición directa. Pues bien, de las actuaciones realizadas en el ejercicio, se aprecia que se utilizan indistintamente los dos procedimientos citados.

A continuación se indica la evolución de esta subvención en los dos años en que ha estado vigente (1991 y 1992)

ANUALIDAD	IMPORTE (millones)	NUMERO EE.LL.
1991	5,1	3
1992	33,7	13
TOTAL	38.8	16

Es decir, en los dos ejercicios se han concedido subvenciones a 16 entidades locales con una aportación media de 2,4 millones.

Por último indicar que en el Proyecto de Presupuestos de 1993 - inicialmente devuelto por el Parlamento- no se contempla dotación presupuestaria de crédito para esta materia.

* *Recomendamos que, dentro de la actual situación económico-presupuestaria, se reconsidere la suspensión de este tipo de ayudas, dada la importancia que, en determinados tipos de suelos, supone la adquisición de terrenos para sistemas generales al objeto de dotar o completar el equipamiento urbanístico de las entidades locales. Podría estudiarse, igualmente, su inclusión en el Plan Trienal de Infraestructuras Locales del Departamento de Administración Local.*

IV.2.3. Planificación Territorial.

La segunda de las finalidades básicas del Programa, como ya se ha comentado anteriormente, hace referencia a la Planificación Territorial. Esta finalidad se traduce en una serie de Acciones a ejecutar para el ejercicio de 1992 -véase apartado I del presente Informe-.

Teniendo en cuenta los comentarios efectuados en los párrafos anteriores sobre las limitaciones en estos trabajos, a continuación se realizan unos breves de comentarios acerca del grado de cumplimiento de las acciones más significativas.

A) PROYECTOS SECTORIALES DE INCIDENCIA SUPRAMUNICIPAL.

Desde 1986, se han aprobado definitivamente 53 proyectos de incidencia supramunicipal, encontrándose en tramitación a finales de 1992, un número de 10.

La actividad regulada es muy variada ya que abarca, por ejemplo, desde las Rondas de Pamplona hasta las grandes áreas comerciales, pasando por polígonos industriales y gaseoductos.

Los promotores de los mismos son tanto la propias Administraciones Públicas, fundamentalmente el Gobierno de Navarra, como los terceros interesados en la citada regulación urbanística.



B) DIRECTRICES DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE NAVARRA.

En la legislatura anterior, se remitió al Parlamento un Proyecto de Directrices que quedó pendiente de tramitación. En la actualidad, el Departamento ha retomado la iniciativa sobre dicho proyecto.

C) NORMAS URBANISTICAS COMARCALES.

Se encuentra en fase de avance las Normas de la Comarca de Pamplona, habiendose concluido los trabajos previos de las Comarcas de la Ribera Alta, Ribera Baja, Valles Pirenaicos y subcomarca de Puente la Reina.

** Recomendamos agilizar la conclusión de estos instrumentos de planeamiento, puesto que el proceso de ordenación del territorio está de alguna manera centrado en el ámbito local exclusivamente. En particular, consideramos urgente, por su repercusión a todos los*

niveles, la conclusión de las normas urbanísticas reguladoras de la Comarca de Pamplona.

Pamplona, 11 de junio de 1993.

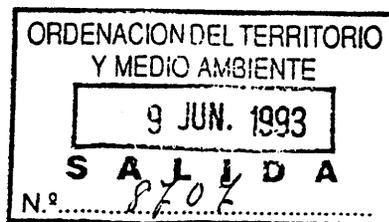
EL PRESIDENTE,



Francisco Javier Tuñón San Martín

ANEXO 1

**OBSERVACIONES Y COMENTARIOS AL INFORME PROVISIONAL
REALIZADAS POR EL DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE**



OBSERVACIONES Y COMENTARIOS AL INFORME PROVISIONAL DE
FISCALIZACION SOBRE EL PROGRAMA "PLANIFICACION TERRITO-
RIAL Y PLANEAMIENTO URBANISTICO"

INTRODUCCION

Con fecha 1 de junio se ha recibido el Informe provi-
sional de fiscalización sobre el Programa "Planifica-
ción Territorial y Planeamiento Urbanístico", elaborado
por la Cámara de Comptos.

De su contenido, y a modo introductorio, cabe hacer las
siguientes consideraciones previas:

- Este Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente estima y reconoce el alto grado de comprensión mostrado por la Cámara de Comptos sobre la naturaleza de las actividades que desarrolla el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo, hecho que valoramos y consideramos clave para la obtención de conclusiones y para la formulación de las correspondientes recomendaciones.
- Las recomendaciones que se contienen en el Informe son globalmente asumibles y servirán, sin ninguna duda, para mejorar en lo sucesivo la estructuración del Programa y su presupuestación.
- El presente escrito de observaciones y comentarios al Informe pretende aclarar ciertos aspectos que, a nuestro juicio, deben ser reconsiderados e incorpora, además, otras valoraciones y comentarios que complementan, o reafirman en su caso, determinados puntos de vista del análisis efectuado.

COMENTARIOS AL CAPITULO II.

El capítulo II describe el objetivo, alcance y limitaciones del informe de fiscalización sobre el Programa.

Como aspectos que han dificultado la realización del estudio operativo se citan los siguientes:

- Factores derivados de la propia actividad analizada.
- Factores del Programa.
- Inexistencia de un sistema de contabilidad de costes.

En la descripción de los factores derivados de la propia actividad analizada, a juicio de este Departamento de forma muy ajustada a la realidad, se señala que "el proceso de presupuestación por programas, así como su posterior seguimiento y control está condicionado por la propia naturaleza de la actividad fiscalizada... ya que ésta se encuadra dentro de la denominada Administración Reguladora -en la que predominan, en gran medida, los objetivos cualitativos al resultar su cuantificación bastante problemática-, en contraposición con la Administración prestadora de bienes y servicios o Administración Modular -con predominio de objetivos fácilmente cuantificables-".

La valoración precedente no solo ha constituido una dificultad para la realización del estudio operativo del informe de fiscalización, sino que supone, como así se reconoce, un condicionamiento permanente a la hora de estructurar el programa y su presupuestación, dificultando la cuantificación de los objetivos, la definición de indicadores y el diseño de un sistema de contabilidad de costes. Es así que, entre los Factores del Programa se vuelve a citar en primer lugar "la propia naturaleza de los objetivos definidos".

A este respecto, hay que señalar que en la estructuración y presupuestación del Programa se han seguido, con un marcado carácter de continuidad, los criterios y pautas utilizados hasta la fecha desde la puesta en marcha del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con las recomendaciones que en capítulos posteriores se formulan, se realizarán aquellos esfuerzos que permitan, en la medida de lo posible, dotar al Programa de las herramientas precisas para cuantificar sus objetivos y acciones y verificar el grado de cumplimiento de los mismos.

Finalmente, se afirma en el informe de fiscalización que "es importante señalar... que en el área de planeamiento urbanístico local, la actividad del Servicio está subordinada, de alguna manera, a la voluntad planificadora de los entes locales".

A este respecto cabe matizar lo siguiente:

- a) En relación al planeamiento urbanístico local, la actividad del Servicio está subordinada, fundamentalmente, a la voluntad planificadora de los entes locales, ya que el planeamiento urbanístico local

constituye una de las más genuinas competencias locales, solo alterable en el caso de subrogación de las mismas, facultad que, a nuestro juicio, debe ejercerse con gran prudencia y en casos de un grave, evidente y reiterante incumplimiento de los deberes urbanísticos de un ente local.

(En estos momentos, y como más adelante se reconoce en el informe, el nivel de planeamiento urbanístico local en Navarra puede considerarse, en términos cuantitativos, de muy satisfactorio, y así se ha venido reconociendo a Navarra por otras Comunidades Autónomas y por el Estado como una Comunidad puntera).

- b) Es importante destacar que las subvenciones destinadas al planeamiento urbanístico local, constituyen la partida más importante y significativa del Presupuesto.

Pues bien, la elaboración del planeamiento pasa por un largo proceso que, hasta la fecha, incluye, además del tiempo necesario para los trabajos técnicos, dos exposiciones públicas "Avance y proyecto tramitable", con lo que ello supone: debates y acuerdos previos, un mes por exposición en el B.O.N., estudios de sugerencias y alegaciones, y posteriores acuerdos. Es decir, si se pretende en el nivel local un proceso abierto y participativo y sumamos a ello los trámites legales, el tiempo de elaboración de un planeamiento "ajeno" a los plazos de ejecución técnica establecidos en el correspondiente contrato, puede resultar en algunos casos impredecible.

Esta prolongación obedece a varios motivos: a) la dificultad de las Entidades Locales para planificar su futuro en planes de ocho años; b) la ausencia de una cultura urbanística; c) las dudas sobre el modelo de ciudad o pueblo que se desea; d) la complejidad técnica del urbanismo; e) el juego de mayorías políticas, ya que el urbanismo exige la adopción de acuerdos por mayoría absoluta; f) la escasez de técnicos planificadores y su mayor o menor capacitación profesional.

Todo ello afecta de manera importante a la formulación y ejecución del presupuesto, generando muchas dificultades de carácter contable, que se intentan superar para prestar un soporte económico constante a la actividad urbanística de los entes locales, a pesar de las dificultades señaladas.

- c) Desde el presente año se pretende iniciar una nueva línea de trabajo, abandonando parcialmente el sistema unilateral de subvenciones llevado hasta la fecha desde la creación del Servicio, consistente en la adopción de iniciativas desde el propio Servicio, conducentes a establecer convenios bilaterales de colaboración con los Ayuntamientos de cara a la elaboración de su planeamiento urbanístico.

COMENTARIOS AL CAPITULO III.

El capítulo III recoge las conclusiones y recomendaciones generales del informe de fiscalización sobre el Programa.

La primera conclusión señala que la presentación y estructura del Programa fiscalizado están incompletas.

El carácter cualitativo predominante de los objetivos y acciones del Programa, como así lo destaca el Informe, explica en cierta manera las carencias estructurales del mismo.

En cualquier caso, asumimos y tomamos nota cara al futuro de las recomendaciones que se efectúan al respecto.

La segunda conclusión detecta la excepciones habidas en el Presupuesto del Programa y su liquidación, dentro de un correcto tono general, a la hora de reflejar los gastos e ingresos del mismo.

Con independencia de los comentarios que se efectúan en capítulos posteriores sobre algunos aspectos de esta conclusión, tomamos nota, igualmente, sobre lo recomendado, de cara a la formulación, en lo que a este Departamento compete, de nuevos presupuestos así como a la ejecución de los mismos.

La tercera conclusión se refiere al análisis de eficacia, eficiencia y economía sobre la gestión realizada considerando los dos siguientes campos de actividad: el planeamiento urbanístico local y la planificación territorial.

Remitimos los comentarios correspondientes a capítulos posteriores, teniendo en cuenta las recomendaciones efectuadas al respecto.

La cuarta consideración pone de manifiesto que en general la ejecución del presupuesto del Programa se realiza de acuerdo con el principio de legalidad.

COMENTARIOS AL CAPITULO IV.

1. Sobre la ejecución del Presupuesto del Programa.

a) Al comentario general.

Partiendo de la corrección de la exposición que se efectúa y de los datos que se recogen, estimamos conveniente realizar un breve comentario al respecto.

El capítulo "Transferencias de capital" presenta un escaso nivel de ejecución: el 47%.

Tal nivel de ejecución de un capítulo que, a su vez, es el de mayor peso específico dentro del programa, afecta notablemente al nivel de ejecución del presupuesto general que se sitúa en el 62%.

Procede destacar que ello es debido al bajo nivel de ejecución de la partida destinada a subvencionar el planeamiento urbanístico, cuyas causas se explicitan de modo muy preciso en el punto IV 1.-2.E) del Informe de fiscalización.

b) Al capítulo de Compra de bienes corrientes y servicios.

En este apartado se pone de manifiesto la imputación indebida al programa de un gasto de 4 millones de pesetas destinado a la Cartografía del Camino de Santiago, señalando "que no fue tramitado ni gestionado por el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo".

A este respecto cabe indicar que en el Programa y Presupuesto del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo para 1991, existía una partida denominada "Recuperación del Camino de Santiago" con una consignación de 20 millones de pesetas, siendo desplazada al Programa y Presupuesto del Servicio de Medio Ambiente para 1992.

Mediante Resolución 141/1991, de 13 de noviembre, el Director General de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente aprobó el expediente para la reali-

zación de la delimitación a color sobre 89 planos catastrales a escala 1/10.000 del Camino de Santiago, y la edición de 200 copias de los 89 planos, por el sistema de adjudicación directa. Es decir, el encargo, sus gestiones y el gasto se iniciaron en el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo, por personal de este Servicio.

Igualmente se aprobó el gasto correspondiente, a abonar con cargo a la respectiva partida de "Estudios y trabajos técnicos" del Presupuesto de Gastos para 1991, encomendándose el trabajo a TRACASA.

La liquidación de dicho trabajo se efectuó en 1992, imputándose al presupuesto de gastos para 1992 correspondiente al Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo que fue a quien se imputó el pago, a) por razón del inicio de las actuaciones; b) por ser el órgano que centraliza las peticiones de cartografía en el Departamento, por motivos de eficacia; y c) por ser la cartografía un elemento instrumental de la planificación territorial. Estimamos que los datos precedentes explican el procedimiento seguido para la adjudicación de los trabajos y las razones de esta imputación presupuestaria.

En relación a la adjudicación directa de los trabajos relativos a la asistencia jurídico-administrativa en la instrucción de expedientes sancionadores en materia de caza, pesca, medio ambiente y urbanismo, por un importe de 3 millones de pesetas a distribuir entre varios programas, y sobre la que se señala la inexistencia de fianza ni de documento contractual administrativo alguno, cabe señalar que mediante O.F. 46/1992, de 13 de mayo, del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, se aprobó el expediente de contratación citado, del pliego de cláusulas administrativas y técnicas que habrían de regir la adjudicación y ejecución del contrato, el gasto y su distribución por partidas y el sistema de adjudicación.

Posteriormente y mediante O.F. 140/1992, de 10 de septiembre, del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, se adjudicaron los trabajos en cuestión a dos letradas, previa consulta a varios profesionales, constando en el expediente la aceptación expresa de los Pliegos de condiciones por parte de las mismas.

Finalmente y en cuanto a las recomendaciones formuladas respecto al capítulo comentado, significamos la necesaria asunción de todos ellos, si bien conviene expresar la enorme dificultad que supone en estos momentos el asumir, en nuestro caso, el seguimiento de las construcciones autorizadas en suelo no urbanizable.

El número de expedientes en este campo se eleva a unos 700 anuales, diversos en su naturaleza y dispersos en la geografía navarra. Solamente el estudio de los mismos y preparación de las Resoluciones correspondientes genera un trabajo tal que impide el seguimiento "de campo" con nuestros propios medios.

Por otra parte, y si nos atenemos al capítulo de Personal, en ningún momento hemos contado con la plantilla completa propuesta en el programa, plantilla que la consideramos "justa" para llevar a cabo las tareas encomendadas al Servicio con el rigor necesario.

c) Al capítulo de Transferencias de Capital.

Consideramos correcto y adecuado el análisis y conclusiones recogidos en el mismo, así como la recomendación que finalmente se efectúa.

Efectivamente, los plazos de redacción de planeamiento, establecidos a los solos efectos de fijar un plazo de caducidad de las ayudas, no se cumplen con rigor. Ello ha sido una constante durante todos los años en que han existido dichas ayudas.

A este respecto nos remitimos a los comentarios al capítulo II efectuados precedentemente.

En la actualidad se está intentando un seguimiento próximo de la situación estimulando, mediante escritos y otras medidas, el cumplimiento de los plazos establecidos. En cualquier caso, la práctica aconseja una cierta flexibilidad al respecto, dentro de unos límites tolerables, sobre todo desde la comprensión que merece la dificultad de una correcta política y técnica urbanísticas por las entidades locales de las reducidas dimensiones de Navarra.

2. Sobre el Estudio Operativo.

a) Al comentario general.

Nos remitimos en este apartado a las observaciones y comentarios hechos precedentemente, tanto desde el punto de vista de sus conclusiones como de sus recomendaciones.

No obstante, cabe efectuar una consideración adicional.

La falta de referencias en la descripción del Programa a una planificación a medio y largo plazo en la que se entronquen los objetivos que se enuncian, no implica la inexistencia de unas líneas programáticas definidas en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno y en la comparecencia parlamentaria, al inicio de la legislatura, del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

En cualquier caso, asumimos la procedencia de articular distintas acciones a desarrollar en el campo de la Ordenación del Territorio y del Planeamiento Urbanístico, cuya concreción la constituirían las Directrices de Ordenación del Territorio de Navarra cuya elaboración se está llevando actualmente a cabo.

b) Al Fomento del Planeamiento Urbanístico local.

Estimamos que las conclusiones que se obtienen del contenido de este apartado son inicialmente satisfactorias.

El que un 97% de la población cuente con planeamiento urbanístico de los términos en los que habita, nos acerca, en términos cuantitativos, a la plenitud del objetivo deseado.

Otra cosa es, y este es un empeño constante del Servicio, alcanzar mayores cotas de calidad, pudiendo afirmar, en este sentido, que se aprecian en general mejoras indiscutibles en el campo del urbanismo. Debemos añadir que ese 3% de población, que se corresponde con núcleos pequeños y dispersos, de escasa, o nula, dinámica de crecimiento, cuenta con cobertura legal suficiente en la actualidad como para resolver sin dificultad las demandas razonables. (Categorización de todo el suelo no urbanizable de Navarra, y las determinaciones

de aplicación directa de las Normas Urbanísticas Regionales).

Ello no obsta, y nos hacemos eco de la recomendación efectuada, para que se siga y concluya el proceso de planeamiento urbanístico local de todos los municipios navarros, pero sin olvidar que la iniciativa del planeamiento urbanístico es una competencia local.

- c) A la subrogación por el Gobierno de Navarra.

Nos remitimos en este apartado a los comentarios efectuados anteriormente sobre el particular.

Sólo añadir que, a nuestro juicio, se va dando progresivamente un mayor grado de concienciación por parte de los Ayuntamientos navarros de los deberes urbanísticos que les competen.

Estimamos que las medidas de subrogación, por el efecto traumático que provoca el que sea el Gobierno y no el Ayuntamiento quien ordene un pueblo, deben ser excepcionales, sin que obste la procedencia de efectuar una reserva presupuestaria para atender los casos especialísimos en que tales facultades deban ejercerse.

- d) A la subvención para adquisición de terrenos destinados a sistemas generales.

Debemos reconocer la importancia de las ayudas económicas destinadas al fin indicado, que suponen una cooperación muy notable de cara a gestionar los sistemas generales que, en definitiva, van configurando la estructura urbana de nuestros pueblos.

Ahora bien, entendemos también que la adquisición de tales suelos debe considerarse como un gasto inherente a la obra urbanizadora, estimando que la inclusión de los mismos en los Planes Trienales de Infraestructuras Locales, tiene mejor y mayor encaje, desde el punto de vista de la consideración global de los costos de las mismas así como de la canalización única de los esfuerzos económicos.

- e) A las Normas Urbanísticas Comarcales.

Suscribimos en términos generales la recomendación que se formula y en ese cometido centraremos parte

de nuestros esfuerzos en los próximos meses.

No obstante, conviene hacer una observación al respecto.

La próxima finalización de las Directrices de Ordenación del Territorio de Navarra y la propuesta de la Ley Foral de Urbanismo de Navarra, cuyo trámite parlamentario se iniciará en 1993, la cual introduce determinadas modificaciones respecto a las Normas Urbanísticas Comarcales, aconsejan un breve compás de espera sobre el particular.

Comentario aparte merece la acotación sobre las Normas Urbanísticas de la Comarca de Pamplona, "asignatura pendiente" desde hace muchos años.

En efecto, el número de estudios y trabajos previos sobre la Comarca de Pamplona es numeroso, habiéndose llegado incluso a la formulación de un Avance sobre la misma.

Es intención de este Departamento abordar en breve tan importante cuestión. Ahora bien, hay aspectos que exigen una seria reflexión de cara a identificar el proceso de planeamiento a seguir.

- Son notorios, por un lado, los profundos cambios que en los últimos años ha sufrido el panorama comarcal debido a intervenciones territoriales de gran envergadura: Universidades, Mendillorri, Gorráiz, Hipermercados, Polígonos industriales, Cinturones viarios, etc...

(Incluso en términos instrumentales, tales intervenciones han generado la necesidad de la actualización cartográfica de la Comarca).

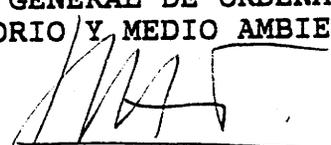
- Por otro lado, hay que valorar si el instrumento de Normas Urbanísticas Comarcales se ajusta realmente a la problemática urbanística que se pretende encauzar y/o corregir. En este sentido procede afirmar que la Comarca de Pamplona no responde en su configuración, estructura y dinámica a la concepción generalizada de lo que es una "Comarca" en los términos de la normativa local. Dicho de otro modo, la Comarca de Pamplona es un área en vías de metropolitanización, es un área fuertemente urbana y que exige un tratamiento "próximo" al de un Plan General de con-

cepción única, gestionado por una entidad administrativa única.

- Otro aspecto que debe valorarse es el proceso de planeamiento urbanístico que actualmente se está llevando a cabo en diversos municipios "comarcas": Cizur, Egües, Iza, Olza... Estas actuaciones completarán una visión previa, inicial, del panorama comarcal, complicando el proceso de coordinación.
- Finalmente, siendo inherente al Planeamiento la gestión, se manifiestan aquí dificultades importantes de cara a la cohesión y virtualidad de las propuestas.

Es obvio y conocido el interflujo e interdependencia de actividades dentro de un marco territorial único, pero tremendamente fraccionado administrativamente. Si el Plan es acción en el tiempo y en el espacio, si supone un instrumento de intervención en el territorio, no basta con la definición articulada de unas determinaciones urbanísticas sobre el mismo, es preciso también articular un sistema único o, al menos, coordinado de gestión, que compete al marco institucional-administrativo, para que tal planeamiento sea eficaz y operativo. Ello liberaría de ciertos condicionantes artificiales, como las fronteras administrativas, a nuestro juicio negativos, de cara a interpretar y proponer de modo unitario los usos en un territorio que, constituyendo un soporte físico único, es múltiple en su realidad administrativa, facilitando, por otra parte, la necesaria gestión del planeamiento.

Pamplona, 8 de junio de 1993
EL DIRECTOR GENERAL DE ORDENACION DEL
TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE


Luis Zerraluqui Ortigosa

SR. PRESIDENTE DE LA CAMARA DE COMPTOS.

ANEXO 2

**CONTESTACIÓN A LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS
FORMULADOS AL INFORME DE FISCALIZACIÓN**

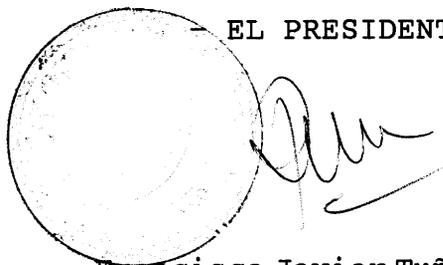
ANEXO 2.-CONTESTACIÓN A LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS FORMULADOS AL INFORME DE FISCALIZACIÓN.

Agradecemos las observaciones y comentarios al Informe de fiscalización remitidas por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

La propia denominación de las mismas y su contenido no afectan al fondo del Informe de esta Cámara de Comptos, sino que incorporan el punto de vista del Departamento en la materia fiscalizada, explicando su actuación y señalando, en algunos aspectos, las futuras líneas de trabajo.

Pamplona, 16 de junio de 1993.

EL PRESIDENTE -



Francisco Javier Tuñón San Martín.