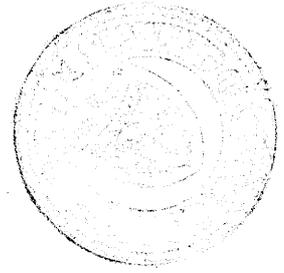


**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA
GESTIÓN URBANÍSTICA DEL AYUNTAMIENTO
DE PAMPLONA, ESPECIALMENTE REFERIDO AL
SUELO URBANO**

MARZO, 1995



ÍNDICE

- I. OBJETIVO

- II. ALCANCE Y LIMITACIONES
 - II.1. ALCANCE
 - II.2. LIMITACIONES

- III. CONCLUSIONES

- IV. MARCO JURÍDICO APLICABLE

- V. PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA
 - V.1. OBJETIVOS
 - V.2. ESTUDIO ECONÓMICO-FINANCIERO
 - V.3. CARACTERÍSTICAS TÉCNICO-URBANÍSTICAS
 - V.4. GERENCIA DE URBANISMO
 - V.5. DESARROLLO Y MODIFICACIONES DEL PGOU
 - V.6. ADAPTACIÓN DEL PGOU A LA LS'90 Y RÉGIMEN TRANSITORIO
 - V.7. REGISTRO DE TRANSFERENCIAS
 - V.8. PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO
 - V.9. REGISTRO DE SOLARES Y TERRENOS SIN URBANIZAR

VI. REVISIÓN DE UNA MUESTRA DE EXPEDIENTES URBANÍSTICOS

- VI.1. EXPEDIENTES CON MODIFICACIONES DEL PGOU
- VI.2. CESIONES A AGRUPACIONES DEPORTIVAS
- VI.3. PERMUTAS
- VI.4. SEGUIMIENTO DE LA DEUDA URBANÍSTICA DE LA EMPRESA VALDIZARBE

VII. ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO DE NAVARRA SOBRE LA GESTIÓN URBANÍSTICA DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA

- VII.1. APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PLANEAMIENTO Y SUS MODIFICACIONES
- VII.2. CONTROL GENERAL DE LEGALIDAD SOBRE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS
- VII.3. SUBROGACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES
- VII.4. REGULACIÓN DEL RÉGIMEN TRANSITORIO
- VII.5. PARTICIPACIÓN EN LA REVISIÓN DE LA PONENCIA DE VALORACIÓN DE RIQUEZA URBANA

VIII. ANEXOS:

- ANEXO 1: ESTUDIO COMPARATIVO DE DETERMINADOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA CON OTRAS CIUDADES.
- ANEXO 2: PRINCIPALES RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS EN URBANISMO.
- ANEXO 3: ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA.
- ANEXO 4: CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA.

APENDICE DE ABREVIATURAS

I. OBJETIVO

El Ayuntamiento de Pamplona, mediante acuerdo del Pleno Municipal de 14 de octubre de 1994, solicitó a la Cámara de Comptos la elaboración de un informe-auditoría "**respecto a la tramitación de los siguientes expedientes urbanísticos Valdizarbe, Leyre, Estación de Autobuses, Ponsal y Aceros del Sadar, en el que se analice la adecuación a la legalidad en el procedimiento y la existencia o no de irregularidades en su tramitación**".

La petición del Ayuntamiento, tal y como se desprende del párrafo anterior, se centraba en el análisis procedimental y de legalidad de los expedientes citados.

Dada la complejidad y repercusión de la materia objeto de revisión, esta Cámara de Comptos ha considerado conveniente ampliar el campo de su análisis con el fin de situar en el marco y contexto apropiado los expedientes objeto de la petición municipal, ampliación que se realiza al amparo a Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

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

OBJETIVO 1. Analizar el marco legal al que debe ajustarse la gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona, centrándonos preferentemente en el período de 1990 a 1994.

OBJETIVO 2. Analizar la actuación de la Administración de la Comunidad Foral, en tanto instancia a quien compete ejercer el control de legalidad y la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico de las entidades locales de Navarra.

OBJETIVO 3. Obtener los criterios generales de actuación que en el período analizado ha seguido la actividad urbanística del Ayuntamiento en suelo urbano.

OBJETIVO 4. Para una muestra de expedientes o actuaciones -entre los que se han seleccionado los solicitados por el Ayuntamiento- se han verificado los siguientes apartados:

- a) Cumplimiento de la normativa vigente
- b) Adecuación a los criterios generales de actuación

II. ALCANCE Y LIMITACIONES

II.1. ALCANCE

El trabajo realizado se ha centrado fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- Análisis del marco legal aplicable a la gestión urbanística del Ayuntamiento, especialmente a partir de la Ley del Suelo de 1990 y posterior Texto Refundido de 1992 y a la necesidad de adaptar y/o revisar el planeamiento municipal a sus prescripciones.
- Descripción y análisis de las principales características del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) del Ayuntamiento de Pamplona, aprobado en noviembre de 1984.
- Análisis del Acuerdo Municipal de 29 de marzo de 1990, por el que se establece en suelo urbano un procedimiento general de reparcelaciones económicas discontinuas en desarrollo de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.
- Revisión de los procedimientos administrativos generales aplicados por el Ayuntamiento en la gestión urbanística en suelo urbano y su materialización en una muestra de expedientes revisados. Esta muestra ha estado condicionada por la petición municipal.
- Contraste de la actuación del Gobierno de Navarra en cuanto garante de la legalidad, en general, de las actuaciones urbanísticas de las entidades locales de Navarra y en particular, del Ayuntamiento de Pamplona.

Estos aspectos esenciales se han complementado con un estudio comparativo con la situación existente en un conjunto de ciudades, elegidas por su proximidad geográfica y parecidas caracte-

rísticas con Pamplona, centrado fundamentalmente en aspectos de adaptación y /o revisión de su planeamiento. Las conclusiones de este estudio se recogen en el Anexo 1.

Se incorporan, como Anexo 2, las principales recomendaciones que en materia de urbanismo ha emitido la Comisión de Expertos constituida por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

En cuanto a la **metodología**, se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios teniendo en cuenta las circunstancias y de acuerdo con los objetivos perseguidos.

Ante la dificultad de la disciplina urbanística, esta Cámara ha contado para la realización de este trabajo con la colaboración de un conjunto de expertos de reconocido prestigio en la materia, tanto en la vertiente jurídica como técnica.

Por último, esta Cámara de Comptos quiere precisar que determinados aspectos o temas analizados afectan a cuestiones muy debatidas actualmente tanto por la doctrina y jurisprudencia como por los propios técnicos especialistas en este campo.

II.2. LIMITACIONES

En nuestro trabajo hemos encontrado las siguientes limitaciones:

- La complejidad e incertidumbre legislativa que regula el campo urbanístico en el período analizado, fundamentalmente en lo relativo al derecho transitorio establecido por la Ley del Suelo de 1990 y posterior Texto Refundido de 1992.

- El sistema de archivo implantado por la Gerencia de Urbanismo para sus expedientes administrativos no garantiza que se hayan analizado por esta Cámara todos los documentos que afectan a cada una de las actuaciones.
- La existencia de expedientes a fiscalizar que se encuentran actualmente en proceso en las instancias judiciales pendientes de resolución firme.

El trabajo de campo se ha realizado a partir de noviembre de 1994, finalizando en febrero de 1995.

Queremos agradecer al personal del Ayuntamiento de Pamplona y de los Departamentos de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y de Administración Local del Gobierno de Navarra, la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

Igualmente, queremos manifestar nuestro agradecimiento al personal que ha colaborado con esta Cámara, así como al de los Ayuntamientos ajenos a la Comunidad Foral a los que se solicitó información.

III. CONCLUSIONES

A continuación se exponen las principales conclusiones obtenidas de nuestro trabajo, que se desarrollan o amplían en los apartados correspondientes.

- 1ª. El marco jurídico aplicable a las entidades locales en materia de suelo y urbanismo en el período analizado se caracteriza por su **complejidad, su falta de claridad y coherencia en algunos aspectos claves del régimen jurídico aplicable y por el alto grado de incertidumbre** existente en estos momentos respecto de alguno de sus preceptos esenciales en la medida en que se encuentran recurridos ante el Tribunal Constitucional y la Jurisdicción Contenciosa, estando pendiente las correspondientes resoluciones judiciales firmes en la materia.
- 2ª. El PGOU de Pamplona se aprueba en 1984 dentro del marco de la Ley de Suelo de 1976 -LS'76-. Sin embargo, incorpora al planeamiento municipal una serie de **conceptos e instrumentos innovadores** con respecto a la citada Ley. Esta innovación afecta esencialmente a la gestión urbanística en suelo urbano.
- 3ª. En julio de 1990, se publica la **Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo -LS'90-** texto que introduce un profundo cambio en la legislación entonces vigente. Entre las prescripciones que contenía la Ley se establece la obligatoriedad de adaptar los planes urbanísticos de las ciudades a las que se aplica íntegramente la misma -caso de Pamplona- en el plazo de 3 años.
- 4ª. El Ayuntamiento de Pamplona **debió adaptar su PGOU** a la nueva legislación antes del 16 de agosto de 1993, hecho que ha incumplido. Tampoco ha procedido durante la vigencia de su PGOU a las preceptivas revisiones cuatrienales de su Programa de Actuación Urbanística. Por todo ello, aspectos

esenciales de la reforma que tienen una gran repercusión en la gestión urbanística como la delimitación de áreas de reparto y la fijación de aprovechamientos tipo, se encuentran en estos momentos pendientes de adaptación.

No obstante y en tanto no se adapte el PGOU, éste continúa vigente en todo lo no derogado por la legislación posterior.

Por otra parte, de acuerdo con la información obtenida del resto de ciudades consultadas, el proceso de revisión o adaptación del PGOU de Pamplona es el que presenta un **mayor grado de retraso**.

- 5ª. Mientras no se produce la adaptación, entendemos que el **régimen transitorio** aplicable al Ayuntamiento de Pamplona será el regulado por la LS´90 y el TR´92, que establece que, en tanto no se delimiten áreas de reparto y se determinen los aprovechamientos tipo, los aprovechamientos susceptibles de adquisición se determinarán por el régimen anterior, es decir, la LS´76 y el PGOU, en todo aquello no derogado por la nueva legislación.

No obstante y de acuerdo con la interpretación que realiza el Ayuntamiento, en este período transitorio, el propietario del suelo urbano que quiera ejercer su derecho a edificar, debe materializar más unidades de aprovechamiento que las que resultaría de aplicar la nueva legislación que establece mayores obligaciones de cesión que la anterior normativa.

Por último, en febrero de 1995, el Gobierno de Navarra ha definido el **régimen transitorio aplicable al planeamiento de Pamplona**, en tanto no adapte su Plan. En nuestra opinión, esta regulación afecta radicalmente al actual modelo de gestión urbanística del Ayuntamiento.



- 6ª. Al no haber adaptado su PGOU a la nueva Ley del Suelo, el Ayuntamiento de Pamplona sigue aplicando en suelo urbano el conjunto de técnicas e instrumentos de gestión urbanística previstos en el citado PGOU de 1984, entre los que destacan los aprovechamientos tipo en suelo urbano, las transferencias de aprovechamiento urbanístico y las reparcelaciones económicas discontinuas. Aunque algunas de estas técnicas puedan tener denominaciones similares a las introducidas por la nueva LS'90 y TR'92, hemos de señalar que **existen diferencias sustanciales** entre ellas, por lo que **no cabe su equiparación**.
- 7ª. Con anterioridad a la promulgación de la nueva legislación, la jurisprudencia ha venido admitiendo teóricamente estos instrumentos de gestión urbanística en suelo urbano como medio de lograr una mejor equidistribución de beneficios y cargas entre sus propietarios, superando así las carencias de la LS'76 en esta materia; sin embargo, en la práctica, esta misma jurisprudencia ha venido también **rechazando sistemáticamente**, por falta de la necesaria cobertura legal, la aplicación concreta que de las mismas se ha venido haciendo por parte de los diversos ayuntamientos.
- 8ª. En el caso de las técnicas utilizadas por el Ayuntamiento de Pamplona, además, una Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 21 de septiembre de 1994, ha declarado la nulidad de una resolución del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pamplona que determinaba, en un caso de **cambio de uso de un local**, la existencia de exceso de aprovechamiento urbanístico y la necesidad de su adquisición mediante transferencia, por parte de un particular, con carácter previo al otorgamiento de la licencia de apertura. Esta resolución está dando lugar a la impugnación en cadena, por parte del Gobierno de Navarra, de todos los acuerdos municipales similares y supone sin duda una quiebra importante del actual modelo de gestión urbanística municipal.

9ª. El Acuerdo Municipal de 29 de marzo de 1990 -aprobado cuatro meses antes que la LS'90- establece en **suelo urbano** un procedimiento general de reparcelaciones económicas discontinuas en desarrollo de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, que en definitiva viene a regular una venta de unidades de aprovechamiento entre el Ayuntamiento y los particulares. En nuestra opinión, dicho Acuerdo **se adoptó cuando menos sin la necesaria publicidad oficial y no se adecua a la normativa vigente en el momento de su redacción -LS'76-** en la medida en que su aplicación práctica desnaturaliza determinados instrumentos urbanísticos, tales como la reparcelación y las obligaciones de cesión de los propietarios.

En relación con la nueva legislación, el citado Acuerdo desarrolla un procedimiento que no se ajusta a la LS'90, por lo que debe considerarse derogado expresamente por la misma.

Por último, el Acuerdo requiere en ciertos casos la formalización de **convenios** entre el Ayuntamiento y los particulares interesados. Con esta práctica, el Ayuntamiento prescinde del procedimiento legalmente establecido para la enajenación de los bienes de las entidades locales, si bien consta la autorización oportuna del Gobierno de Navarra.

10ª. Cuestión clave en todo el sistema implantado es la figura del **aprovechamiento tipo en suelo urbano** en la medida en que la diferencia entre esta cifra y la del aprovechamiento de proyecto, es la que determina los aprovechamientos urbanísticos a adquirir por el propietario que quiera hacer uso de su derecho a edificar.

En relación con el aprovechamiento tipo que utiliza el Ayuntamiento de Pamplona, hemos de señalar:

a) No responde conceptualmente al establecido en la LS'90.

- b) Su determinación no se realiza conforme a una fórmula aritmética previamente establecida.
- c) Su importe máximo establecido -1,5 para uso característico de vivienda de protección oficial- es muy inferior al correspondiente aprovechamiento de proyecto establecido por el PGOU (normalmente baja más 6 en suelo urbano consolidado).
- d) Ese importe máximo probablemente será inferior al importe que correspondería a aprovechamientos calculados en la forma prevista por la nueva legislación vigente en materia de suelo y urbanismo, como lo demuestra el hecho de que en los ayuntamientos a los que hemos solicitado información y que han adaptado su PGOU a la nueva Ley del Suelo, los valores máximos de los mismos se sitúan entre 4 y 7,5.

En consecuencia, se trata de una cifra aleatoria que origina, entre otros aspectos, que el propietario de suelo urbano de Pamplona que quiera hacer uso de su derecho a edificar precisa adquirir **una cifra importante de unidades de aprovechamiento**, probablemente en cuantía superior a los propietarios de las ciudades limítrofes.

- 11ª. En opinión de esta Cámara, es prioritario en estos momentos que el Ayuntamiento de Pamplona proceda, a la mayor brevedad posible, **a revisar en general su PGOU** y en particular a delimitar áreas de reparto y a fijar los aprovechamientos tipo de acuerdo con los criterios establecidos en la nueva legislación vigente en materia de suelo y urbanismo, puesto que sólo ello permitirá superar la actual situación. En esta línea, nos parece positivo el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento en diciembre de 1994, donde se establece un compromiso de revisión de su PGOU.
- 12ª. Respecto a otras obligaciones legales que en materia urbanística se exige al Ayuntamiento de Pamplona, destacamos los siguientes **incumplimientos**:

- . No consta la consignación anual del 5 por ciento de los recursos ordinarios para inversiones en Patrimonio Municipal del Suelo.
- . No existe un registro independiente del Inventario que permita conocer la composición del Patrimonio Municipal del Suelo, así como sus modificaciones anuales.
- . No se afectan los ingresos que genera este Patrimonio Municipal ni se realiza un seguimiento específico de los mismos que permita conocer su correcta aplicación a la conservación, mantenimiento y ampliación del citado Patrimonio.
- . No consta la existencia del Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar, conforme a la legislación urbanística.
- . Los Estados Financieros del Ayuntamiento no contemplan provisión alguna para hacer frente a las responsabilidades económicas que pueden derivarse de la resolución de recursos urbanísticos.
- . No se ha realizado un seguimiento del grado de cumplimiento de las previsiones del PGOU ni se ha procedido a revisar los Programas de Actuación Urbanística.

En consecuencia, estos incumplimientos **no nos permiten emitir una conclusión global** sobre la repercusión o valoración económica de la gestión urbanística en el período analizado.

- 13ª. En la **actuación del Gobierno de Navarra** podemos apreciar dos fases; en la primera, ejerce un **control formal mínimo** de las actuaciones sin cuestionarse los procedimientos generales que aplica el Ayuntamiento. En la segunda, fundamentalmente a partir de 1994, ejerce un **control más activo** que se manifiesta esencialmente en la impugnación de acuerdos municipales y en el desarrollo de un régimen transitorio en tanto que el Ayuntamiento no adapte su PGOU a la nueva legislación.

14ª. En general, el Ayuntamiento de Pamplona utiliza como marco de referencia de los valores urbanísticos **el valor catastral** en las operaciones urbanísticas ejecutadas en suelo urbano consolidado. Sin embargo, ya en la revisión de la Ponencia de Valoración de la Riqueza Urbana de Pamplona realizada en 1989, los técnicos del Gobierno de Navarra manifestaban que la actualización de los valores asignados al suelo urbano se realizaban por debajo del incremento real experimentado en el mercado.

Esta situación se ha agravado desde la citada fecha puesto que, por una parte, el valor de mercado del suelo ha aumentado considerablemente en los últimos ejercicios y, por otra, el Ayuntamiento no ha revisado la Ponencia de Valoración, que de acuerdo con la normativa vigente, debería haber revisado antes de diciembre de 1994.

En consecuencia, el Ayuntamiento está aplicando en las actuaciones urbanísticas **en suelo urbano valores claramente inferiores a los del mercado.**

15ª. De la fiscalización **de una muestra de actuaciones urbanísticas** destacamos:

A) **Conclusiones generales** aplicables a todos los expedientes analizamos:

- . Todos han sido aprobados por el Pleno Municipal con la cualificación de votos necesaria.
- . Los expedientes administrativos, no están completos y no siempre reflejan fielmente y con transparencia la actuación realizada.
- . Los informes técnicos que las respaldan, en general, no aportan la información necesaria para una adecuada toma de decisiones.
- . Determinadas operaciones no se acompañan de los suficientes análisis de oportunidad y racionalidad de la

operación, justificándose, en algunas ocasiones, de manera genérica en el "interés social y/o municipal".

- . Ciertas modificaciones del planeamiento y actuaciones complementarias surgen a iniciativa privada, haciendo viables determinadas operaciones extraurbanísticas, sin que se analice su incidencia y repercusión en los intereses públicos.
- . Las enajenaciones del patrimonio municipal se realizan fundamentalmente según valores catastrales.
- . Todas las actuaciones revisadas y realizadas al amparo del Acuerdo Municipal de marzo de 1990, se valoran, igualmente, de acuerdo a criterios catastrales. No obstante, el citado Acuerdo en su apartado 6º, permitía, salvo pacto contrario, la libre disposición de los derechos reparcelatorios en unidades de actuación no contempladas en el PGOU; en consecuencia, el Ayuntamiento hubiera podido actuar con total libertad para comprar y/o vender a cualquier precio.

B) Conclusiones de las permutas. Además de las anteriores, en las permutas revisadas destacamos los siguientes aspectos:

- . No se contrasta la correcta propiedad de los bienes permutados.
- . No hay consistencia en los criterios de valoración aplicados.
- . Si bien a partir de la LFAL se tramitan mediante oferta pública, sólo se presentan los que posteriormente resultan adjudicatarios.

C) Conclusiones particulares de los expedientes solicitados por el Pleno Municipal.

Todos ellos se han tramitado, en general, de acuerdo con los procedimientos habituales aplicados por el Ayuntamiento.

De la revisión de los expedientes, no obstante, consideramos conveniente resaltar los siguientes aspectos:



- . Valdizarbe: En nuestra opinión, puede existir un presunto trato de favor a esta empresa por parte del Ayuntamiento, cuando se le otorga la licencia de apertura/primer establecimiento sin haber satisfecho las transferencias de aprovechamiento urbanístico previamente liquidadas -aún pendientes-, constituyendo el único caso en que hemos apreciado tal situación.
- . Talleres Iruña-Leyre: Se modifica dos veces el planeamiento urbano con el fin de rentabilizar a los propietarios el desarrollo de la unidad, permitiendo igualmente cumplir con una finalidad social no perfectamente definida en su momento.
- . Estación de Autobuses: Se altera el planeamiento urbano al objeto de que el Ayuntamiento -su propietario- obtenga los recursos financieros precisos para la construcción de una nueva estación y la construcción de viviendas sociales.
- . PONSAL: Actuación representativa de la inadecuada utilización de los instrumentos urbanísticos para fines distintos -en este caso, generar plusvalías para financiar una reconversión industrial- a los que se derivan de una correcta ordenación y planificación urbana. En este supuesto sin embargo, el Ayuntamiento ha estado influenciado por el interés social que conlleva la modificación.
- . Aceros del Sadar (Milagrosa-Sadar): Modificación de planeamiento que perseguía rentabilizar a sus propietarios -entre ellos, el propio Ayuntamiento- determinadas unidades, alterando para ello tanto la clasificación del suelo y su aprovechamiento como el término municipal de Pamplona. El Tribunal Administrativo de Navarra ha declarado nulos de pleno derecho los acuerdos municipales aprobatorios de estas modificaciones.

En definitiva, del análisis de los expedientes se desprende que, con frecuencia, el Plan General se

modifica y adapta en función de hacer viables determinadas operaciones urbanísticas concretas, en ocasiones, complejas y con variados intereses en juego, sin que exista siempre una fundamentación técnica válida para ello ni se analice en profundidad su repercusión global en los intereses públicos.

Como resumen del trabajo realizado, y a modo de VALORACIÓN FINAL, consideremos que la gestión urbanística en suelo urbano del Ayuntamiento de Pamplona y en relación con los expedientes revisados, se caracteriza fundamentalmente por:

- . Su confusión y complejidad administrativa.
- . Su falta de transparencia y publicidad.
- . Incumplimientos de determinadas prescripciones legales en materia urbanística y administrativa.
- . El planeamiento urbanístico se modifica y adapta en muchas ocasiones para hacer viable determinadas operaciones urbanísticas concretas sin que consten estudios técnicos que respalden tanto la oportunidad y racionalidad como el interés social y/o municipal de las mismas.

No obstante, en opinión del Ayuntamiento, su actuación en este período ha estado dirigida a dotarse de un patrimonio municipal del suelo y de los recursos financieros necesarios para la gestión urbanística.

La resolución de los aspectos anteriores exigirá la adopción de un conjunto de medidas tendentes a solventar, clarificar y hacer transparente la gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona, dentro del contexto de máxima racionalidad exigible a todas las Administraciones Públicas.



Finalmente, consideramos imprescindible la inmediata adaptación y revisión del PGOU de Pamplona al objeto de superar la actual situación.

IV. MARCO JURÍDICO APLICABLE

El marco jurídico básico aplicable al Ayuntamiento de Pamplona en materia de suelo y urbanismo desde el año 1984 hasta la fecha, viene configurado por las siguientes disposiciones:

A. EN EL ÁMBITO ESTATAL

- a) Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (en adelante, LS´76), aprobada por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Esta ley a su vez es desarrollada por los siguientes reglamentos:
- Reglamento de Planeamiento Urbanístico (en adelante RPU), aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.
 - Reglamento de Disciplina Urbanística (en adelante RDU) aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio,
 - Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante RGU), aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.
- b) Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (en adelante, LS´90), texto decisivo que opera un profundo cambio en la legislación urbanística.
- c) Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, TR´92), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Esta disposición se aprueba en cumplimiento del mandato al Gobierno, contenido en la Disposición Final Segunda de la LS´90, al objeto de refundir las disposiciones vigentes en la materia.
- d) Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones de Suelo (estos dos últimos anteriores a la LS´76), en ejecución de la disposición final única del TR´92.

B. EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD FORAL

Al amparo de la competencia exclusiva reconocida en materia de ordenación del territorio y urbanismo por el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la Comunidad Foral ha desarrollado en este ámbito una considerable actividad normativa en el que destacan las disposiciones siguientes:

- a) Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio, que establece cinco instrumentos de planificación espacial del territorio.
- b) Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para protección y uso del territorio, que constituye una auténtica disposición urbanística de carácter general.
- c) Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda, que adelanta al ámbito de la Comunidad Foral una nueva delimitación conceptual del contenido del derecho a la propiedad estrechamente relacionado con su función social.
- d) Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante LFOTU), que acomoda el TR'92 a las particularidades de la Comunidad Foral y codifica en un solo cuerpo normativo el conjunto de preceptos legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, constituyendo en estos momentos el texto normativo básico de la Comunidad Foral en esta materia.
- e) Junto a estas disposiciones de rango legal, el Gobierno de Navarra ha aprobado en los últimos años diversas disposiciones reglamentarias, en unos casos, de carácter general (distribución de competencias en materia urbanística entre los órganos de la Administración de la Comunidad Foral, reservas

de arbolado en suelo urbano y urbanizable, normas técnicas de diseño de viviendas de protección oficial etc.) y, en otros, de carácter específico (grandes superficies, campos de golf etc.) que por su menor incidencia a los fines de este informe no entramos a detallar.

- f) Por último, en el momento de redactar este Informe, el Gobierno de Navarra ha publicado el Decreto Foral 33/1995, de 13 de febrero, por el que se regula el régimen transitorio aplicable a los municipios de más de 50.000 habitantes que no cuentan con PGOU adaptado a la LS'90.

C. EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

- a) Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona, aprobado definitivamente por Órdenes Ministeriales de 7 y 16 de noviembre de 1984 y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 24 de noviembre del mismo año. El PGOU se configura en el ámbito municipal como la norma urbanística fundamental y, como ha señalado frecuentemente la jurisprudencia, tiene carácter de verdadera norma jurídica reglamentaria que, por tanto, debe estar subordinada a la ley de la que trae causa.
- b) Desarrollo del planeamiento, que incluiría instrumentos como los programas de actuación urbanística, los planes parciales y los planes especiales con los que, en definitiva, se llevan a la práctica las determinaciones del PGOU. Todos estos instrumentos de planeamiento tienen, asimismo, carácter reglamentario y se integran en el ordenamiento de acuerdo con criterios jerárquicos en razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo, de forma que los planes inferiores no pueden conculcar aquellos de los que traen causa.
- c) Hacemos mención expresa en este apartado, por su trascendencia, al Acuerdo del Ayuntamiento de Pamplona, de 29 de marzo de 1990, por el que se establece un procedimiento general de

reparcelaciones discontinuas en suelo urbano en desarrollo de las transferencias de aprovechamiento urbanístico municipal. Este Acuerdo es, a su vez, modificado en aspectos puntuales por los acuerdos municipales de 31 de mayo de 1990 y 12 y 26 de septiembre de 1991.

Del análisis de este marco jurídico se desprenden las siguientes **conclusiones:**

- . Su **extensión y complejidad**. En el período analizado coexisten tres leyes estatales del suelo, diversos decretos y reglamentos de desarrollo y las correspondientes adaptaciones a Navarra, en su caso, de las anteriores normas. A ello, se añade que el PGOU de Pamplona de 1984 se aprueba dentro del marco de la LS´76 y no se ha adaptado al nuevo marco jurídico vigente desde 1990.
- . Determinados aspectos relevantes para la gestión urbanística municipal no están perfectamente **delimitados**, lo que provoca un estado de **provisionalidad** y, en determinadas cuestiones puntuales, hasta el propio marco resulta **contradictorio**. Esta situación es plenamente aplicable a algunos aspectos del régimen transitorio establecido tanto en la LS´90 como en el TR´92 para los municipios que, como es el caso de Pamplona, no han adaptado su PGOU a dichas normas.
- . Su **incertidumbre**, ya que ha sido recurrido tanto por diversas Comunidades Autónomas, en aspectos relativos a la distribución de competencias con el Estado, como por otras entidades y particulares, en relación a determinados aspectos del régimen transitorio del TR´92.

Para terminar este epígrafe, señalaremos que, a los pocos meses de producirse la entrada en vigor del TR´92, por Orden de 5 de

noviembre de 1993 del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, se acuerda constituir una **Comisión de Expertos en Urbanismo**, a la que se encarga la elaboración de un informe sobre la problemática actual del suelo en España, que contenga propuestas concretas sobre líneas de avance de las normas estatales y autonómicas en esta materia.

Esta Comisión, constituida por 36 expertos, concluyó su informe el 24 de noviembre de 1994. En él se contienen reflexiones importantes sobre la actual legislación urbanística y se proponen 16 recomendaciones sobre políticas urbanas y de suelo y 76 recomendaciones de avance normativo en las que se contemplan profundas modificaciones del actual marco jurídico, lo que confirma en gran medida la situación de transitoriedad en que se encuentra la gestión urbanística en estos momentos.

En el Anexo 2 de este Informe se recogen las principales recomendaciones que en materia de planeamiento y gestión urbanística emite la citada Comisión que presentan relación con el objetivo de este trabajo.

V. PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN URBANA

En este epígrafe, analizamos las principales características del PGOU de Pamplona, así como los aspectos relevantes que han incidido en su desarrollo y gestión urbanística. Así en concreto, se comentan los siguientes temas :

- Objetivos del PGOU
- Estudio Económico-financiero del PGOU
- Características técnicas urbanísticas del PGOU
- Gerencia de Urbanismo
- Desarrollo y modificaciones del PGOU
- Adaptación del PGOU a la LS'90 y régimen transitorio
- Registro de Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos
- Patrimonio Municipal del Suelo
- Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar.

V.1. OBJETIVOS DEL PGOU

La ordenación territorial del Municipio de Pamplona está regulada por el Plan General Municipal de Ordenación Urbana aprobado en noviembre de 1984.

Los OBJETIVOS URBANÍSTICOS que se pretenden alcanzar con la aprobación del Plan son los que se enuncian a continuación:

- "1. Homogeneidad de las diferentes zonas de Pamplona, corrigiendo las tendencias urbanas que conducen al agravamiento de las desigualdades. Para ello se articula la ciudad de modo descentralizado, conectando los barrios entre sí, y dotándolos de buenos accesos y de una estructura interna de la cual, en general, carecen.
2. Austeridad en las propuestas, lo cual conduce a conservar el patrimonio edificado, como bien económico utilizado de nuevo para las nuevas necesidades de la ciudad. Contención de las propuestas que supongan grandes obras de implantación."

Todo ello enmarcado en el predominio del interés público sobre el privado y en conservar la identidad de la ciudad y recuperar el patrimonio urbano heredado cuya conservación se encuentra en peligro.

Estos objetivos generales se articulan mediante unos objetivos de variables sectoriales (vivienda, equipamientos, industria, tráfico, comercio, medio ambiente y agricultura) y se concretan para cada una de las zonas de la ciudad.

Para alcanzar los anteriores objetivos se diseña una estrategia de ordenación territorial tendente a:

- a) Dotar de las infraestructuras y equipamientos necesarios a las zonas más degradadas de la ciudad.
- b) Generar un sistema viario que permita la máxima conexión entre las distintas zonas.
- c) Implantar o reordenar los usos, al objeto de equilibrar los barrios y zonas de la ciudad.
- d) Establecer áreas libres de edificación con el fin de conseguir un equilibrio en la ciudad.

Al objeto de materializar o instrumentalizar las actuaciones estratégicas, el Plan clasifica el suelo de Pamplona de la forma siguiente (en hectáreas):

| SUELO | HA | % |
|---------------------------|-------|------|
| Urbano | 1.017 | 43 |
| Urbanizable programado | 577 | 25 |
| Urbanizable no programado | 195 | 8 |
| No urbanizable | 566 | 24 |
| TOTAL | 2.355 | 100% |

Esta clasificación de suelo se corresponde al momento de entrada en vigor del PGOU; no se dispone de datos actualizados a la fecha de hoy que contemplen las variaciones experimentadas en los

conceptos del cuadro anterior como consecuencia de los instrumentos de desarrollo y modificaciones del PGOU.

V.2. ESTUDIO ECONÓMICO-FINANCIERO DEL PGOU

Para el cumplimiento de los objetivos, el PGOU se acompaña de un ESTUDIO ECONÓMICO-FINANCIERO, que prevé unas necesidades de inversión de 25.444 millones de pesetas a realizar por los distintos agentes del planeamiento, de acuerdo con el siguiente cuadro (en millones):

| INVERSIONES | IMPORTE |
|------------------------------|---------------|
| Instalaciones y planeamiento | 17.636 |
| Suelo Público | 531 |
| Infraestructuras: | |
| Agua | 1.866 |
| Saneamiento | 4.939 |
| Alumbrado | 350 |
| Residuos | 122 |
| TOTAL | 25.444 |

Estas inversiones se realizarán según los Programas de Actuación (en adelante, PAU) en el siguiente horizonte temporal (importe, en millones):

| PLAZO | IMPORTE | % |
|--------------------------|---------------|-------------|
| 1er cuatrienio (1985-88) | 5.684 | 23 |
| 2º cuatrienio (1989-92) | 4.351 | 17 |
| Fuera de programación | 15.409 | 60 |
| TOTAL | 25.444 | 100% |

Como puede observarse, el 60 por ciento de la inversión estaba sin programar en el momento de su realización.

Los distintos agentes intervinientes en el planeamiento de Pamplona se identifican fundamentalmente con el propio Ayuntamiento, el Gobierno de Navarra y la Administración Central. Igualmente estaba previsto tanto la participación de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona como de la iniciativa privada.

El estudio no hace mención a las fuentes de financiación previstas para sufragar las anteriores inversiones.

No consta la existencia de estudios que analicen globalmente el grado de cumplimiento de las anteriores previsiones, tanto en términos de realización como de coste económico.

Por otra parte, el Ayuntamiento no ha procedido a la revisión y aprobación de los PAU que deben realizarse cada 4 años, tal y como señala expresamente la legislación.

No obstante, existe un estudio de la Gerencia -formalmente sin aprobar por el Ayuntamiento- realizado en junio de 1990, donde se efectúa un seguimiento del grado de cumplimiento del Programa de Actuación correspondiente al primer cuatrienio, pero sin entrar en valoraciones económicas. Igualmente contiene una propuesta de un nuevo Programa de Actuación.

De este estudio destacamos que en cuanto a las inversiones previstas en el programa de actuación, "**el grado de incumplimiento del Programa del Plan General es alto**". Así, de 101 determinaciones previstas, sólo se han ejecutado 15, a la fecha del citado Informe.

Este grado de cumplimiento bajo se fundamenta, entre otras, en las siguientes razones:

- Las inversiones recogidas en los Programas se desarrollan por exigencias legales y son ajenos a las políticas municipales. Ello se traduce en una desconexión entre los programas y los presupuestos anuales del Ayuntamiento.

- Excesiva pormenorización y rigidez en los Programas.
- Descenso de la inversión municipal y/o aplicación a otras actuaciones no contempladas en el Programa.

No constan estudios relativos al Programa de Actuación correspondiente al segundo cuatrienio (1989-1992); si bien la Gerencia elaboró un "Programa Municipal en materia de suelo y vivienda 1989-1993" que presentado al Pleno Municipal es retirado.

En definitiva y a modo de conclusión, no constan informes o estudios debidamente aprobados por la Corporación que analicen el grado de realización tanto de las inversiones previstas en el Plan como, en su caso, de las incorporadas posteriormente, así como de las fuentes de financiación de las mismas. Igualmente, no se ha procedido a revisar los PAU de acuerdo con lo establecido en la normativa.

V.3. CARACTERÍSTICAS TÉCNICO-URBANÍSTICAS DEL PGOU

Este apartado lo desglosamos en:

- Aspectos técnico-urbanísticos más relevantes del PGOU de Pamplona relativos al tratamiento establecido para suelo urbano consolidado.
- Descripción del sistema implantado con el Acuerdo Municipal de 29 de marzo de 1990.
- Comparación entre el Aprovechamiento Tipo definido en el PGOU de Pamplona y la formulación establecida en la LS'90.

A continuación desarrollamos los subapartados anteriores.

- A) Aspectos técnico-urbanísticos más relevantes del PGOU relativos al tratamiento establecido para suelo urbano consolidado.

El PGOU de Pamplona, que se aprueba en noviembre de 1984, presenta como características técnico-urbanísticas más relevantes en el tratamiento del **SUELO URBANO** las siguientes:

- 1ª. Junto a la figura del aprovechamiento medio del suelo urbanizable, el PGOU de Pamplona introduce la figura del **aprovechamiento tipo** en suelo urbano, como elemento delimitador y definidor del derecho urbanístico que a cada parcela corresponde dentro de su unidad de actuación, y que constituye el derecho apropiable por el dueño del terreno, como un otorgamiento de la ordenación urbanística. Este aprovechamiento presenta unos valores que oscilan entre 0,5 y 1,5 según sectores y estado de desarrollo del suelo urbano.
- 2ª. El PGOU establece, por otra parte, un **aprovechamiento de proyecto** para cada parcela de suelo urbano, que se define como la posible edificación de uso rentable en función de las determinaciones de ordenación y diseño reguladas desde el propio Plan. Si este aprovechamiento es superior al tipo, el propietario del suelo urbano que quiera hacer uso de su derecho a edificar debe cubrir la diferencia mediante la adquisición de los aprovechamientos urbanísticos necesarios, a través de las denominadas **transferencias de aprovechamiento urbanístico** (en adelante, TAU).
- 3ª. Estos aprovechamientos que se **transfieren** provendrán de **propietarios de suelo urbano** que se encuentren en situación contraria y, en concreto, según establece el artículo 80.2 de la Normativa Urbanística General (en adelante, NUG) del PGOU, de aquellos a los que el Plan otorgue un aprovechamiento de proyecto nulo por estar calificados sus terrenos como de uso y dominio público. De esta forma entre los titulares de suelo urbano se produciría una compensación de beneficios y cargas que el planeamiento genera.

Por otra parte, las NUG contemplan igualmente la creación de un "depósito regulador" de transferencias a través del cual

la Administración enajenará unidades de aprovechamiento al particular que tuviera defecto de ellas. No obstante, el funcionamiento de este depósito no ha sido regulado.

- 4ª. El PGOU atribuye aprovechamientos tipo, igualmente, a los **suelos públicos** destinados a usos dotacional local y a sistemas generales ya existentes o a implantar. De ello se deriva que el Ayuntamiento podría disponer de **unidades de aprovechamiento sobrantes** ya que el aprovechamiento de proyecto de las dotaciones y sistemas citados es nulo.
- 5ª. El PGOU prevé que en suelo urbano las transferencias de aprovechamiento se realicen mediante la aprobación de un **proyecto de reparcelación discontinua**, esto es, aquel en el que se delimitan unidades de actuación que incluyan terrenos o solares que no tienen una continuidad física (artículo 51.2 de la NUG)
- 6ª. Asimismo, los artículos 37 y concordantes de las NUG **supeditan la patrimonialización** del aprovechamiento urbanístico a la cesión de terrenos para dotaciones públicas, al pago o ejecución de las obras de urbanización y a la concesión de las licencias correspondientes; todo ello en los plazos establecidos en las propias normas del Plan.
- 7ª. Por último, las NUG contemplan en el art.79 apartado 6, que en los supuestos de **modificación de uso** que comporte un aumento del proyecto, el exceso será reparcelable. En definitiva, en los supuestos de cambio de uso de locales se exigirá el abono de las TAU correspondientes, abono que condiciona la concesión de la licencia de apertura y de cambio de uso. Esta exigencia ha sido declarada nula por el Tribunal Administrativo de Navarra en su Resolución nº 319, de 21 de septiembre de 1994, basándose en la ausencia de cobertura legal para exigir esta prestación económica.

Puede señalarse, en definitiva, que el PGOU de Pamplona de 1984 incorporó al planeamiento municipal una serie de conceptos y técnicas urbanísticas innovadores con los que se pretendía extender al suelo urbano el principio de compensación entre beneficios y cargas que el planeamiento generaba para los titulares de este tipo de suelo. No obstante, hemos de dejar claro que aunque alguna de estas denominaciones puedan coincidir, la aplicación y regulación de estas figuras en la nueva legislación difiere sustancialmente de lo contenido en el PGOU de Pamplona.

Interesa destacar que los deberes que el Plan impone a los propietarios de suelo urbano -fundamentalmente cesiones y TAUs- podrían exceder de lo contemplado en la LS'76.

Igualmente, la jurisprudencia viene rechazando sistemáticamente, por falta de la necesaria cobertura legal en la LS'76, la aplicación concreta de estos instrumentos de gestión urbanística en suelo urbano.

Por otra parte, tal como se deduce de la Memoria del Plan, la finalidad primordial de este sistema de actuación es la de obtener de forma gratuita terrenos para dotaciones públicas en general. Es decir, el objetivo perseguido iba más allá de lo que la jurisprudencia ha calificado como "un instrumento para equidistribuir beneficios y cargas".

B) Acuerdo del Ayuntamiento de Pamplona, de 29 de marzo de 1990.

Por este Acuerdo, el Pleno Municipal aprueba, tal y como se señala en su propuesta, un "procedimiento general de reparcelaciones económicas en desarrollo de las transferencias de aprovechamiento urbanístico". En la propuesta que sirve de antecedente inmediato a la aprobación de este Acuerdo se hace referencia a que el mecanismo de las transferencias de aprovechamiento mediante proyectos de reparcelación discontinua, previsto en el PGOU para que los titulares de suelo urbano con aprovechamiento

de proyecto superior al tipo puedan adquirir los aprovechamientos necesarios para poder materializar sus derechos urbanísticos, **ha resultado inoperante.**

Por ello el Ayuntamiento de Pamplona, considerando que dispone de terrenos en suelo urbano con aprovechamientos de propiedad otorgados por el Plan susceptibles de ser utilizados en operaciones de transferencias de aprovechamiento por estar destinados a viales, zonas verdes y libres o equipamientos y dotaciones, y con el fin de favorecer estos procesos, acuerda ofrecer a los particulares e instituciones propietarios de suelo urbano que los necesiten los aprovechamientos precisos para que puedan materializar sus derechos urbanísticos, estableciendo para ello un procedimiento general cuyo contenido, en resumen, es el siguiente:

- 1º. El propietario interesado deberá cursar una **petición formal** al Ayuntamiento en ese sentido.
- 2º. El Ayuntamiento de oficio procede a **delimitar** la correspondiente unidad de actuación discontinua entre la parcela del solicitante y una parcela municipal de uso público (parque de la Taconera). En el texto literal del Acuerdo se menciona, sin embargo, que esta delimitación se realizará con bienes patrimoniales municipales.
- 3º. El Ayuntamiento **redacta, tramita e inscribe** en el Registro de la Propiedad el oportuno proyecto y acta de reparcelación.
- 4º. Si se trata de operaciones sobre parcela única y la cuantía de los derechos municipales derivados de la parcela o parcelas aportadas no supera el 15 por ciento del total de derechos consignados en el proyecto de reparcelación, se sustituirá la adjudicación en favor del Ayuntamiento por una indemnización en metálico equivalente al valor urbanístico del derecho municipal en el momento de su aprobación ini-

cial. Se trata en definitiva, de una **reparcelación económica** que son las únicas contempladas en el texto del Acuerdo.

5º. Si, tratándose de operaciones sobre parcela única, la cuantía de los derechos municipales supera el 15 por ciento del total, **previo convenio** con el solicitante se redactará el proyecto de **reparcelación material** de suerte tal que resulte una adjudicación proindivisa, procediéndose a continuación por parte del Ayuntamiento a enajenar dicha participación proindivisa en favor de o de los comuneros por el valor urbanístico que corresponde a la precitada participación en el momento de aprobación inicial del expediente de reparcación.

6º. Cuando los particulares o instituciones propietarias de suelo pretendan el desarrollo de unidades de actuación no contempladas como tales en el PGOU de 1984, el Ayuntamiento **podrá disponer libremente** de los derechos que le correspondan en la reparcación, de conformidad con el ordenamiento jurídico y el interés general.

En definitiva, mediante este procedimiento el Ayuntamiento ofrece a los titulares de suelo urbano a los que el PGOU otorgue un aprovechamiento de proyecto superior al aprovechamiento tipo, los aprovechamientos urbanísticos que precisen para cubrir esa diferencia o, dicho de otra forma, los titulares de suelo urbano que quieran hacer uso de su derecho a edificar no pueden materializar este derecho hasta que no adquieran esos aprovechamientos que le son transferidos por el Ayuntamiento mediante la delimitación, en suelo urbano, de una unidad de actuación discontinua en la que su parcela se integra con otra municipal destinada por el Plan a usos públicos.

En resumen, se trata de aplicar un procedimiento complejo para regular una mera venta de unidades de aprovechamientos.



Por otra parte, analizando la **LEGALIDAD** del citado Acuerdo destacamos, en nuestra opinión, los siguientes aspectos:

- Desde un punto de vista formal, este Acuerdo establece o sistematiza un procedimiento general que se integra en el ordenamiento jurídico del Ayuntamiento y que regula las conductas tanto de éste como de los particulares. En consecuencia, y en nuestra opinión, **debería haberse adoptado de acuerdo con los procedimientos legales** establecidos al respecto, y haberle dado la **máxima publicidad**.
- Desde un punto de vista material, el citado Acuerdo **no se adecúa al marco jurídico diseñado por la LS'76**, en cuanto que:
 - . Las unidades de ejecución discontinuas delimitadas son artificiosas.
 - . Se desnaturaliza la figura de las reparcelaciones en cuanto no cumple con su finalidad esencial de equidistribución.
 - . Las aportaciones dinerarias de los propietarios afectados no se vinculan a la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos contemplados en la LS'76 y podrían exceder las obligaciones de cesión que la citada Ley establece para los propietarios de suelo urbano.
 - . Puede tener un efecto discriminatorio entre los propietarios del suelo urbano, ya que beneficia, en cuanto a la financiación de las dotaciones, a los propietarios de solares ya edificados.
- Igualmente, y en nuestra opinión, dicho Acuerdo establece un procedimiento que **no se ajusta a la legislación actual** -LS'90, TR'92 y LFOTU- por lo que puede estar derogado expresamente por efecto de la Disposición Derogatoria de la LS'90.
- Por último, señalar que el citado acuerdo requiere la formalización de "Convenios" entre el Ayuntamiento y los particulares. Con esta fórmula el Ayuntamiento **prescinde de todo el procedimiento legalmente establecido** para la enajenación de bienes de

las entidades locales, si bien consta la oportuna autorización del Gobierno de Navarra.

C) Comparación entre el Aprovechamiento Tipo definido en el PGOU de Pamplona y la formulación establecida en la LS'90.

El artículo 79.1 de las NUG del PGOU dispone que, en suelo urbano, a toda parcela o solar del plan le otorga un "aprovechamiento tipo vinculado al uso característico que se dispone y uniforme para la unidad de actuación, en que se hallara, al que tendrán derecho por igual todos los propietarios"; "este aprovechamiento tipo define el derecho de propiedad..."; "define por tanto la edificabilidad en metro cuadrado de uso característico por metro cuadrado del suelo".

A su vez, el nº 2 del artículo 79 se refiere indirectamente al coeficiente zonal como elemento que puede influir en la determinación del aprovechamiento tipo. Por su parte, la Memoria del plan alude a que la cuantificación del aprovechamiento tipo se ha realizado teniendo en cuenta diversos parámetros, tales como:

"... realidad física actual, edificabilidad y densidad actuales, densidades ideales según LS, edificación histórica, edificación que se permite construir, usos pormenorizados y característicos, dificultad de gestión..."

Además de ello, señala la Memoria que:

"... se han adaptado una serie de criterios uniformadores que, del espectro amplio resultante, han reducido los tipos a un grupo menos numeroso que, indudablemente, agilizará y viabilizará la gestión..."

Respecto a los usos residenciales colectivos, se añade que el tipo varía según que la gestión resulte "... muy difícil, difícil, algo dificultosa, normal..."; y en los casos de "gestión excesivamente dificultosa" se incrementa el tipo "para facilitarla".

A todo ello hay que añadir que también se atribuye aprovechamiento tipo a los suelos públicos destinados a uso dotacional

local, a sistemas generales ya existentes o a implantar, y que aquel se refiere o articula en unidades de ejecución.

Por otra parte, el texto del PGOU no contempla fórmula aritmética alguna para el cálculo del aprovechamiento. Solicitado al Ayuntamiento los criterios o fórmulas utilizados en su determinación, éste, a través de la Gerencia de Urbanismo, señala que: "Los criterios técnicos utilizados en la determinación del aprovechamiento tipo del vigente PGOU no pueden ser definidos ni formulados con separación de lo que respecto a los mismos conste en la Memoria y Normativa del Plan General a los que nos remitimos"

De todo lo anterior, y en relación con el aprovechamiento tipo que instauran la LS'90 y el TR'92, extraemos las siguientes **conclusiones:**

1ª. En principio, delimitado el aprovechamiento tipo en metros cuadrados construibles, referidos a un uso y tipología característicos, por metro cuadrado de suelo y así definido tanto en el PGOU como en dichas leyes, cabe afirmar que ambas definiciones son coincidentes.

Por otro lado, la inclusión de otros elementos para el cálculo del aprovechamiento y previstos en la Memoria del Plan -tales como índice de edificabilidad, condiciones zonales, etc., tampoco es contradictorio con las previsiones legales, si bien se recalca la necesidad de que tales factores de ponderación se basen "en las determinaciones reales del Plan", lo cual no se deriva inequívocamente del PGOU. Es más discutible, asimismo, que la "dificultad de gestión" pueda ser asimilada a los factores señalados en los preceptos de las leyes mencionadas.

2ª. La asignación de aprovechamientos tipo en el PGOU, no se ha realizado conforme a una fórmula aritmética previamente establecida, con especificación de los factores intervinientes en relación a una medida dada, sino que, por el contrario, tal determinación se ha producido de forma aleatoria,

según diversos criterios cualitativos recogidos en el texto del propio Plan.

Tal forma de proceder dista mucho del sistema que las leyes diseñan: estricta fórmula aritmética, consistente en una división en la que se definen con relación a una medida (m²) y coeficientes de homogeneización de usos.

Sirva recordar, además, que estos coeficientes, según la ley, han de hallarse debidamente justificados en el planeamiento.

- 3º. De la fórmula de cálculo legalmente establecida se deriva que han de ser excluidas las dotaciones públicas del numerador (por referirse éste al aprovechamiento lucrativo total) y del denominador las dotaciones públicas, generales o locales, ya existentes. Al propio tiempo, los sistemas generales adscritos o incluidos en suelo urbano, no pueden incluirse en las áreas de reparto a delimitar en esta clase de suelo.

Circunstancias todas ellas que no se avienen con el régimen instaurado por el PGOU con la asignación de aprovechamientos tipo a sistemas generales existentes y otras dotaciones públicas, ya existan o no.

Sin embargo, el art. 154.2. del TR'92 asigna a la Administración los aprovechamientos de los bienes de dominio y uso público no obtenidos por cesión gratuita incluidos en una unidad de ejecución. No obstante, para parte de la doctrina, el Texto Refundido se ha excedido en este apartado del mandato de refundición.

- 4º. Finalmente, la Ley contrae la determinación de los aprovechamientos tipo a la delimitación de áreas de reparto, en tanto que el PGOU lo refiere a "unidades de actuación", instrumento de ejecución urbanística distinto a aquellas,

que constituyen una de las novedades esenciales de la nueva legislación desconocida para el Plan General de Pamplona.

De todo ello se deduce que, existiendo diferencias sustanciales, no cabe identificar el concepto de aprovechamiento tipo del PGOU y el de la legislación del suelo posterior a 1990, y su necesidad de adaptación.

V.4. GERENCIA DE URBANISMO

Por Decreto Foral 219/1985, de 13 de noviembre, se aprueba el régimen de la Gerencia Urbanística del Ayuntamiento de Pamplona, instituida mediante Acuerdo Municipal de 30 de mayo de 1985.

La Gerencia desarrollará su actividad como órgano municipal de gestión directa y con personalidad jurídica propia, estando sometida a la fiscalización y control del Ayuntamiento.

Como finalidad básica se le encomienda la gestión urbanística del término municipal de Pamplona, siendo de su especial competencia, entre otros y a los efectos de los objetivos del presente Informe, los siguientes aspectos:

- Gestión del PGOU.
- Redacción y gestión de los diversos instrumentos de desarrollo del PGOU
- Gestión de los expedientes urbanísticos y en particular de los relativos a las reparcelaciones económicas discontinuas.
- Realizar la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo
- Llevar el Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa.
- Informar al Ayuntamiento, en trámite previo a la concesión de licencias de obras y parcelaciones urbanísticas.
- Gestión de las obras de urbanización
- Registro de Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos

En cuanto a su estructura orgánica, componen la Gerencia:

- . El Consejo de la Gerencia (Presidente, Vicepresidente y Vocales, designados por la Corporación Municipal entre sus miembros)
- . El Gerente (designado por el Ayuntamiento; desde 1987, ocupa este puesto de forma interina el Director del Área de Servicios Urbanísticos del propio Ayuntamiento)
- . El Secretario (nombrado por el propio Consejo)

En la actualidad, trabajan en la gerencia un total de 15 personas, con el siguiente detalle:

- 1 Gerente
- 8 Personal Técnico
- 6 Personal de administración

En conclusión, la Gerencia de Urbanismo constituye el elemento orgánico central del planeamiento y gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona.

V.5. DESARROLLO Y MODIFICACIONES DEL PGOU

De acuerdo con la información remitida por el Ayuntamiento, el desarrollo del PGOU hasta diciembre de 1994, ha sido el siguiente:

| INSTRUMENTOS | NÚMERO |
|------------------------------|--------|
| PLANES ESPECIALES | 13 |
| PLANES PARCIALES | 6 |
| ESTUDIOS DE DETALLE | 44 |
| PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBN. | 1 |

El PGOU ha experimentado, igualmente, hasta el momento de redactar este Informe un total de 57 modificaciones de acuerdo con la siguiente cronología:

| AÑO | NÚMERO MODIFICACIONES |
|-------|--------------------------|
| 1988 | 3 |
| 1989 | 11 |
| 1990 | 15 |
| 1991 | 10 |
| 1992 | 10 |
| 1993 | 5 |
| 1994 | 3 |
| TOTAL | 57 |

De éstas modificaciones, 14 fueron propiciadas a partir de la iniciativa privada y el resto, formalmente a iniciativa del propio Municipio. Sobre los aspectos procedimentales de las mismas, nos remitimos al apartado VI del presente Informe.

Además de las anteriores, existen modificaciones de los distintos planes parciales -en un número de 17- y de los planes especiales -un total de 12-.

Por otra parte, el planeamiento de Pamplona se ha visto afectado por actuaciones de otras Administraciones Públicas. Así, los proyectos y planes sectoriales aprobados por el Gobierno de Navarra con incidencia en el término municipal (por ejemplo, Rondas y Variantes, Universidad Pública, Mendillorri, grandes superficies comerciales,...) han modificado en mayor o menor medida las previsiones contempladas en el PGOU. Igualmente, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona tiene capacidad decisoria en cuanto a inversiones y usos a establecer en el Municipio.

En este contexto, conviene igualmente destacar la ausencia de Normas Urbanísticas reguladoras de la Comarca de Pamplona.

En conclusión, las modificaciones introducidas en el PGOU junto con las significativas repercusiones o incidencias que en el diseño de ciudad han introducido determinadas actuaciones supra-municipales, pueden demandar igualmente una adaptación del vigente PGOU a la nueva realidad de la ciudad.

V.6. ADAPTACIÓN DEL PGOU A LA LS´90 Y RÉGIMEN TRANSITORIO

La Disposición Transitoria Séptima de la LS´90 establecía:

"Los municipios a los que sea aplicable íntegramente la presente Ley deberán disponer de Plan General adaptado a la misma en el plazo máximo de tres años a contar desde su entrada en vigor"

Para realizar esta adaptación, la citada Ley señala los siguientes **cauces**:

- a) En la primera revisión del Programa de Actuación del Plan General, se fijarán los aprovechamientos tipo de las diferentes áreas de reparto en suelo urbano y urbanizable programado, contemplándose la opción de revisar anticipadamente el citado Programa de Actuación.
- b) Si la fijación de los citados aprovechamientos tipo se realiza sin alterar los usos e intensidades resultantes del planeamiento general vigente, no será necesaria la observancia del procedimiento modificativo del mismo, bastando con el procedimiento de revisión del programa.
- c) Elaborar un nuevo Plan que contemple las prescripciones de la actual legislación vigente.

La LS´90 entró en vigor el 16 de agosto de 1990; en consecuencia, el Ayuntamiento de Pamplona, antes del 16 de agosto de 1993, debió adaptar su PGOU a la citada Ley. Además, teniendo en cuenta la Disposición Transitoria Cuarta, pudo adaptarlo en los concretos aspectos señalados anteriormente -aprovechamiento tipo y áreas de reparto- con notoria antelación a dicha fecha, ya que el segundo cuatrienio del PGOU se cumplía a finales de 1992, sin

olvidarnos que se permitía la revisión anticipada del Programa.

Los gestores públicos locales y parte de la doctrina aluden al "período de incertidumbre" abierto tanto por la LS´90 y TR´92 como por la futura regulación de la materia en el ámbito territorial navarro para justificar el citado incumplimiento.

Sin embargo, en nuestra opinión, es preciso puntualizar al respecto lo siguiente, con especial referencia al caso del Ayuntamiento de Pamplona:

- 1º. La incertidumbre que determinadas innovaciones legislativas acarrearán -y al margen de su definición con mayor o menor grado de precisión o acierto-, no se ve necesariamente paliada ni clarificada por la inactividad de los entes públicos llamados a aplicarlas. Antes bien, en muchas ocasiones, la realización de las adaptaciones precisas a la nueva ordenación jurídica -finalizando así con las eventualmente confusas situaciones de derecho transitorio- ayuda a despejar el clima de inseguridad creado.
- 2º. Si podemos sostener que lo anterior es razonable en abundantes casos, no lo es menos en el supuesto que nos ocupa. En efecto, se ha comentado que el PGOU de Pamplona, muy anterior a la LS´90, se adelantó a ésta en la configuración de instrumentos jurídicos, incluso con idéntica denominación aunque no de contenido.

Este aspecto junto con la problemática derivada de la aplicación de un conjunto de instrumentos jurídicos no previstos en la LS´76, exigían o reclamaban la adaptación urgente del PGOU; adaptación que en teoría no debe resultar excesivamente complicada en un municipio acostumbrado a la utilización de técnicas similares, aunque no idénticas, a las que la nueva legislación instaura.



3º. No debemos sobreestimar la influencia de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la adaptación de los aspectos anteriores, toda vez que lo sustancial de los mismos se hallaba recogido con carácter básico por la LS´90 y, posteriormente, por la TR´92; tal regulación básica debía ser respetada por la citada Ley Foral, como así ha sido.

En definitiva y en nuestra opinión, el Ayuntamiento ha puesto de relieve su inactividad en esta cuestión, puesto que hasta el 9 de diciembre de 1994 el Pleno Municipal no adoptó el acuerdo correspondiente para iniciar la revisión del Plan.

En concreto, el Acuerdo adoptado fue el siguiente:

- 1º. Darse por enterado de la iniciación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona por parte de la Gerencia de Urbanismo.
- 2º. De acuerdo con el artículo 125.4 de la LFOTU, instar a dicha Gerencia a que sus actuaciones posibiliten la aprobación provisional de la Revisión en el plazo de dos años a contar desde esa fecha.

Este Acuerdo se completa con otro de 23 de diciembre en el que el Pleno Municipal determina priorizar en los próximos meses las tareas de delimitación de áreas de reparto y de cálculos de aprovechamientos tipo.

Se inician de esta forma las tareas de adaptación del PGOU de Pamplona al nuevo marco normativo vigente que, a tenor de lo dispuesto en las disposiciones transitorias séptimas de la LS´90 y del TR´92, debían haber concluido para el mes de agosto de 1993.

Respecto al RÉGIMEN TRANSITORIO, en tanto el Ayuntamiento de Pamplona no adapte su PGOU se regirá por lo regulado en la LS´90 y TR´92, que establecen que, en tanto no se delimiten áreas de

reparto y se fijan los aprovechamientos tipo, los aprovechamientos urbanísticos susceptibles de apropiación se determinarán según el **régimen de la LS´76**, sus reglamentos de desarrollo y el propio PGOU, en todo lo no derogado por la nueva normativa.

Dentro de este régimen transitorio, una cuestión relevante es la **cesión a la Administración del exceso de aprovechamientos** por los propietarios del suelo urbano que quieran hacer uso de su derecho a edificar. Esta cesión se cuantifica en el 15 por ciento del aprovechamiento medio resultante de la unidad de ejecución o cuando no se actúa a través de unidades de ejecución, del permitido por el planeamiento.

El Ayuntamiento de Pamplona interpreta que, en suelo urbano consolidado, la cesión debe materializarse sobre el aprovechamiento tipo señalado en su PGOU.

Esta interpretación plantea, en nuestra opinión, una objeción importante al considerar que el aprovechamiento permitido por el planeamiento lo determinan en suelo urbano unos aprovechamientos tipo establecidos por el PGOU de forma aleatoria y sin coincidir con los fijados por la LS´90, que están muy por debajo de los aprovechamientos reales de proyecto y, seguramente, de los aprovechamientos tipo resultantes de aplicar la nueva Ley y que nada tienen que ver con los aprovechamientos medios establecidos en la LS´76. Todo ello, nos introduce de lleno en la cuestión del sentido y fundamento de los actuales aprovechamientos tipo en suelo urbano fijados por el PGOU, cuya importancia es decisiva al ser el valor de referencia base para la liquidación de las operaciones urbanísticas en este tipo de suelo.

Lo anterior llevaría probablemente al absurdo de que aplicando el TR´92, en principio mucho más avanzado en el plano urbanístico que la LS´76, el propietario de suelo urbano debería materializar menos aprovechamientos urbanísticos y por tanto saldría más favorecido que con el régimen que actualmente se le viene aplicando y que, en teoría, se enmarca en una legislación urba-

nística menos avanzada y mucho más favorable a los propietarios de suelo urbano que la actual.

Por último, a partir de febrero de 1995, el Gobierno de Navarra mediante el Decreto Foral 33/95, de 13 de febrero, ha regulado el **Régimen Transitorio de los Municipios de más de cincuenta mil habitantes que no cuenten con PGOU adaptado**. Decreto que afecta esencialmente al planeamiento de Pamplona y cuyos aspectos más significativos pueden contemplarse en el apartado VII del presente Informe.

V.7. REGISTRO DE TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTOS

El Pleno Municipal de 12 de septiembre de 1991 acordó, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Establecer el Registro de Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos.
- Aprobar el modelo de acta de transferencia y el procedimiento a seguir en los casos que se transfieran aprovechamientos municipales.
- Encomendar a la Gerencia de Urbanismo la gestión y tramitación de las transferencias entre particulares y el Ayuntamiento, así como el registro de todas las TAUs que se originen, incluso las realizadas sólo entre particulares.

Del trabajo realizado, **concluimos:**

- 1ª. En el Registro que implanta y gestiona la Gerencia sólo constan los movimientos de transferencias acordadas entre el Ayuntamiento y los particulares.
- 2ª. Si bien el Registro, que se inicia en 1992, parte de un total de 118.000 m² de la Taconera, esta finca presenta realmente una superficie mayor que la anterior, puesto que previamente se le han descontado las operaciones de transfe-

rencias realizadas con anterioridad a la implantación del Registro. Ello supone unos 43.000 m², que representan unos 436 millones.

- 3ª. Teniendo en cuenta los aspectos anteriores, a 31 de diciembre de 1994 y de acuerdo con los datos del Registro ajustados por esta Cámara de Comptos al detectarse algún error y duplicidad, se han tramitado los siguientes expedientes, con indicación de los metros e importe en millones:

| PERÍODO | NÚMERO EXPEDIENTES | M2 LIBERADOS TACONERA | IMPORTE |
|---------|--------------------|-----------------------|---------|
| 90-91 | 6 | 43.050 | 436 |
| 1992 | 29 | 3.835 | 53 |
| 1993 | 193 | 16.900 | 412 |
| 1994 | 218 | 57.231 | 283 |
| TOTAL | 446 | 121.016 | 1.184 |

En definitiva, se han liberado 121.016 m² que han supuesto unos ingresos al Ayuntamiento de 1.184 millones. Quedarían pendientes de liberar por tanto unos 40.000 metros cuadrados.

- 4ª. Estos ingresos de TAUs, de acuerdo con la normativa vigente, estarían afectados al mantenimiento, ampliación y conservación del Patrimonio Municipal del Suelo. No hay constancia ni de su afectación ni de su aplicación a tal Patrimonio.
- 5ª. Todas las liquidaciones de TAUs se realizan de acuerdo con el valor catastral, con excepción a las correspondientes en el sector M -Pío XII-, ya que se valoran de acuerdo con un valor intermedio obtenido entre la anterior Ponencia de Valoración y la aprobada en 1989, puesto que el expediente se tramita con anterioridad a dicha revisión.

6ª. De los metros liberados en 1994, el 81 por ciento corresponden a las unidades de aprovechamiento transferidas a las parcelas de Autobuses-Intendencia.

Estas parcelas, al ser de propiedad municipal -al igual que la Taconera- en el Acta de Transferencias se hace constar que "quedan eximidas de los gastos de tasas y honorarios generados".

A pesar de que las TAUs no se corresponden con los conceptos anteriores, no se han tenido en cuenta en el importe anual. La liquidación de esta operación ascendería a 1.308 millones.

V.8. PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

El Patrimonio Municipal del Suelo está constituido por los bienes patrimoniales cuya finalidad es la de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.

El destino de estos bienes, atendiendo a la legislación aplicable en cada momento, es:

- LS´76: preparación de solares edificables y de reserva de terrenos de futura utilización.
- TR´92: construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento.

Pues bien, de acuerdo con la normativa vigente -desde la Ley del Suelo de 1976 hasta el Texto Refundido de 1992, con distintos matices- la constitución de este Patrimonio es obligatorio para el Municipio de Pamplona, debiendo aportarse anualmente el 5 por ciento del presupuesto ordinario para su dotación e incremento.

Este Patrimonio debe registrarse separadamente del resto de elementos que integran el Inventario municipal y los ingresos que se obtengan del mismo se destinarán a su conservación y ampliación.

De la revisión efectuada, **concluimos:**

- No existe un registro independiente del Inventario general que permita conocer la dotación de éste Patrimonio y su evolución anual.
- No consta la consignación anual del 5 por ciento de los recursos ordinarios para inversiones en el mismo.
- No se realiza un seguimiento sobre los ingresos que genera ni la aplicación o afectación de los mismos.
- No consta estudio que analice el grado de cumplimiento de las previsiones en materia de adquisición de suelo previstas en el PGOU.

V.9. REGISTRO DE SOLARES Y TERRENOS SIN URBANIZAR

El Registro de solares y terrenos sin urbanizar es el medio técnico a través del cual se instrumenta la venta forzosa en los casos de incumplimiento de deberes urbanísticos, siempre que no se aplique el sistema de expropiación.

Este instrumento se encontraba regulado ya en la LS´76, habiéndose ampliado, mediante la LS´90 y el TR´92, los supuestos de inscripción en el mismo, al incluir las edificaciones ruinosas e inadecuadas y sobre todo los terrenos sin urbanizar.

La Disposición Adicional Segunda de la propia LS´90 establece que los municipios a los que se aplique íntegramente esta Ley -caso de Pamplona- podrán bien adaptar el Registro de Solares existente a los nuevos requisitos o bien crear un nuevo Registro de conformidad con la citada Ley.

Del trabajo realizado concluimos que no consta en el Ayuntamiento la existencia de tal Registro, tanto el referido a la LS´76 como a la LS´90.

VI. REVISIÓN DE UNA MUESTRA DE EXPEDIENTES URBANÍSTICOS

Se ha revisado una muestra de expedientes urbanísticos del Ayuntamiento de Pamplona. En la selección se han incluido aquellos cuyo análisis solicitó el propio Ayuntamiento. La muestra se agrupa en las siguientes categorías:

- Expedientes con modificaciones del PGOU
- Cesiones a agrupaciones deportivas
- Permutas
- Seguimiento de la deuda urbanística de la empresa Valdizarbe con el Ayuntamiento de Pamplona.

A continuación se exponen las principales conclusiones del trabajo realizado, teniendo en cuenta que, como es norma de esta Cámara, **su análisis se centra en la documentación que obra en el expediente fiscalizado. Las peculiaridades del sistema de archivo utilizado por la Gerencia -puesto de manifiesto en las Limitaciones al Alcance- no garantiza que se hayan revisado la totalidad de documentos relacionados con una determinada actuación.**

VI.1. EXPEDIENTES CON MODIFICACIONES DEL PGOU

Se han seleccionado los siguientes expedientes:

- . AGRUPACIÓN SAN JUAN
- . PONSAL
- . AUTOBUSES
- . ACEROS DEL SADAR (MILAGROSA-SADAR)
- . MANZANA DE PAULINO CABALLERO
- . ANTIGUOS TALLERES IRUÑA

Las principales características de cada uno de ellos son:

a) AGRUPACIÓN DEPORTIVA SAN JUAN

La Agrupación San Juan tramitó en 1991 una solicitud de modificación puntual del PGOU con la finalidad de reclasificar 761 metros cuadrados de terrenos no urbanizables -según el PGOU, rústicos de protección especial- a urbanos.

Estos terrenos eran propiedad del Gobierno de Navarra y fueron adquiridos por la Agrupación mediante una permuta entre fincas rústicas que se escrituró en fecha posterior a la modificación.

El Informe técnico de la Gerencia respecto a la citada pretensión afirma: "... se estima injustificada la modificación del PGOU que se plantea...".

No se cuantifica o estima el incremento de valor que pueden experimentar los citados terrenos como consecuencia de la modificación.

No obstante, la Gerencia de Urbanismo/Área de Servicios Urbanísticos presenta una propuesta de aprobación al Pleno Municipal, el cual la aprueba.

En nuestra opinión, y de lo expuesto en párrafos anteriores, se desprende que en el expediente no consta justificación técnica suficiente que avale la razonabilidad de la modificación solicitada.

b) PONSAL

En 1991, la empresa Porcelanas del Norte, S.A.L. (PONSAL) solicita una modificación del Plan Parcial de desarrollo de Mendabaldea.

Se justifica esta modificación en dos aspectos: inviabilidad económica de la unidad en que se ubican los terrenos de Ponsal

y necesidad de potenciar y dotar al eje de la Avenida de Barañáin. Por ello solicitan, según recoge el Informe de la Gerencia, "el cambio del uso residencial contemplado al comercial y de servicios, manteniendo en todo caso el aprovechamiento otorgado por el Plan Parcial, aunque con una ordenación distinta, más densa en cuanto a ocupaciones en planta, y por tanto con una reducción real del espacio libre público y ocupación mayor de subsuelo para obtener un mayor estandar de plazas de aparcamiento capaz de atender los usos comerciales y de servicios que se proponen".

El citado Informe concluye que "... no estamos ante un expediente reglado, sino reiterar el carácter absolutamente discrecional, implícito a la aceptación de la propuesta. No existen razones objetivables que en sí mismas aconsejen el cambio. Existen sin embargo razones de interés público, en la medida en que se pretenden reducir aportaciones públicas a un proceso de reconversión industrial,...".

En mayo de 1991, el Pleno Municipal aprueba inicialmente la modificación citada, condicionada su aprobación provisional a la suscripción de un Convenio entre Ponsal y el Gobierno de Navarra e Instituciones que apoyen el proceso de reconversión, al objeto de que se garantice la aplicación estricta de las plusvalías generadas por la modificación urbanística.

No se llegó a realizar la aprobación provisional.

Con esta operación lo que se pretende, en definitiva, es generar, a través de modificaciones del planeamiento municipal, unas plusvalías que permitan a la empresa negociar un plan de viabilidad con el Departamento de Industria del Gobierno de Navarra.

En conclusión, nos encontramos ante un expediente que, mediante la utilización de mecanismos urbanísticos, pretende resolver los problemas de la reconversión de una empresa, cuyas necesidades financieras están delimitadas previamente, acudiéndose a una modificación que permita cubrir dichas necesidades.

Por lo tanto, se está utilizando la gestión urbanística para otros fines distintos de los propios, es decir, planeamiento y ordenación urbana.

En 1994 consta una nueva propuesta de solicitud de modificación en la misma línea que la anterior; no se ha iniciado su tramitación.

c) AUTOBUSES

Según consta en el Pliego de condiciones del Concurso público convocado en 1994 para "la construcción y gestión de la estación de autobuses, aparcamiento anexo, enajenación de terrenos y adquisición de edificios de viviendas", el objetivo del Ayuntamiento era:

- Construcción de una nueva estación de autobuses y un gran aparcamiento anejo.
- Obtención de viviendas para operaciones de realojo.
- Desarrollo del planeamiento urbano de Rochapea y San Jorge.

Esta operación calificada de gran interés para la ciudad, ante la carencia o escasez de medios presupuestarios directos del Ayuntamiento, se pretende llevar a cabo mediante permuta de bienes municipales disponibles.

Estos bienes municipales se concretan en dos solares, el del actual estación de autobuses y el colindante, conocido como de Intendencia.

La adjudicación de este Concurso quedó posteriormente desierta.

Para posibilitar esta operación se llevaron a cabo dos modificaciones del PGOU de Pamplona.

Así, en 1990 se inicia el expediente de la primera modificación del PGOU referido a la manzana de la actual estación de autobuses y al solar de Intendencia, estableciéndose como usos de la manzana los previstos en el planeamiento para este último solar.

Estos usos son los de "institucional, servicios, terciario". Esta modificación se aprueba definitivamente en abril de 1992.

En los archivos municipales sólo consta un duplicado del expediente que contiene exclusivamente una fotocopia de la Memoria, Normativa y planos junto con el Acuerdo del Gobierno de Navarra.

En 1993, se inicia el trámite de la segunda modificación sobre los solares o unidad señalados y que hace referencia al cambio de uso, pasando éste a ser "residencial colectivo", el mismo que define el PGOU para la unidad integrada en la que se ubica la manzana. Este uso residencial será como mínimo el 50 por ciento de la superficie construida.

En el expediente consta tanto el informe técnico justificativo del cambio como un informe jurídico. La modificación se aprueba definitivamente en marzo de 1994.

No obstante, en el expediente obran distintos escritos del Ministerio de la Defensa, conteniendo diversas alegaciones que afectan al uso otorgado al solar de intendencia. No consta en el citado expediente si al respecto se ha llegado a alguna solución o acuerdo.

Una vez aprobada esta segunda modificación, se procede, según el Acuerdo de marzo de 1990, a efectuar la delimitación de la unidad de reparcelación discontinua y a tramitarse el Acta de Reparcelación.

En definitiva, en el plazo de dos años, este solar ha experimentado dos modificaciones de planeamiento que se llevan a cabo para generar unas plusvalías que permitan al Ayuntamiento, ante la carencia de medios presupuestarios propios, hacer frente a la construcción de la nueva estación de autobuses y al desarrollo de planeamiento en determinadas zonas de la ciudad. Es decir, se vuelve a utilizar el urbanismo como fuente de financiación, esta vez para el propio Ayuntamiento.

d) ACEROS DEL SADAR (MILAGROSA-SADAR)

En el Ayuntamiento constan dos expedientes relativos a la Unidad Integral-XIX "Milagrosa-Sadar" relativos uno a la alteración del término municipal de Pamplona y otro, a la modificación propia del PGOU.

El expediente de alteración de los límites municipales con el Ayuntamiento de la Cendea de Galar (Concejo de Cordovilla) contiene: -Planos de la propuesta de alteración. -Acuerdo del Pleno Municipal. -Borrador de convenio con las entidades locales implicadas, elaborado por el propio Ayuntamiento de Pamplona, sin que conste conformidad de la otra entidad local implicada.

No consta informe técnico ni jurídico avalando o justificando la propuesta. No obstante, en el primer caso podría ampararse en el otro expediente de modificación del PGOU.

En el expediente de modificación del PGOU -realizada a propuesta de la Gerencia- se inicia con una Memoria que, amparándose en la existencia de una solicitud por parte de los propietarios de los terrenos de la unidad 6, de fecha mayo de 1994, analiza las razones que impiden el desarrollo de la misma. Igualmente, señala como antecedentes administrativos fundamentales los documentos "Programa de Actuación 1990" y el "Programa Municipal en materia de suelo y vivienda 1989-1993" -documentos no aprobados por el Ayuntamiento-, que preveían la necesidad de obtener suelo residencial en esta zona, para lo que indica un doble objetivo:

- . En la unidad 6, la modificación propone fundamentalmente que se equilibre el aprovechamiento del proyecto con el de la propiedad para hacer viable su desarrollo.
- . En la unidad 11, esencialmente se modifica la clasificación del suelo, pasando del rústico -54.000 m²- y urbanizable no programado -34.000 m²- a urbano. En este apartado se menciona la necesidad de alterar los términos municipales. Parece que

en esta unidad el propietario mayoritario es el propio Ayuntamiento, aunque tal condición no consta en el expediente.

No consta una justificación técnica del cambio de la categoría de suelo y una cuantificación del incremento de valor estimado como consecuencia de la modificación.

La aprobación inicial de la propuesta se realiza por Acuerdo de Pleno de 26 de agosto de 1994, fecha que coincide con la que presenta la instancia de los propietarios de la unidad solicitando la modificación y que parece ser la que se cita en el Informe de la Gerencia.

En definitiva, nos encontramos ante dos modificaciones de planeamiento que ponen en evidencia que la gestión urbanística del Ayuntamiento se adapta a las necesidades y conveniencias de cada momento puestas de manifiesto por los particulares, alterando, en este caso, el modelo de ciudad que el propio PGOU había definido.

Los expedientes contienen, además, varios escritos de alegaciones entre ellos, uno presentado en noviembre de 1994 por el Director General de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente que en resumen afirma:

- . La modificación del PGOU debería haberse tramitado de acuerdo con las especificaciones de la LFOTU, puesto que la aprobación inicial es posterior a la entrada en vigor de la citada Ley Foral.
- . Declara como inexistente la alteración de los términos municipales por no seguirse el procedimiento legal establecido por la Ley Foral de Administración Local.
- . No se especifica en el expediente cuales son las razones que justifican o determinen el cambio de clasificación a suelo urbano.

- . Improcedencia del aprovechamiento tipo aplicado por el Ayuntamiento, al no estar el PGOU adaptado a la nueva legislación.
- . Superación de los límites máximos de viviendas establecidos por la LFOTU.
- . Adecuación de la implantación del centro comercial de gran superficie a lo establecido en el Decreto Foral 154/1993, de 10 de mayo, por el que se regula la implantación territorial y urbanística de las instalaciones comerciales de gran superficie.
- . Suspensión de la iniciativa hasta la revisión del PGOU.

No consta en el expediente ninguna actuación respecto a las anteriores alegaciones.

Por otra parte, consta en el expediente igualmente un recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra presentado por un particular. El 21 de febrero de 1995, este Tribunal por Resolución nº 50 estima el recurso anterior contra los Acuerdos Municipales de modificación del término municipal y del PGOU, **declarándolos nulos de pleno derecho por disconformidad radical con el ordenamiento jurídico, fundamentalmente con la Ley Foral de Administración Local.**

e) MODIFICACIÓN DE UNA MANZANA DE LA CALLE PAULINO CABALLERO

Esta modificación, cuyo origen se encuentra en la necesidad municipal de disponer del solar del cine Chantrea para Centro de Salud, se integra en una operación más amplia que incluye además una permuta con la empresa SAIDE; no obstante, en el expediente de modificación no se hace referencia a dicha operación. Esta última operación se analiza en el apartado VI.3. "Permutas".

Centrándonos ahora en la modificación, ésta se inicia a propuesta de un Informe de la Gerencia de Urbanismo y que en su memoria se propone "definir las características y condiciones de las nuevas

edificaciones que sustituyen a los pequeños inmuebles existentes, en consonancia con la realidad y escena urbanas de la zona".

La propuesta efecta a tres chalets -uno de ellos de propiedad municipal- que de acuerdo con el PGOU estaban catalogados e incluidos en el grado III de protección ambiental.

La modificación conlleva la descatalogación de los citados chalets -para que sea posible su derribo- y concluir el conjunto de la manzana con edificios en consonancia con las alturas y tipologías de la zona. Se mantienen en todo caso las condiciones de aprovechamiento urbanístico de propiedad existente y se establece el régimen de usos y tolerancias de la unidad donde se integra la manzana "con especial mención y posibilidad de implantación para las institucionales de carácter público" (Informe de la Gerencia).

No se cuantifica o estima el incremento de valor que pueden experimentar los solares después de la modificación.

Esta modificación se aprueba inicialmente el 11 de junio de 1993 y definitivamente el 26 de agosto de 1993.

En definitiva, con esta modificación se autoriza el derribo de edificios catalogados y protegidos para homogeneizar la manzana, manzana que el propio PGOU afirma que contiene edificios impropios o negativos. Es decir, lo que en 1984 era protegible, ahora no se protege y se derriba, y lo que era impropio o negativo entonces, ahora es lo que predomina. Todo ello alegando, entre otros aspectos, la posible implantación en la unidad modificada de instituciones públicas.

Por otra parte, tal y como hemos comentado, esta modificación tiene su origen o está justificada en una actuación en la que

intervienen además del Ayuntamiento de Pamplona, un conjunto de particulares y la Cámara de Comercio.

Se inicia en abril de 1992, cuando el Pleno Municipal acuerda adquirir con carácter de urgencia y con el procedimiento que lo permita -se habla incluso de expropiación forzosa- el solar del Cine Chantrea para la realización por el Gobierno de Navarra de un Centro de Salud.

Este solar ya había sido ofrecido por la empresa SAIDE al Ayuntamiento en el año 90 mediante una operación de permuta con el chalet municipal situado en Paulino Caballero, previa la modificación del PGOU oportuna, que no llegó a tramitarse.

El 7 de junio de 1993 -cuatro días antes de la aprobación inicial de la modificación- se firma un protocolo de intenciones entre la Cámara de Comercio y los particulares, en el que se menciona e involucra indirectamente al Ayuntamiento; así,

- Se presume la aprobación de la modificación del PGOU
- Se menciona un principio de acuerdo entre el Ayuntamiento y la Cámara de Comercio, aunque no consta en los expedientes revisados.
- Se cita la necesidad de terrenos que el Ayuntamiento precisa en la Chantrea -Centro de Salud- y en la Rochapea.
- Se menciona la existencia del derecho de usufructo en el chalet de propiedad municipal y la forma de cancelarlo o liquidarlo.

Este documento privado consta en el expediente administrativo municipal.

Posteriormente, a este protocolo se le incorpora un documento de compromiso complementario de fecha 5 de agosto de 1993, firmado entre la Cámara de Comercio y Saide, por el que aquella renuncia en favor de ésta de todos sus derechos que pudiera adquirir del Ayuntamiento, en caso de resolución unilateral del acuerdo y como

garantía a la entrega anticipada de los solares de los cines Chantrea y Amaya.

El 24 de septiembre de 1993, el Ayuntamiento acepta la cesión anticipada de los solares de los cines.

Por acuerdo de Pleno de enero de 1994, se delega en el Alcalde la adquisición de los inmuebles y terrenos de los cines citados, la enajenación del chalet de Paulino Caballero, la adquisición de unos terrenos de propiedad privada situados en zona próxima al supermercado desmontable de la Chantrea y la cesión efectiva al Gobierno.

A continuación se materializa la permuta, por lo que nos remitimos al apartado correspondiente de este epígrafe.

En conclusión, esta actuación global es un ejemplo de la complejidad de las operaciones urbanísticas municipales, en las que intervienen diversos agentes y bienes a enajenar o transmitir.

f) ANTIGUOS TALLERES IRUÑA

Este solar presenta dos modificaciones, que a continuación comentamos:

En 1989 se tramita a iniciativa privada -según el Ayuntamiento- una modificación del PGOU con el objeto de ampliar el concepto de "equipamiento polivalente" en el segundo ensanche de Pamplona.

En el expediente no consta la citada solicitud, si bien está la memoria y el anteproyecto de edificio de aparcamientos en los antiguos solares de los talleres Iruña.

El Presidente de la comisión de servicios urbanísticos informa, en diciembre de 1988, que el propietario de Talleres Iruña pretende promover un aparcamiento privado, para lo que precisa

modificar el planeamiento vigente de forma que permita considerar esta actividad dentro del concepto de "equipamiento polivalente".

La modificación fue aprobada definitivamente en mayo de 1989.

La construcción del edificio en cuestión no se llevó a cabo.

Posteriormente, en mayo de 1992, se firma un Convenio entre el Ayuntamiento de Pamplona, el Gobierno de Navarra y la Casa de la Misericordia para la construcción de una residencia geriátrica y un edificio para alojamiento de ancianos.

En este convenio y en relación al solar de los talleres Iruña, destaca:

- El Ayuntamiento tramitará los instrumentos de planeamiento necesarios para posibilitar la construcción, en el solar resultante de la demolición, de un edificio para alojamiento de ancianos.
- El Ayuntamiento se compromete a aportar el exceso de aprovechamientos urbanísticos necesarios conforme al proyecto presentado al efecto.

El proyecto presentado que consta en el expediente se refiere al anteproyecto de la construcción de un edificio mixto dotacional y comercial -aproximadamente, el 50 por ciento- que "pueda justificar una modificación puntual del PGOU", que se acompaña de planos y de una instancia sin anotación del Registro Municipal solicitando la citada modificación.

En abril de 1992, se presenta al Ayuntamiento una instancia solicitando oficialmente la modificación del PGOU, firmada por Parking Leyre S.A. -como propietario de los terrenos- y por la Casa de la Misericordia. En esta instancia, y en opinión de la citada Casa, se falsificó la firma de su representante, estando el asunto en los tribunales.

La modificación conlleva dotar al solar de una calificación urbanística que posibilite sus usos terciarios y equipamiento ciudadano. La memoria y normativa aprobada de esta modificación es la presentada por los particulares.

No consta en el expediente ningún informe técnico municipal que analice la modificación, su racionalidad y conveniencia con el planeamiento vigente así como el incremento de valor que experimenta el solar como consecuencia de la misma.

La modificación se aprueba definitivamente en julio de 1992, destinándose un 47 por ciento del solar a residencia de ancianos y el resto, 53 por ciento, a oficinas; igualmente, parte de las bajas de la residencia son locales comerciales.

En agosto de 1992, la Casa de la Misericordia interpone recurso de alzada contra la Orden Foral de aprobación de la modificación alegando que "discrepa y no se responsabiliza de la adjudicación de superficie que se destina en la modificación propuesta a residencia". Este recurso es inadmitido por el Gobierno de Navarra.

En noviembre de 1992 la Casa de Misericordia comunica al Ayuntamiento que ante las "dificultades técnicas insalvables" para llegar a un acuerdo con los propietarios del solar, desiste del proyecto.

Posteriormente, Parking Leyre, al objeto de desarrollar la actividad prevista en la modificación del PGOU, crea ex-novo la sociedad "Apartamentos tutelados Leyre, SL", que tiene por objeto la promoción, construcción y explotación en régimen de alquiler de un edificio situado en la calle Leyre con destino a apartamentos tutelados y otros alojamientos para personas mayores.

En junio de 1993, el Pleno aprueba el Convenio Urbanístico, delimita y aprueba inicialmente tanto la unidad de actuación de la reparcelación discontinua como el Acta de Reparcelación.

La aprobación definitiva se materializa en septiembre de 1993.

En el Convenio se cifra las necesidades de aprovechamiento en 9.457,07 UAs de la zona, correspondientes a 6.304,72 m² de la Taconera, con un importe de 176,8 millones. Esta valoración se cuantifica de acuerdo con el valor catastral.

Finalmente, en 1994, se lleva a cabo la disolución del proindiviso establecido en el convenio, concluyendo el procedimiento diseñado en el Acuerdo de marzo de 1990.

En conclusión, con la finalidad de construir inicialmente un parking y después una residencia de ancianos, se modifica el planeamiento en dos ocasiones al objeto de hacer viable la gestión de la unidad por los particulares. Posteriormente y ante la salida de la Casa de Misericordia, se acuerda la construcción de unos apartamentos tutelados para ancianos.

VI.2. CESIONES A AGRUPACIONES DEPORTIVAS

En el PGOU de Pamplona se establecieron **reservas de terrenos**, lindantes con los de las distintas agrupaciones deportivas y calificados de uso deportivo, para posibilitar las futuras ampliaciones de éstos.

Se han revisado dos cesiones de terrenos municipales a la Institución Oberena -realizadas en 1988 y 1993- y otras dos a favor de la Agrupación Deportiva San Juan -realizadas en 1986 y 1994.

Las cesiones de terrenos se realizan, previa solicitud de las agrupaciones deportivas para ampliación de sus instalaciones, a cambio de contraprestaciones de servicios deportivos.

La primera de las cesiones -1986- se realiza por convenio, no constando en el expediente más documentación que una copia del propio Convenio.

El resto de actuaciones se tramitan por Concurso Público de concesión administrativa -siguiendo el Reglamento de bienes de las Entidades Locales- cuando, por lógica, no se iban a presentar más ofertas que las procedentes de las entidades deportivas interesadas.

Las cesiones tienen una vigencia de 50 años, prorrogables por períodos de 10 años, hasta un máximo de 90 años. Como fórmula de pago, se establece que la entidad deportiva aporta al Ayuntamiento un número determinado de pases y/o abonos para la utilización de sus instalaciones deportivas.

Para valorar los terrenos cedidos, se utiliza, en general, el valor catastral de los mismos, según indican los informes de la Gerencia.

Por otra parte los informes técnicos que analizan las ofertas presentadas se limitan a decir que "satisfacen, en parte, las demandas de abonos de utilización de las instalaciones deportivas de dicho club".

La cesión de San Juan requiere dos concursos ya que el primero quedó desierto por inadmisión de la única oferta presentada. En este concurso y vía enmienda de los grupos políticos, se excluyó de la cesión una franja de terreno de anchura 10 metros y así consta expresamente en el Pliego de Condiciones.

En el segundo concurso, se mantiene la misma memoria y bases de la concesión, pero se modifica, según acuerdo plenario, el Pliego de Condiciones al reducirse a 5 metros la franja anterior.

No siempre constan en los expedientes informes de la intervención municipal y de la asesoría jurídica.

En conclusión, los informes técnicos que amparan las anteriores cesiones no proporcionan, por sí mismos, suficiente información para justificar la idoneidad de dichas operaciones.

VI.3. PERMUTAS

Las permutas han sido un instrumento utilizado por el Ayuntamiento para su gestión urbanística, alegando para ello, fundamentalmente, la carencia de recursos presupuestarios.

Se han seleccionado y revisado los siguientes cinco expedientes de permutas, de un total de 11 expedientes que figuran como tales en el índice del archivo de la Gerencia de Urbanismo.

- . Permuta con Promociones Valdizarbe S.L., realizada en 1988
- . Permuta con Inversiones Beloso S.A., 1989
- . Permuta con Promotora Versátil S.A., 1992
- . Permuta con Adamena S.A., 1992
- . Permuta con SAIDE, 1994

Las permutas analizadas, atendiendo al período de su ejecución o materialización, se regulan bien por el RAMN bien por la LFAL.

Las principales **conclusiones** obtenidas las estructuramos de la siguiente manera:

a) Conclusiones generales aplicables a todos los expedientes de permutas fiscalizados.

- 1ª. En general, todas las permutas se realizan atendiendo al "interés social/municipal". Sin embargo, no hay constancia en los expedientes de que los bienes objeto de la permuta formen parte de programa o actuación aprobado por el Ayuntamiento así como, en los casos de que exista contraprestación en metálico, la aplicación concreta de dichos recursos.

2ª. La valoración aplicada en los distintos expedientes no es homogénea ya que se utilizan diversos criterios valorativos, tales como catastral, plusvalía, residual del suelo o variantes de éstos.

En general, no queda constancia en el expediente de las razones que justifican la elección de uno u otro criterio.

3ª. Los informes de valoración están firmados, hasta la promulgación de la LFAL, por dos técnicos de la Gerencia, de acuerdo con las exigencias del RAMN. A partir de esa Ley, la valoración sólo está avalada por una sola persona.

4ª. Se aprecia un insuficiente sistema de control interno que se manifiesta en:

- . Los expedientes no contienen la totalidad de los documentos y, en su caso, las distintas operaciones que integran una actuación.
- . Ausencia casi absoluta de la Intervención Municipal y de los Servicios Jurídicos en las operaciones.

En general, dichos expedientes no se rigen por los principios de transparencia que deben informar a toda actuación de las Administraciones Públicas.

b) Conclusiones particulares de los expedientes gestionados de acuerdo al RAMN

5ª. En un caso, la permuta surge a iniciativa de particular que realiza una oferta a la Gerencia; en el otro caso -Beloso- el expediente se inicia con un documento de compromiso de oferta de terrenos firmado por la Gerencia y el particular y que posteriormente es aprobado por acuerdo municipal.

6ª. El Ayuntamiento no constata la correcta propiedad de los terrenos tanto los ofrecidos por el mismo como los ofertados por los particulares. Ello conduce a que sea preciso ajustar

en sus términos exactos la superficie de las parcelas permutadas y a que el Departamento de Administración Local no autorice una modificación o cambio de las parcelas de una permuta y advierta sobre los riesgos de operaciones de esta naturaleza.

c) Conclusiones particulares de los expedientes gestionados de acuerdo a la LFAL

7ª. Se tramitan a través de oferta pública, si bien exclusivamente se presentan los que resultan adjudicatarios.

8ª. En la permuta de Adamena S.A., se obtiene un edificio para realojos que cuenta con una presencia notable de inquilinos con contrato en vigor- 17 sobre un total de 25- y que requiere una cierta inversión para su reforma y adecuación - estimada en unos 10 millones-. No obstante, es preciso remarcar que el edificio está fuera de ordenación y que a valores de permuta su valoración supera en 20 millones a la de los terrenos aportados por el Ayuntamiento, sin que éste hubiera satisfecho cuantía alguna por esa diferencia. En definitiva, no parece adecuado efectuar una permuta con un edificio fuera de ordenación, con cargas de alquiler y con importantes necesidades de inversión.

d) Permuta con SAIDE

Los antecedentes de esta permuta se citan en la modificación del PGOU de la manzana de Paulino Caballero y es resultado del documento firmado entre particulares que se menciona en la citada modificación.

Por acuerdo de Pleno de enero de 1994, se delega en el Alcalde la adquisición de los inmuebles y terrenos de los cines Chantrea y Amaya, la enajenación del chalet de Paulino Caballero, la

adquisición de unos terrenos de propiedad privada situados en zona próxima al supermercado desmontable de la Chantrea y la cesión efectiva al Gobierno.

A partir de este momento se inicia la materialización de la permuta que se realiza directamente por un conjunto de Resoluciones de Alcaldía de fecha marzo de 1994.

Previamente a la permuta, el Ayuntamiento adquiere el derecho de usufructo que conlleva el chalet por importe de 13 millones de pesetas.

En conclusión, en esta permuta no se aplican los procedimientos seguidos en las anteriores, contraviniendo, en nuestra opinión, los procedimientos legalmente establecidos para operaciones de esta naturaleza.

VI.4. SEGUIMIENTO DE LA DEUDA URBANÍSTICA DE LA EMPRESA VALDIZARBE S.L. CON EL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA

Este apartado se ha realizado para verificar si ha existido o no trato de favor a esta empresa por parte del Ayuntamiento.

A 27 de enero de 1995, la empresa Valdizarbe -que actualmente esta en situación de quiebra- debía al Ayuntamiento un total de 241 millones, incluyendo recargos e intereses hasta esa fecha. Este importe corresponde a un principal de 163 millones, y sus componentes más significativos son:

| | |
|-------------------------------|-------------|
| . Licencias de construcción, | 68 millones |
| . Cuotas de Urbanización, | 50 " |
| . Transf. Aprov. urban.(TAUs) | 22 " |

a) Licencias de construcción-Cuotas de Urbanización

Las licencias de construcción impagadas corresponden a dos liquidaciones de 1992, si bien prácticamente la totalidad de su importe deriva de una licencia otorgada para construir 100 viviendas en Pío XII.

Esta licencia quedó condicionada al pago de las cuotas de urbanización, igualmente impagada, por importe de 49,5 millones.

De la revisión de los expedientes, destacamos:

- . No consta que el Ayuntamiento requiriera el pago de las cuotas de urbanización como requisito previo a la concesión de la licencia de construcción.
- . No está establecido en el Ayuntamiento la periodicidad de traspaso de las deudas por cuotas de urbanización a la Agencia Ejecutiva.
- . Las licencias de construcción impagadas y correspondientes a 1992 se traspasaron a la Agencia Ejecutiva el 23 de diciembre de 1993; sin embargo, las correspondientes a la empresa Valdezarbe lo fueron el 18 de abril de 1994, es decir, casi cuatro meses más tarde. Igualmente, en abril de 1994, se traspasan las cuotas de urbanización.
- . La otra cuota de urbanización impagada -0,5 millones- se corresponde con otra liquidación que se suponía que estaba avalada; sin embargo, dicho aval caducó o finalizó en 1987.

b) Transferencias de aprovechamiento urbanísticos

Corresponden a dos expedientes liquidados en 1992.

En uno de ellos, con la solicitud de TAU's se exigía una fianza, sin que conste en el expediente tal documento ni su requerimiento. Esta actuación, regulada inicialmente mediante convenio, corresponde a una parcela obtenida por la empresa mediante permuta

con el Ayuntamiento y situada en calle Hermanos Imaz, concluye con una liquidación de TAUs sin que conste en el expediente justificación del cambio de procedimiento.

El otro supuesto, se corresponde con una liquidación de TAUs de una parcela situada en Pío XII.

Estos dos casos, de acuerdo con nuestras revisiones, son los únicos en que se concede la licencia de apertura sin haber satisfecho las TAUs correspondientes previamente liquidadas.

En enero de 1993, la Gerencia de Urbanismo requiere a la empresa el pago de los liquidaciones anteriores en un plazo de 15 días.

En noviembre de 1994 se traspasaron estas deudas a la Agencia Ejecutiva; no existen normas que regulen la periodicidad de este traspaso.

No constan en la Agencia otras deudas por esta naturaleza correspondientes a otras empresas o entidades.

En definitiva, con la información que consta en los expedientes, podemos concluir que el único aspecto relevante del que podría derivarse un presunto trato de favor a la empresa Valdizarbe es la concesión de licencias de apertura sin haberse abonado las TAUs correspondientes previamente liquidadas.

VII. ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO DE NAVARRA SOBRE LA GESTIÓN URBANÍSTICA DEL AYUNTAMIENTO.

A los efectos de este informe, puede decirse que los mecanismos básicos de actuación del Gobierno de Navarra sobre la gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona han sido los siguientes:

- Aprobación definitiva del planeamiento y sus modificaciones.
- Control general de legalidad sobre las actuaciones municipales.
- Subrogación por incumplimiento de obligaciones urbanísticas.
- Regulación del régimen transitorio aplicable a los Municipios de más de 50.000 habitantes que no cuentan con PGOU adaptado.
- Participación en la revisión de la ponencia de valoración de la riqueza urbana del Ayuntamiento de Pamplona.

A continuación se desarrollan los apartados anteriores:

VII.1. APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PLANEAMIENTO Y SUS MODIFICACIONES

La LS'76 y el RGU, establecían un procedimiento compartido de aprobación de los diferentes tipos de planes y de sus modificaciones en el que tras la aprobación inicial y provisional de los mismos, de competencia municipal, la fase de aprobación definitiva se atribuía al Ministro de Obras Públicas.

Con la asunción de competencias urbanísticas por la Comunidad Foral la aprobación definitiva del planeamiento y de sus modificaciones se encomendará a órganos del Gobierno de Navarra, en un primer momento, la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Navarra (CUMAN) y posteriormente el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

Tanto el TR´92 como la LFOTU, reproducen el esquema procedimental básico de aprobación de planes y de sus modificaciones diseñado por la LS´76.

En definitiva, y tal como se desprende de la regulación, el Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra tiene amplias facultades de control sobre el procedimiento, la suficiencia, la legalidad y la coherencia de las propuestas urbanísticas que se le sometan a aprobación definitiva por las entidades locales, rechazando las propuestas de planes y sus modificaciones que sean incompletos, presenten deficiencias técnicas y de procedimiento, sean contrarios al marco jurídico vigente o afecten negativamente a intereses supralocales.

Centrándonos en las modificaciones del PGOU de Pamplona señalaremos que, durante el período comprendido entre los años 1991 a 1994, el Departamento de Ordenación del Territorio, de acuerdo con la información remitida, ha aprobado definitivamente un total de 26 modificaciones.

Hemos revisado en el Departamento de Ordenación del Territorio una muestra de expedientes sometidos a su aprobación definitiva.

De esta revisión se pueden **concluir que se trata, en general, de un control formal mínimo de la Administración garante de la legalidad urbanística sobre las modificaciones presentadas. En todo caso entendemos que, en este trámite de aprobación definitiva de planes y de sus modificaciones, no corresponde al Gobierno de Navarra entrar a valorar aspectos concretos de la gestión urbanística municipal.**

VII.2. CONTROL GENERAL DE LEGALIDAD SOBRE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS MUNICIPALES

La Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales de Navarra y posteriormente la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFAL) señalan que la Administración de la Comunidad Foral ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de las entidades locales de Navarra (artículo 332 de la LFAL).

Según la Disposición Adicional Segunda del Reglamento de impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra el ejercicio de estas facultades de impugnación corresponderá al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra.

De acuerdo con la información remitida por el citado Departamento, su actuación respecto a la gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona la podemos agrupar en:

1. Autorización al Ayuntamiento para prescindir del trámite de la subasta pública en la enajenación de las participaciones y derechos urbanísticos pro-indivisos que resulten del desarrollo del acuerdo plenario de 29 de marzo de 1990, mediante Resolución 855/1990 del Director General de Administración Local.
2. Respecto a las permutas realizadas por el Ayuntamiento. Salvo un caso, que posteriormente analizaremos, el Departamento ha autorizado las permutas presentadas por el Ayuntamiento, de acuerdo con la información remitida por el mismo.
No obstante resulta conveniente transcribir parcialmente la exposición de motivos de la O.F. 135/1989, de 4 de agosto, del Consejero de Administración Local, en la que se autorizan permutas por importe de unos 394 millones de pesetas:

..."En cuanto se refiere a la necesidad de proceder a la adquisición de los bienes mediante permuta, es preciso poner de manifiesto que éste es un método más de los posibles y que podría resultar en ocasiones no demasiado indicado para operaciones inmobiliarias de tanta envergadura y alcance como las que son objeto de este expediente.

Posiblemente mediante el empleo de otras técnicas como la enajenación por subasta, la expropiación, la programación del planeamiento, etc... podrían obtenerse mejores resultados económicos y de gestión urbanística para el Ayuntamiento...

En todo caso, razones de transparencia y oportunidad aconsejan una utilización muy cuidadosa de esta fórmula jurídica en la adquisición de bienes por las entidades locales a fin de que no se produzcan, como en este caso, zonas oscuras en la gestión derivadas del hecho de que una serie de personas físicas y jurídicas que en algunos casos no eran propietarios de terrenos en la Rochapea hasta un determinado momento y que en otros lo eran en cantidades inferiores a las que ofrecen en permuta, entran en un proceso de compra de importantes cantidades de suelo en dicha zona, de interés municipal, para ofrecerlas al Ayuntamiento en permuta por solares o cuotas de solares de propiedad municipal en otra determinada zona con expectativas muy importantes para la promoción privada.

No obstante, sólo es competencia de esta Administración resolver sobre la legalidad del empleo de uno u otro método de adquisición de bienes sin entrar a valorar razones de oportunidad que en ocasiones pueden desaconsejar adoptar alguno de ellos..."

Sin embargo, por Orden Foral 469/1990, de 31 de diciembre, del Consejero de Administración Local, se deniega al Ayuntamiento de Pamplona la modificación de la permuta autorizada por la O.F. 135/1989, comentada en el apartado anterior. En sus fundamentos de derecho, señala, entre otros comentarios, los siguientes:

...2º. En el expediente presentado por el Ayuntamiento de Pamplona no se encuentra ninguna motivación de interés general por la que el Ayuntamiento haya considerado que las parcelas de cuya permuta se solicita ahora modificación, ya no sirven a sus objetivos y sí le son útiles las que ahora presenta...

No otra situación es la que se ha producido por parte de quien afirmó en el contrato firmado con la Gerencia de Urbanismo que era titular de la disponibilidad de la propiedad de una serie de fincas y debe manifestar posteriormente que, en realidad, no dispone de las mismas.

En el presente caso podría producirse por segunda vez el mismo problema. Efectivamente: en el documento que se adjunta al expediente figura una copia de escritura de acta notarial levantada a instancias de ... en la que, respecto a las nuevas parcelas que se ofertan para modificar la

permuta autorizada, se manifiesta ser titular de un derecho de opción sobre 13.103 metros cuadrados de las fincas 1138 y 1129, lo que no garantiza la plena disponibilidad de los nuevos terrenos a permutar...

3º. Así pues, no constituyendo obstáculo para el desarrollo urbanístico del Plan Parcial Rochapea la no disposición de las parcelas propuestas para la permuta, y habida cuenta de que no constan, debidamente documentadas, las motivaciones de interés general del Ayuntamiento de Pamplona para considerar que las fincas que les servían en mayo de 1989 para la consecución de sus intereses no les sirven ahora,...Antes bien, aquellas zonas oscuras anunciadas en aquella disposición parecen confirmarse sin que el expediente que se somete a aprobación ofrezca las suficiente garantías de que se va a obtener ese interés general y no se va a reproducir la situación planteada...

3. Respecto a los Convenios regulados a partir del Acuerdo Municipal de 29 de marzo de 1990. Aunque en ejercicio de estas funciones de impugnación y control, el citado Departamento ha requerido en algunas ocasiones del Ayuntamiento de Pamplona la anulación de determinados aspectos o puntos de acuerdos municipales relativos a expedientes de gestión urbanística por considerarlos contrarios a la normativa vigente (Orden Foral 389/90 de 16 de noviembre), no nos consta que este requerimiento o la impugnación alternativa se extienda a todos los expedientes similares o se haya materializado respecto del Acuerdo Municipal de 29 de marzo de 1990, por el que se establece un procedimiento general sobre reparcelaciones económicas discontinuas en desarrollo de las transferencias de aprovechamiento cuya importancia es clave ya que establece un procedimiento general y detallado de gestión urbanística en suelo urbano.

4. A partir de diciembre de 1994, el Departamento de Administración Local, amparándose en la sentencia del TAN citada anteriormente, impugna ante la jurisdicción contencioso-administrativa todos los acuerdos municipales relativos al abono de las transferencias de aprovechamiento como condicionante previo para la concesión de las licencias de apertura de locales sitios en suelo urbano, fundamentándose en:

- . Insuficiente o nula cobertura legal para exigir las prestaciones económicas derivadas de las transferencias de apro-

vechamientos urbanísticos como requisito previo para el otorgamiento de licencias.

- . A esta exacción, el Ayuntamiento "añade unos honorarios de tramitación cuyo soporte normativo se desconoce y a estas posibles tasas encubiertas por la prestación de un servicio municipal se suman además las correspondientes tasas municipales, incurriéndose en una inaceptable duplicidad de exacciones que recaen sobre un mismo objeto".

En definitiva, la actuación del Departamento de Administración Local se ha dirigido, en general, a proceder contra actuaciones concretas pero sin entrar a analizar o valorar los procedimientos generales de la actuación urbanística del Ayuntamiento y en particular, el Acuerdo Municipal de 29 de marzo de 1990.

VII.3. SUBROGACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES

El artículo 109.5 del TR'92 señala que en el caso de que el Ayuntamiento no formulara ningún instrumento de planeamiento general en el plazo señalado por el Órgano Autonómico competente, éste podrá disponer la formulación del que se estime adecuado, acordando lo procedente en cuanto a la redacción debiendo sufragar las entidades locales los gastos de formulación en que se incurran.

En esta misma línea el artículo 125.4 de la LFOTU establece que cuando hubieran transcurrido más de diez años desde la aprobación definitiva del Plan Municipal, el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente podrá ordenar motivadamente la revisión de dicho Plan, previa audiencia del Municipio afectado, otorgando un plazo no superior a dos años para la aprobación provisional por el Ayuntamiento. El incumplimiento de los plazos fijados podrá dar lugar a la subrogación del Departamento de Ordenación del Territorio en la tramitación del expediente de planeamiento, previo requerimiento al Municipio competente para que acuerde la aprobación provisional en el plazo de seis meses.

Por su parte, el artículo 287 de esta Ley Foral regula con carácter general la subrogación de la Comunidad Foral por incumplimiento, por parte de las entidades locales, de las obligaciones urbanísticas previstas en la LFOTU.

Por tanto, teniendo en cuenta esta legislación el Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, pudo antes de entrar en vigor la LFOTU adoptar la medida subrogatoria prevista en el TR´92 a la vista de que el Ayuntamiento de Pamplona no procedía a adaptar en plazo su PGOU. Una vez en vigor esta Ley Foral y transcurridos más de diez años desde la entrada en vigor del PGOU de Pamplona, el Gobierno de Navarra, puede hacer uso de las facultades que la LFOTU le confiere y ordenar al Ayuntamiento la revisión de dicho Plan dándole un plazo de 2 años para su aprobación provisional.

VII.4. REGULACIÓN DEL RÉGIMEN TRANSITORIO

El Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral 33/1995, de 13 de febrero, ha regulado el régimen transitorio aplicable a los Municipios de más de 50.000 habitantes que no cuentan con PGOU adaptado. Este Decreto ha entrado en vigor el 23 de febrero de 1995.

En la exposición de motivos del mismo, se recuerda la obligatoriedad de adaptar el PGOU a las determinaciones de LS´90 a los municipios con población superior a 50.000 habitantes o que tengan la cualidad de capital de provincia, en el plazo máximo de 3 años desde la entrada en vigor de dicha Ley. Este plazo se había cumplido en agosto de 1993. Señala, igualmente, que en el ámbito de la Comunidad Foral, este requisito sólo es aplicable al Municipio de Pamplona.

La finalidad que se pretende con el citado Decreto Foral es "dotar de las imprescindibles seguridad y certeza jurídicas tanto

a las actividades de las Administraciones municipal y foral como al conjunto de derechos y deberes de los promotores, propietarios y, en general, ciudadanos afectados por el planeamiento urbanístico, se hace tan necesario como urgente establecer con la claridad precisa el régimen urbanístico transitorio que ha de aplicarse en el municipio de Pamplona ..., hasta el momento en que éste cuente con su respectivo planeamiento de ámbito municipal adaptado a la normativa vigente".

Para ello, regula los siguientes aspectos básicos de la gestión urbanística:

- El aprovechamiento susceptible de apropiación privada en suelo urbano, en tanto no se calcule el aprovechamiento tipo y se delimiten las áreas de reparto.
- Se determina cómo se calcula el aprovechamiento medio, especificándose que no se incluirá en el mismo los aprovechamientos derivados de sistemas generales, de bienes que tengan la condición de dominio público, o de viales, zonas verdes y libres o equipamientos y dotaciones de titularidad pública.
- Establece que no formarán parte de la unidad o polígono, ni tampoco de unidades discontinuas, aquellos terrenos que merezcan la calificación de sistemas generales, o que tengan la condición de bienes de dominio público y cuya sustitución no prevea el Plan.
- Las actuaciones en suelo urbano consolidado y que por tanto no deban ser incluidos en unidades o polígonos, se efectuarán de forma asistemática. En ningún caso se procederá a la tramitación de reparcelaciones voluntarias, discontinuas o no, en las que se integren terrenos de propiedad municipal de uso o dominio público.
- No podrán exigirse transferencias de aprovechamientos urbanísticos derivadas del cambio de uso de locales situados en edificios consolidados de suelo urbano ni, en consecuencia, vincularse la obtención de licencias urbanísticas o de apertura al abono de dichos excesos de transferencias.

No existe perspectiva temporal suficiente para analizar los efectos económicos que las normas anteriores van a producir en la gestión municipal, pero es incuestionable que tales normas afectan sustancial y profundamente al modelo de gestión urbanística diseñado por el PGOU de Pamplona de 1984 que, en nuestra opinión, ha quedado seriamente afectado.

El Ayuntamiento solicitó mediante el oportuno recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa la **suspensión** del citado Decreto Foral. Sin embargo, mediante el Auto número 177/1995 de fecha 24 de marzo de 1995, la Sala acordó **no acceder a dicha suspensión**. Entre los fundamentos de derecho del citado Auto, destacamos:

- El Decreto Foral se publica una vez agotado el periodo transitorio establecido por la actual normativa.
- Es estrictamente coyuntural y tiene carácter transitorio en tanto el Ayuntamiento no cuente con un planeamiento adaptado al nuevo marco normativo.
- No contraviene el ordenamiento jurídico vigente.
- No se aprecia perjuicio económico alguno para el interés público, puesto que la pérdida aducida por el Ayuntamiento, procede "de la percepción de cantidades no amparadas por cobertura legal", ya que en otro caso no podría producirse.

VII.5. PARTICIPACIÓN EN LA REVISIÓN DE LA PONENCIA DE VALORACIÓN DE LA RIQUEZA URBANA DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA

Para concluir este epígrafe, señalamos que el Gobierno de Navarra participa directa y activamente en la Ponencia de Valoración de la Riqueza Urbana del Ayuntamiento de Pamplona y en su Revisión.

La última Revisión realizada es de diciembre de 1989, siendo aprobada con las siguientes observaciones de los miembros representantes del Gobierno de Navarra:

"a) La actualización del valor del suelo se realiza muy por debajo del incremento del valor real que han sufrido los terrenos desde el año 1986 a esta fecha.

Comparativamente con las construcciones, el valor del suelo no ha aumentado en la misma proporción, siendo el incremento de éste en la realidad superior a aquél. La propuesta de aumento del valor del suelo es de 1,7 mientras el aumento del valor de la construcción es del 2,8 aproximadamente.

(. . .)

e) Es muy diferente la relación de valores catastrales y valores de mercado para viviendas y locales comerciales, quedando en evidencia que los valores catastrales de éstos son proporcionalmente muy inferiores a los de aquéllos".

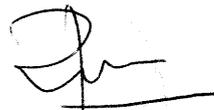
La incidencia de la situación descrita es muy significativa por cuanto:

- Las diferencias en el caso del suelo han seguido incrementándose a partir de 1989.
- El valor catastral constituye el sistema de valoración urbanístico por excelencia utilizado por el Ayuntamiento de Pamplona en su gestión urbanística en suelo urbano.
- En diciembre de 1994 -como fecha límite- debiera haberse revisado la Ponencia de Valoración aprobada en 1989; sin embargo, el Ayuntamiento se ha limitado a nombrar los representantes de la Comisión Mixta, ante la petición de revisión demandada por el Gobierno de Navarra. No obstante, en 1992 se iniciaron los trabajos de revisión, que fueron paralizados por el propio Ayuntamiento.

En definitiva, el valor catastral aplicado por el Ayuntamiento está desfasado respecto al valor del suelo. En consecuencia, todos los mecanismos urbanísticos que se sustentan en dicho valor catastral -TAUs, permutas, convenios...- se cuantifican por debajo del precio de mercado.

Pamplona, 31 de marzo de 1995

EL PRESIDENTE,



Fco. Javier Tuñón San Martín

VIII. ANEXOS

ANEXO 1: ESTUDIO COMPARATIVO DE DETERMINADOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA CON OTRAS CIUDADES.

Al objeto de analizar, desde todos los ámbitos posibles, la actuación urbanística del Ayuntamiento de Pamplona, se ha contrastado, en un conjunto de capitales de provincia limítrofes, la situación existente dentro del período analizado.

Para ello, se redactó un cuestionario en el que se abordaban diversas cuestiones de interés y las soluciones u opciones, en su caso, adoptadas. En concreto, los Ayuntamientos a los que se solicitó información fueron los correspondientes a:

- * Vitoria-Gasteiz
- * San Sebastián-Donostia
- * Bilbao-Bilbo
- * Logroño
- * Zaragoza

A continuación exponemos las principales **conclusiones** obtenidas, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos por este Informe.

1ª. Todos los Ayuntamientos encuestados han iniciado y/o concluido el proceso de revisión/adaptación de su Plan a las prescripciones de la LS'90.

Así, la ciudad de Logroño cuenta con un nuevo Plan adaptado cuya aprobación definitiva es de junio de 1992. Respecto a Bilbao, la revisión del Plan se encuentra pendiente de publicar en el Boletín Oficial para su plena entrada en vigor, en tanto que San Sebastián tiene el Plan aprobado provisionalmente. Los de Zaragoza y Vitoria, se encuentran en fase de Avance de revisión.

Por tanto, el Ayuntamiento de Pamplona es el que presenta un **mayor retraso** en el proceso de revisión/adaptación de su PGOU al nuevo marco normativo.

2ª. **Salvo el Plan de Pamplona**, ninguno de los Planes vigentes con anterioridad a sus correspondientes adaptaciones presentan, como norma general, la existencia de "provechamientos tipo" y de "transferencias de provechamientos urbanísticos". Por tanto, en suelo urbano consolidado se procede a través del sistema de actuaciones aisladas, de acuerdo con lo regulado en la LS'76. Por tanto, con este sistema, los propietarios no tienen que adquirir ni pagar las correspondientes unidades de aprovechamiento como en el caso de Pamplona.

3ª. Excepto Pamplona y Zaragoza, el resto de entidades no cuentan con **organismo autónomo o gerencia** para desarrollar la funciones de planeamiento, gestión, disciplina y licencias urbanísticas.

4ª. En todos los planes analizados se han ejecutado un **número elevado de modificaciones**, tanto de iniciativa pública como privada. En general, se exige una amplia documentación técnica justificativa de su razonabilidad y oportunidad.

5ª. Respecto a la **cuantificación del aprovechamiento tipo en los diversos planes adaptados**, destacamos que los valores máximos previstos se sitúan entre el 4 y el 7,5 m²/m².

Recordemos que el máximo aprovechamiento tipo de Pamplona es del 1,5 m²/m², si bien hay que tener presente las propias peculiaridades en el cálculo de este aprovechamiento.

6ª. **Salvo en un municipio**, en el resto no existe el Registro de Solares ni en el Inventario Municipal consta un epígrafe específico destinado al Patrimonio Municipal del Suelo, si

bien está previsto su implantación con la entrada en vigor del nuevo plan.

ANEXO 2: PRINCIPALES RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS EN URBANISMO.

A continuación se recogen las principales recomendaciones emitidas por la Comisión de Expertos en Urbanismo creada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente con el fin de analizar la problemática del suelo y vivienda, emitiendo para ello un conjunto de medidas a considerar en la actual normativa reguladora de la materia.

Sólo se incluyen en este Anexo aquellas recomendaciones que presentan una conexión o implicación directa con los objetivos del presente Informe.

Se mantiene para las mismas la numeración original del Documento de la citada Comisión. Por razones de simplificación, se omiten en este Anexo los votos particulares presentados por los miembros de la Comisión a las recomendaciones que se transcriben.

Simplificación de la regulación del proceso urbanístico sin merma de la capacidad de control social del espacio colectivo a través de la normativa y del planeamiento.

1. Los principios básicos que conforman el Estado de las Autonomías y, en particular, la consideración de las competencias de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos deben de seguir constituyendo el marco de referencia de la normativa urbanística y de régimen de suelo. A través de la libre concertación entre las distintas Administraciones Públicas se procurará la coherencia entre las diversas legislaciones en todos aquellos aspectos que posibiliten e impulsen la acción de todos los agentes que operan en el ámbito del Estado.
2. Es necesario avanzar en la simplificación, flexibilización y agilización del sistema de planeamiento, adaptando su normativa reguladora a una serie de condicionantes esenciales derivados del marco Constitucional: administraciones independientes con competencias compartidas, políticas urbanas que, dentro de un marco estable, cambian y evolucionan como consecuencia de la alternancia en el gobierno de las Instituciones democráticas y carencia de una planificación determinista de la actividad económica privada.

3. Las competencias supramunicipales deben concretarse en el Planeamiento Territorial. Dicho Planeamiento, imprescindible en todos los ámbitos pero, especialmente en los metropolitanos, debería definir con carácter vinculante los elementos fundamentales para la organización y estructura del territorio: sistema de espacios libres (por razones paisajísticas o de protección de los recursos hidrológicos, agrícolas, forestales, etc.) y de transporte, infraestructuras, equipamientos y dotaciones. Debería contener, además, los criterios para la armonización de los planes municipales (con referencia al dimensionamiento del suelo urbanizable), las políticas y acciones sectoriales con mayor incidencia territorial y el resto de determinaciones necesarias para definir los intereses supralocales.
4. Asimismo es recomendable estudiar, debatir y, en su caso potenciar la reordenación del mapa municipal, especialmente en los ámbitos metropolitanos, bajo el criterio de evitar la atomización y la duplicidad de Administraciones.
5. Los Planes Generales deben ser instrumentos menos formales y más sustantivos y orientados a facilitar la acción urbanística. Su función esencial sería la definición de los elementos, actividades y actuaciones territoriales estructurantes que configuran el modelo urbano: compatibilización regional y con las estructuras de desarrollo local, sistemas generales, zonas de preferente desarrollo, ámbitos y elementos urbanos a proteger y/o remodelar, posibles escenarios de desarrollo, etc.
6. Asimismo, los Planes Generales establecerían las actividades compatibles, las intensidades máximas y mínimas de los usos y la edificación en las distintas zonas de nueva urbanización o de reordenación de la ciudad existente, las limitaciones mínimas imprescindibles a los usos del suelo derivadas de criterios de racionalidad económica y calidad ambiental, los criterios de asignación de las cargas de urbanización y una cuantificación indicativa de los parámetros máximos de demanda de servicios previstos y que se pueden satisfacer (consumo de agua, alcantarillado, intensidad de tráfico, etc.). Contendrían, además, la ordenación concreta de los ámbitos en los que, de cara a agilizar la gestión urbanística, no se considere necesaria la formulación de instrumentos de planeamiento particularizado adicional.
7. Los Planes Generales no programan el suelo, si bien su aprobación puede ser simultánea a la de un Programa si así se estimara oportuno. No obstante incluyen la estrategia de crecimiento y de transformación urbana de la ciudad (estrategia que debe estar basada, en todo caso, en la consideración de escenarios abiertos y no deterministas) y, consecuentemente, los ámbitos de actuación preferente y las infraestructuras y equipamientos necesarios para la materialización de tal estrategia.

8. Los elementos sustanciales del Plan General conforman un marco estable de referencia para las actuaciones a medio y largo plazo de los agentes públicos y privados, evitando posturas expectantes de retención de suelo a la espera de reclasificaciones o recalificaciones ventajosas. Tal estabilidad requiere que cualquier modificación de elemento sustancial se haga por interés público y se funde en razones de una mejor ordenación urbanística, prohibiéndose, en todo caso que obedezca a convenios extraurbanísticos que supongan para la administración correspondiente otras contraprestaciones que las que se derivarían de la aplicación de la normativa aplicable. Tales razones deberían quedar en todo caso explicitadas en el expediente de modificación. Por el contrario, los elementos no sustanciales pueden ser modificados por el planeamiento de desarrollo o a través de un trámite simplificado de modificación puntual.
9. La normativa que regula los Planes Generales debe de ser flexible, permitiendo que el nivel de sus determinaciones se adapte al diferente tamaño, grado de complejidad y capacidad de gestión de los diversos municipios, de manera que no siga siendo necesaria la existencia de diferentes figuras de planeamiento general (Planes Generales Municipales de Ordenación, Normas Subsidiarias, etc.).
10. Los Programas Plurianuales de Actuación concretan las actuaciones de gobierno de la ciudad y del territorio en el marco del planeamiento. Su función sería la de compatibilizar y vincular las programaciones urbanísticas con los presupuestos municipales y de otras Administraciones Públicas, concertando actuaciones, en su caso, mediante convenios o contratos-programa que den solidez a las mismas. Su vigencia sería por un período deslizando y revisable, vinculado a la realización objetiva de lo convenido entre las partes. Su ámbito podrá incluir iniciativas privadas convenidas y autorizadas por el Ayuntamiento, de acuerdo con sus estrategias y prioridades. Los Programas Plurianuales de Actuación son, por lo tanto, instrumentos independientes del Plan.
11. La tramitación conjunta del planeamiento de desarrollo y de los demás documentos necesarios para su ejecución (proyecto de reparcelación, de compensación o relación valorada de bienes y proyecto de urbanización) conllevaría un importante acortamiento de los plazos de gestión del suelo. Por otra parte debería profundizarse en las posibilidades de reducir etapas y acortar plazos tanto en la tramitación de los instrumentos de planeamiento como en los de su ejecución, procurando especialmente una simplificación de los sistemas informáticos de apoyo a la formulación y gestión del planeamiento abre, en tal sentido, grandes posibilidades, ya que permiten trasladar con una gran rapidez a todos los

documentos referidos a las modificaciones que surjan de las aprobaciones provisionales y, en su caso, definitivas.

12. Simplificación del sistema de clasificación del suelo concretada en dos medidas:

A) Unificación del régimen y de las determinaciones de los suelos clasificados como urbanizables, diferenciando dentro de ellos las zonas de desarrollo preferente (definidas en función del modelo urbano propuesto, de los problemas y oportunidades planteados en el corto plazo, de las infraestructuras básicas prioritarias, etc.) de aquéllas en las que opcionalmente pueden admitirse nuevas iniciativas de desarrollo urbano (suelos urbanizables opcionales). Desaparecen, consecuentemente, los Programas de Actuación Urbanística como paso previo intermedio al desarrollo de los suelos urbanizables no programados.

B) Homogeneización del régimen del suelo urbanizable y del suelo urbano no urbanizado o sobre el que se proponga una reurbanización global a través de la equiparación de los sistemas de ejecución, asignación de costes de urbanización, participación pública en plusvalías, estándares de calidad urbana y límites de densidad urbanística.

13. Los Planes Generales contendrán un dimensionamiento del suelo urbanizable suficiente para dar respuesta a la totalidad de las demandas previsibles. Tal dimensionamiento debería basarse en el análisis de la evolución de las variables socioeconómicas y demográficas (teniendo en cuenta los posibles flujos migratorios), la dinámica edificatoria observada en los períodos anteriores y, en su caso, la de los usos relacionados con la actividad turística, procurando conjugar la mayor amplitud de los ámbitos en los cuales pudieran ser planteadas diferentes iniciativas urbanizadoras con la racionalidad del modelo urbano y territorial definido en dicho plan. En todo caso, tal dimensionamiento mínimo no será obligatorio en los municipios en los que ello implicara la clasificación como urbanizable de suelos protegibles por su interés natural, o de aquéllos inadecuados para el desarrollo urbano por problemas orográficos, hidrológicos o geotécnicos.

14. La responsabilidad pública de la ejecución del planeamiento puede ser ejercitada directamente (sobre suelos previamente expropiados o adquiridos de otro modo, por cooperación o por cualquier otro sistema previsto en la legislación autonómica) o indirectamente.

En este segundo supuesto, y teniendo en cuenta, en todo caso, el indudable carácter empresarial inherente a la acción urbanizadora, se plantean dos alternativas legislativas que deben de ser evaluadas a la vista de los condicionantes específicos de cada ámbito:

- A) Seleccionar al urbanizador mediante un concurso público convocado al efecto, en el que los propietarios del suelo tengan, en el caso que presenten ofertas igualmente ventajosas que las de otros licitadores, un derecho preferente de adjudicación.
- B) Encomendar la acción urbanizadora a los propietarios del suelo, concertando con ellos aquellos aspectos no especificados en el Plan y en la Normativa aplicable, pudiéndose optar por otro urbanizador mediante concurso público en el caso de que tales propietarios no ejecutaran la urbanización en un plazo determinado y, por lo tanto, bloquearan las posibilidades de desarrollo del área.

La elección del sistema adecuado, en función de los condicionantes particulares de la actuación y de las posibilidades de acción de los diversos agentes urbanos, es clave para asegurar la existencia de suelo urbanizado suficiente y para eliminar los comportamientos de retención especulativa del suelo que bloquean el desarrollo de la acción urbanizadora pública o privada.

- 15. La búsqueda de sistemas de ejecución simplificados deberá basarse en los principios de: A) Agilidad en la delimitación y, en su caso, modificación de la unidad de ejecución y del sistema elegido; B) Garantías de los propietarios; y C) Acción sustitutoria para los casos en los que se obstaculice su desarrollo. La implantación y aplicación de tales sistemas es imprescindible, sobre todo para los pequeños municipios.
- 16. La necesaria flexibilización en los procesos de planificación y gestión urbanística requiere un esfuerzo adicional para que la discrecionalidad no conlleve otras decisiones que las derivadas del interés general. En tal sentido deben considerarse esenciales los procesos de información pública presentes en las diversas fases de la gestión urbanística. Por otra parte es recomendable incrementar las garantías de aquellos procesos de ejecución del planeamiento por gestión indirecta (concertación con los propietarios del suelo, concursos...). Tales garantías podrían hacer referencia a estos aspectos: A) Acotación de las variables discrecionales en los procesos de negociación con los propietarios o de concurrencia pública. B) Definición automática de áreas de tanteo y retracto cuando una de las variables señaladas sea el precio final de los productos inmobiliarios. C) Reglas antimonopolio que impidan que un mismo urbanizador privado, ya sea como propietario del suelo, ya sea como adjudicata-

rio, pueda controlar un porcentaje del mercado de suelo urbanizado que le de una posición de dominio en un determinado ámbito. D) Afianzamiento efectivo de los perjuicios que pudieran derivarse del incumplimiento de los deberes inherentes a las autorizaciones para urbanizar.

17. Revisión de la distribución competencial en materia de aprobación de planeamiento urbanístico, bajo los principios de subsidiariedad, eficacia y coordinación interadministrativa.
18. Consecuentemente, en lo referente al Planeamiento General, debieran distinguirse aquellas revisiones o modificaciones que contengan determinaciones de carácter sustancial o de ámbito supralocal, cuya aprobación definitiva correspondería a la Comunidad Autónoma, de aquellas otras referentes a aspectos no esenciales que deberían ser aprobadas definitivamente por el Ayuntamiento.
19. Por otra parte, y en lo referente al planeamiento de desarrollo, la legislación competente debería contemplar la posibilidad de que aquellos municipios que, de acuerdo con la aplicación de los criterios en ella fijados (en función de parámetros objetivos tales como los demográficos, viviendas y/o plazas hoteleras existentes, capacidad presupuestaria, disposición individual o mancomunada de equipos técnicos, etc.), tuvieran una adecuada capacidad de gestión lo puedan aprobar definitivamente en el marco de concertación interadministrativa que supone el Plan General y garantizando, en todo caso, su coherencia con el Planeamiento Territorial previamente aprobado por la Comunidad Autónoma.
20. Asunción por la Alcaldía (o, en su caso, por la Comisión de Gobierno o por los órganos de gobierno de la Gerencia de Urbanismo) de todas las decisiones que supongan actos de gobierno municipal en materia de urbanismo tales como las aprobaciones de los expedientes de ejecución de planeamiento, dando cuenta al Pleno en su siguiente reunión. El requisito de mayoría absoluta del pleno debería circunscribirse a la aprobación provisional del Plan General de Ordenación Urbana, requiriéndose tan sólo la mayoría simple para las aprobaciones iniciales así como para las provisionales (o en su caso definitivas) de las modificaciones no sustanciales de planeamiento general y del planeamiento de desarrollo y para la fijación de la expropiación como sistema de ejecución. Aquellas resoluciones que conllevaran efectos sobre bienes patrimoniales o demaniales tendrían una tramitación coherente con la actualmente aplicable para los actos de aceptación o disposición de tal tipo de bienes. En todo caso, subsistirían los informes técnicos y jurídicos previos preceptivos en aquellos procedimientos en los que actualmente están reglados y la posibilidad de que los

miembros de la corporación pudieran examinar en cualquier momento la totalidad del expediente.

21. La publicidad del planeamiento y la transparencia y participación pública en su formulación y posterior ejecución son principios esenciales tanto para asegurar el control efectivo de los ciudadanos sobre las condiciones de su entorno inmediato como para generar un marco de seguridad jurídica que facilite la actividad de los agentes públicos y privados. Para casar tales principios con el de eficacia administrativa es necesario resolver los problemas que suscita la normativa sobre publicación del planeamiento en los Boletines Oficiales. En este sentido, y a la vista de la heterogeneidad de los instrumentos de planeamiento existentes (y de la de los propuestos en las presentes recomendaciones) tales avances normativos debieran apoyarse en estos criterios:
- A) **Publicación íntegra en el Boletín Oficial correspondiente de las determinaciones del Planeamiento General que, de acuerdo con las anteriores recomendaciones, sean consideradas esenciales.**
 - B) **Registros públicos de Planeamiento General (y de los correspondientes Programas Plurianuales de Actuación) en el Ayuntamiento, Comunidad Autónoma y Administración General del Estado, registros que en los dos primeros casos incorporarían igualmente el planeamiento de desarrollo.**
22. **Debe lograrse una mayor eficacia administrativa en los procedimientos de aprobación del planeamiento de desarrollo y de otorgamiento de licencia: el respeto de plazos cortos y ciertos para la aprobación debe alcanzarse a través del principio de ventanilla única (acumulando en un sólo trámite la obtención de todos los permisos necesarios) y de la solicitud en paralelo de informes, evitando su petición secuencial. Transcurrido el plazo legal para resolver sobre la solicitud de licencia se entendería adquirida por aplicación del silencio administrativo positivo, con independencia de que si lo contemplado en ella fuera contrario a la Ley o al Plan procediera en su caso, su demolición, previa la correspondiente indemnización al solicitante (salvo que éste tuviera responsabilidad en la producción de la licencia ilegal, especialmente si tal ilegalidad consiste en una infracción grave y manifiesta de la ordenación urbanística). Por otra parte, y además de la actual posibilidad de simultanear la edificación con la urbanización, en las actuaciones sistemáticas debería posibilitarse que las licencias pudieran tramitarse antes de estar concluida la urbanización, de manera que su concesión pudiera coincidir con la recepción de la urbanización.**

23. Una gestión urbanística ágil y eficaz exige la existencia de equipos técnicos suficientemente formados e independientes. Cabe recomendar en tal sentido una adecuada consideración de tal trabajo técnico, la estricta aplicación de la normativa vigente sobre incompatibilidades y la pervivencia de la exigencia de informes técnicos y jurídicos en los diversos procedimientos urbanísticos.
24. La legislación urbanística plantea serias dificultades de aplicación en los casi 5.000 pequeños municipios (de menos de 900 habitantes) en donde, en la situación actual, es prácticamente imposible desarrollar una gestión urbanística y territorial adecuada a los objetivos de protección de su medio natural y urbano que, con frecuencia, es altamente valorable. En tal sentido se propone que en tales municipios se adopte un planeamiento supramunicipal formulado por las Comunidades Autónomas, planeamiento que debería ser gestionado bien por las propias Comunidades a través de órganos administrativos específicos, bien mediante órganos mancomunados de ámbito comarcal, bien a través de la redefinición del mapa municipal. En todo caso, en tales municipios, debería prohibirse estrictamente la construcción de viviendas en el suelo no urbanizable, así como someterse a licencia municipal las parcelaciones de cualquier tipo.
25. La resolución de los conflictos de competencias urbanísticas competentes en el territorio debería de basarse en observar y garantizar las siguientes reglas:
- a) Prevalencia de los intereses públicos presentes que se formalicen racional y técnicamente, evitando la discrecionalidad política, con objeto de disminuir o minimizar el impacto ambiental o social de la actuación.
 - b) Prevalencia del plan territorial regional o de los programas o planes sectoriales de ámbito nacional, regional o municipal existentes y de vigencia pública homologada, frente a las actuaciones aisladas; en caso de planes o programas contradictorios, el anterior prevalece sobre el posterior.
 - c) Garantizar la necesario información previa y concierto o convenio entre las Administraciones involucradas en la preparación de los planes de defensa de sus intereses respectivos, agotando las vías y plazos legales que se fijan para su resolución y mutuo acuerdo.
 - d) No imputar costes o daños directos o indirectos derivados de la actuación a la Administración afectada.

- e) En caso de incompatibilidad extrema de los intereses públicos, someterse a un arbitraje de órgano o persona convenida, previo al recurso a los órganos judiciales competentes, para evitar su sobrecarga y dilaciones.
 - f) Limitar los casos de urgencia declarada a situaciones de riesgo objetivo, catástrofe, seguridad nacional o causas de fuerza mayor sobrevenida e imprevisible, sólo en cuyos supuestos estaría legitimada la actuación territorial inmediata acordada por el órgano superior competente por razón de la materia, previa consulta y emisión del informe preceptivo en breve plazo de las Administraciones afectadas.
26. La falta de un adecuado marco de concertación, tanto en la fase de planeamiento como en la de gestión, se hace especialmente patente en los procesos de integración de las infraestructuras en la ciudad. Es necesario avanzar en la formulación de un marco normativo estable y transparente que aborde los aspectos sectoriales y específicos de este tipo de operaciones, marco en el que podrían contemplarse aspectos referentes a la financiación, régimen fiscal, patrimonial, expropiatorio, planificación, sistema de ejecución, reparto de cargas y beneficios, etc.

Estatuto de la propiedad del suelo y valoraciones

- 41. El planeamiento urbanístico delimita positivamente el contenido del derecho de propiedad sobre el suelo, definiendo y concretando en cada lugar la función social de la propiedad desde el interés general al que ésta debe supeditarse.
- 42. En el suelo ya urbanizado o, en todo caso, susceptible de servir de soporte directamente al aprovechamiento urbanístico establecido por la ordenación urbanística, los propietarios acceden al derecho a la edificación en los términos del planeamiento urbanístico y previo cumplimiento de los deberes legales pertinentes en los plazos fijados al efecto.
- 43. En el suelo destinado en cualquier forma a la urbanización (incluido el urbano, pero aún no urbanizado) su transformación mediante la urbanización requiere la atribución del correspondiente derecho por la Administración, que debe producirse no tanto en el momento de planeamiento, sino más bien en el de la programación efectiva del proceso urbanizador correspondiente, conforme a lo señalado en el punto 25. Este derecho de urbanización debe poder atribuirse bien a los propietarios del suelo (en la forma que se determine legalmente), bien a los aplicación de los sistemas de actuación definido por la Ley.

44. Los suelos no urbanizables se valoran en todos los casos de acuerdo con su valor inicial, que se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales de los terrenos de naturaleza rústica, sin consideración alguna a futuras expectativas urbanísticas.
45. En los suelos urbanizables y en los urbanos que tienen un régimen jurídico análogo (los urbanos no urbanizados) el sistema de valoración administrativa deberá partir de la delimitación del contenido del derecho de la propiedad del suelo inherente a la función social que ésta debe cumplir en orden a asegurar el acceso a una vivienda digna a todos los ciudadanos que la necesiten y, consecuentemente, a posibilitar el desarrollo de los programas de protección pública a la vivienda. Por lo tanto, la valoración de tales suelos podrá tener en cuenta la renta de posición, pero en ningún caso las componentes especulativas derivadas de posibles expectativas urbanísticas.
46. En tal sentido, el valor de tales suelos no debería sobrepasar el que le correspondería como valor residual en la hipótesis de que estuviera calificado para viviendas de protección oficial de media densidad, minorando con un factor que tuviera en cuenta la probabilidad de su desarrollo en función de la relación entre la cantidad total del suelo urbanizable del municipio y el que realmente va a ser utilizado. En los sectores contiguos a los ámbitos urbanizados el valor máximo señalado podría ser incrementado bajo la hipótesis de que en los suelos no ocupados por vivienda de protección pública del nuevo sector (determinados por la aplicación del porcentaje máximo para tal uso de acuerdo con la legislación aplicable) se establecieran usos análogos a los de los citados ámbitos contiguos urbanizados.
47. Tales hipótesis de valoración suponen identificar el valor de posición con el que reconoce el mercado a la posibilidad que asiste al propietario del suelo urbanizable de promover desarrollos urbanos de viviendas con precios que no superen los de protección oficial siempre que las densidades urbanísticas, imputación de costes internos y generalizados de urbanización y estándares de calidad sean acordes con lo previsto en la Ley.
48. Es aconsejable el mantenimiento de los actuales criterios de valoración catastral en los suelos urbanos no urbanizados y urbanizables, cara a asegurar la recuperación de parte de las plusvalías generadas en el sector y de evitar efectos no deseados de pérdida de información y recaudación respecto al Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana y de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. En la medida en la que en el futuro se vaya normalizando la situación de dichos mercados se podrá avanzar hacia la deseable convergencia entre las valoraciones catastrales, urbanísticas y de mercado.

49. Los suelos urbanizados se valorarán de acuerdo con su valor urbanístico aplicando en tal sentido métodos residuales que ponderen adecuadamente los costes de edificación, los de urbanización y los inherentes al intervalo temporal existente entre la valoración y el momento probable de materialización del aprovechamiento urbanístico.
50. En las zonas en las que sea necesario hacer un esfuerzo especial de reurbanización o regeneración urbana deberán ser correctamente imputados todos los costes necesarios para que los suelos puedan ser reutilizados. En tales zonas debe existir, además, un marco estable de valoración que impida que el esfuerzo colectivo en la regeneración de alguna de sus partes provoque sobrevaloraciones en las áreas colindantes que impidan la conclusión de la operación.
51. La Administración urbanística, debe arbitrar procedimientos indirectos que estimulen el ejercicio de la edificación por los particulares. En último caso, y por razón de interés público, puede fijar plazos determinados para el cumplimiento del deber de edificar. Para la reacción frente al incumplimiento de tal deber caben plantear sistemas alternativos o complementarios a los actualmente vigentes (expropiación o venta forzosa) tales como la utilización de procedimientos sancionadores o la posibilidad de proceder a licitar en libre concurrencia la edificación del solar correspondiente de manera concertada con el propietario del mismo.
52. En suelos no urbanizados el aprovechamiento urbanístico materializable es fijado por el respectivo Plan General.
53. La participación que le corresponda a cada uno de los sectores en los costes exteriores de urbanización (suelo y/o participación equitativa en la ejecución de los sistemas generales) se determina mediante procedimientos transparentes que desarrollen unos criterios fijos de asignación que permitan el cumplimiento del principio de justa imputación de los costes del proceso urbanizador. En todo caso, la legislación establece el porcentaje del aprovechamiento objetivo del sector que puede ser incorporado a la propiedad del suelo tras su urbanización.
54. En caso de que los suelos cedidos al municipio en los que se materialice el aprovechamiento que no sea patrimonializable no sean dedicados a la ubicación de vivienda pública, los productos de su enajenación deberían ser aplicados a subvenir los costes de implantación de los sistemas generales que no hayan sido asignados a sectores concretos. En todo caso, en tal asignación de costes se tendrá en cuenta el grado de servicio que las nuevas infraestructuras

o dotaciones prestan a las viviendas y otros usos previamente establecidos, evitando que el conjunto de inversiones que necesita la ciudad recaiga (y a la larga encarezca) exclusivamente en los nuevos productos inmobiliarios.

55. Para asegurar la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística en el suelo urbano consolidado, sería recomendable estudiar la sustitución del sistema de definición de áreas de reparto y fijación de aprovechamientos tipo para cada una de ellas por otros alternativos que permitan una aplicación sencilla, especialmente en los municipios con escasa capacidad de gestión y en los ámbitos consolidados heterogéneos.
56. Para desarrollar la recomendación del punto anterior se proponen estas dos opciones:
- A) En cada uno de los solares o de los terrenos sin urbanizar no incluidos en una unidad de ejecución corresponde a la colectividad el aprovechamiento que exceda de un límite fijado por la legislación. La legislación establecería dicha cifra límite de manera que supusiera una cota superior de las intensidades edificatorias propias de las tipologías unifamiliares tradicionales y de los usos industriales en cada ámbito, cifra que podría ser variada en más o en menos en cada uno de los municipios en determinado porcentaje en función de sus condicionantes morfológicos singulares. La participación pública en las plusvalías añadidas al suelo en las operaciones que sobrepasen tal límite mediante la cesión al Ayuntamiento, en suelo o en su equivalente, económico de la diferencia entre dicha cuantía y el aprovechamiento que el Plan determina en el citado solar o terreno, generando de tal forma un flujo presupuestario suficiente para hacer frente a las cargas generales que la sobredensidad supone a la colectividad.
 - B) El Ayuntamiento, a través de contribuciones especiales -no relacionadas con otros impuestos salvo en el único aspecto de valor de los bienes- obtiene en el suelo urbano los fondos necesarios para ejecutar los sistemas generales precisos para reducir o suprimir los déficits derivados de su anterior desarrollo urbano, para hacer frente a los que el nuevo crecimiento urbano exige, y para alterar correctivamente, en el marco de una política urbanística, las rentas de posición que ofrece la ciudad. Además de esta opción, que implicaría la modificación de la legislación actualmente vigente, cabe la alternativa de una mayor utilización de la figura de las contribuciones especiales tal como actualmente está regulada e incluso, y siempre que existiera un pleno acuerdo por parte de los municipios, la posibilidad de convertirlas en obligatorias para ciertos supuestos.

57. Es recomendable que las administraciones competentes aborden el análisis conjunto de la fiscalidad que afecta a los suelos no urbanizados y en tal sentido reflexionen sobre el papel que puede jugar dicha fiscalidad de cara a cumplir el mandato constitucional de participación pública en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Tal reflexión debería abarcar aspectos tales como: a) la necesidad de que el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana sea más directo y progresivo (conservando en cualquiera de las hipótesis su carácter municipal), b) la imputación de tales impuestos en los procesos expropiatorios, c) la opción entre tributación por tenencia o tributación por materialización de las plusvalías en el momento de la transmisión, d) las fórmulas para que, en términos reales, las diversas figuras tributarias provoquen una minusvaloración de los suelos y no incrementos de precio en los productos inmobiliarios terminados, etc.
58. En todo caso la implementación de las conclusiones del análisis señalado en el punto anterior debería de hacerse a la vista de la necesaria estabilidad que requieren las figuras tributarias y de los condicionantes derivados de los marcos generales de financiación de cada una de las Administraciones Públicas. Se considera imprescindible evitar que cualquier alteración del sistema fiscal actualmente vigente (o de las restantes vías a través de las cuales los municipios obtienen ingresos provenientes de la gestión urbanística) provoque una minoración de la capacidad presupuestaria de los municipios y, por lo tanto, de las posibilidades de ejercer una acción inversora destinada a romper los bloqueos estructurales de nuestras ciudades. En tal sentido, la evolución del marco de financiación de las haciendas locales mediante la disminución de la presión sobre los productos inmobiliarios de nueva construcción y su sustitución por otras fuentes de ingresos alternativas supondría un indudable fomento de la acción urbanizadora y constructora.
59. Fijación de una densidad urbanística máxima en la legislación estatal. Tal densidad no debería establecerse solamente en términos de número de viviendas máximas por hectárea, impidiendo de tal forma que se desincentive la construcción de viviendas de menos tamaño que satisfagan las demandas de determinados segmentos de usuarios. Dicha legislación incorporará, además, la norma de que la altura máxima de cada fachada de un nuevo edificio no podrá ser superior a $3/2$ de la distancia a la fachada más próxima salvo en los tejidos urbanos históricos en las condiciones que normativamente se establezca.

ANEXO 3: ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA

El Ayuntamiento de Pamplona ha remitido a esta Cámara de Comptos las Alegaciones que se enuncian a continuación.

No obstante, es preciso señalar lo siguiente:

- a) Determinados aspectos contemplados en las mismas se han incorporado al cuerpo del Informe, por lo que han sido suprimidas del texto municipal.
- b) Igualmente, no se han considerado -y por tanto han sido suprimidos- los comentarios que no hacen referencia de forma clara y directa a las conclusiones del Informe.

De conformidad con su resolución de 21 de marzo de 1995 aprobando el informe provisional de fiscalización sobre la gestión urbanística de este Ayuntamiento de Pamplona y abriendo el trámite de posibles alegaciones, se formula el presente escrito.

1. RESPECTO A LOS OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME FISCALIZADOR

Si bien, como la propia Cámara de Comptos reconoce, el informe que nos ocupa, se produce en consecuencia de una petición formulada por acuerdo de Pleno de 14 de octubre de 1994 (existe un error de fecha en el informe de la Cámara), dicha petición, se eleva a la Cámara y a la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento, por lo que no puede olvidarse esta doble referencia en la medida en que la encauza a cada una de las partes interesadas en el contexto de su competencia.

En consecuencia y en una primera instancia, el informe de la Cámara de Comptos debe analizarse desde el punto de vista de la competencia que dicha Cámara tiene otorgada por Ley.

Las normas reguladoras de la Cámara de Comptos, iniciándose por el art. 18.2 de la Ley Orgánica del Amejoramiento del Fuero (desarrollado por Ley Foral 19/84 de 20 de diciembre y Reglamento de 25 de abril de 1988) son las que definen cuál es el ámbito competencial de la misma. No hay que olvidar a la Ley Foral 6/90 de la Administración Local de Navarra que dedica los artículos 347 a 351 a regular ciertos aspectos de la Cámara de Comptos.

Pues bien, las citadas normas no prevén en sus preceptos que la Cámara de Comptos tenga competencias o funciones distintas de las de fiscalización de la gestión económica y

financiera de las entidades locales de Navarra.

El artículo 348.c de la citada Ley Foral 6/90 debe ser interpretado en sus justos términos, cuando dice que si el informe es solicitado a la Cámara de Comptos la actuación de esta tendrá la amplitud que estime oportuno. Se trata únicamente de que dicha Cámara puede ampliar su fiscalización a otros temas que los delimitados por la propia Corporación, pero, nunca evidentemente, fuera de las atribuciones generales propias de la Cámara. Este precepto tiene su sentido en evitación de que la corporación interesada delimite excesiva o artificiosamente los hechos a fiscalizar, falseando la información.

Por lo tanto todo aquello que exceda de tales funciones en el actuar de la Cámara podrá venir amparado en una "buena fe" de la misma, pero no en el marco competencial establecido y que por ello mismo no parece deba rebasarse.

Si, como resulta obvio le faltase a la Cámara de Comptos atribuciones para interpretaciones puramente jurídicas en cuestiones que no sean directamente económico-financieras, le faltaría la legitimación necesaria para pronunciarse sobre aspectos diferentes de aquéllos.

No es que el "informe Provisional" al que estas alegaciones se refieren incluya eventualmente ciertas cuestiones ajenas a la actuación económico-financiera, sino que son estas cuestiones económicas las que menos se encuentran en el referido informe, que lleva por título "informe de fiscalización sobre la Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Pamplona, especialmente referido al Suelo Urbano".

Sólo del título se desprende que no va a hablar en demasía del aspecto económico, único al que por Ley puede referirse.

De todo el informe provisional que se divide en ocho apartados con un total de 22 subapartados, solamente el subapartado dedicado al "estudio económico-financiero" (V.2) y lo referente a "permutas, cesiones y seguimiento de deuda" (VI.2; VI.3 y VI.4) se refieren -basta leer el índice del informe provisional- a aspectos económicos.

Contradictoriamente, cuando la Cámara quiere entrar a fondo en el cometido legal que le es propio (el económico) señala lo siguiente en la conclusión que lleva el nº 12"... no nos permiten emitir una conclusión global sobre la repercusión o valoración económica de la gestión urbanística en el periodo analizado".

2. RESPECTO A LAS CONCLUSIONES GENERALES (Epígrafe III).

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES A TODAS LAS CONCLUSIONES Y APRECIACIONES QUE TIENEN QUE VER CON LA LEGALIDAD VIGENTE SOBRE PLANEAMIENTO.

2.1.1.

En la página 4, la Cámara de Comptos empieza a exponer las graves dificultades legales de interpretación en la aplicación de las "Leyes del Suelo", aludiendo a:

"cuestiones muy debatidas actualmente tanto por la doctrina y jurisprudencia, como por los propios técnicos y especialistas en este campo."

Seguidamente expone:

"la complejidad e incertidumbre legislativa que regula (sic) el campo urbanístico en el periodo analizado, fundamentalmente en lo relativo al derecho transitorio..."

Nuevamente, en la página 6 se alude al:

"alto grado de incertidumbre" existente en estos momentos respecto de alguno de sus preceptos esenciales (del régimen jurídico aplicable), en la medida en que se encuentran recurridos ante el Tribunal Constitucional y la Jurisdicción Contenciosa, estando pendiente las correspondientes resoluciones judiciales firmes en la materia"

En la página 20 se concluye en:

"su extensión y complejidad (del marco jurídico)... coexisten 3 leyes estatales del suelo... adaptaciones a Navarra..."

"Determinados aspectos relevantes para la gestión urbanística municipal no están perfectamente delimitados, por lo que provoca un estado de provisionalidad y, en determinadas cuestiones puntuales, hasta el propio marco resulta contradictorio. Esta situación es plenamente aplicable a algunos aspectos del régimen transitorio..."

"Su incertidumbre (del marco jurídico) ya que ha sido recurrido tanto por diversas Comunidades Autónomas... como por otras entidades y particulares, en relación a determinados aspectos del régimen transitorio del Texto Refundido de 1992" (estatal).

En la página 40, se expresa que:

"los "gestores públicos locales" y parte de "la doctrina" aluden al periodo de

incertidumbre abierto, tanto por la Ley del Suelo de 1990 y Texto Refundido de 1992, como por la futura regulación de la materia en el ámbito territorial navarro para justificar el citado incumplimiento" (adaptación del P.G.O.U. de Pamplona).

Pues bien, todos los factores de inseguridad, legal, de dificultades de interpretación, dependencia de recursos, etc., que constituyen una situación muy real y cierta, y que así es reconocido reiteradamente por la Cámara de Comptos no parecen, a primera vista, coherentes con las conclusiones. Efectivamente:

1.- A todo lo largo del informe, a pesar de tales dudas e inseguridades, la Cámara de Comptos realiza interpretaciones y fija criterios de legalidad excesivamente concluyentes, a juicio de esta Alcaldía, sobre tan debatidas materias.

2.- Tales criterios no parecen avalados suficientemente o están apoyados en forma no muy concreta en "sectores de doctrina", jurisprudencia, etc., sin matizar de qué "doctrina" se trata, de qué autores o de qué sentencias, datos que serían interesantes de conocer.

3.- Constituye "argumento de autoridad", pero en forma que parece algo inconcreta, el que la Cámara de Comptos haya realizado consultas a "un conjunto de expertos de reconocido prestigio en la materia, tanto en la vertiente jurídica como técnica". Parece necesario que conozca quiénes son los expertos" consultados, pues su desconocimiento contrasta con la evidente autoridad, obvia y obligada, de los técnicos **públicos** de la propia Cámara de Comptos y de los componentes de la comisión de expertos del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, también conocidos.

4.- Los técnicos colaboradores **privados**, precisamente por serlo, se considera deberían ser conocidos en su grado de independencia y de "autoridad", si sus opiniones, como ocurre, cuestionan las actuaciones y criterios de una **Corporación Local**, en lo técnico y en lo **político**. La trascendencia pública del informe, sus características de especialización y los intereses implicados parecen aconsejar, a juicio de esta Alcaldía, tal conocimiento.

2.1.2.

Otra consideración, derivada de lo expuesto, es el valor que la Cámara de Comptos atribuye al Decreto Foral 33/1995, sobre el problemático régimen transitorio.

La Cámara de Comptos, dentro de su papel y con ejemplar independencia, hace crítica del Gobierno de Navarra en su control de legalidad urbanística de Pamplona, pero no precisa la legalidad, jerarquía normativa, oportunidad o necesidad de dicho Decreto, sino que lo acepta de plano, tanto en su aspecto formal como sustantivo, lo que evidencia, un tanto, una escasez de contenido.

Si tal Decreto "**ha regulado**" (pág. 43) el Régimen transitorio y lo hace "in extenso", como concreto la página 76 del informe, resulta que las leyes formales eran insuficientes y, por

lo tanto, era necesario su desarrollo reglamentario y el régimen transitorio imposible de aplicar o establecer por falta de normativa suficientemente desarrollada.

Si el régimen transitorio, por el contrato, estaba suficientemente definido por las leyes formales y no precisaban de desarrollo reglamento, el Ayuntamiento tuvo que interpretar las leyes y el Gobierno de Navarra impugnar, si procedía, tales interpretaciones ante los Tribunales o subrogarse, si de inactividad se tratara.

A nada de ello se refiere la Cámara de Comptos, aceptando el Decreto Foral sin crítica, a pesar de la larga enumeración de su normativa que "regula (sic) los siguientes aspectos básicos de la gestión urbanística" aludidos. Con todo respeto, parecería adecuado para una mayor comprensión del informe algún análisis jurídico del mismo y de su contenido.

Como es sabido, El decreto Foral (que este Ayuntamiento considera innecesario e ilegal), fue una solución secundaria, tras estudiarse un borrador de Ley Foral formal que realmente pudiera haber regulado un régimen transitorio claro, si se estimase necesario por el Parlamento de Navarra; solución que, por otro lado, hubiera sido la más correcta, partiendo de una adecuada regulación de fondo que, no cabe duda, hubiese establecido el Parlamento de Navarra debidamente asesorado en las técnicas legales y urbanísticas.

2.1.3.

Un nuevo hecho ha surgido después del informe de la Cámara de Comptos, como es el Auto dictado en el recurso Contencioso-Administrativo número 177/95, interpuesto por el Ayuntamiento contra dicho Decreto Foral.

El Auto se limita a resolver el "incidente" referido a la petición de suspensión de ejecutividad de dicho Decreto Foral en tanto se dicta la sentencia de fondo.

Dicho Auto afirma que el Decreto Foral no es un Reglamento, que constituye "una serie de medidas coyunturales estimadas a concretar un régimen transitorio". Según la Sala, surge un tipo de norma vinculante que, parece quiere responder a una relación jerárquica del Gobierno de Navarra sobre el Ayuntamiento de Pamplona siendo evidente que las vías de control legal de la actividad o inactividad municipales están claramente definidas y tipificadas en la Ley, en delimitación de la autonomía municipal.

La "actividad ilegal" de los Ayuntamientos, en su legalidad, se controla únicamente mediante recursos jurisdiccionales (art. 46 de la Ley de Amejoramiento, art. 341 y siguientes de la Ley Foral de Administración Local), y la "inactividad ilegal" mediante la "sustitución" (art. 60 de la Ley de Bases de Régimen Local) o, en el ámbito urbanístico, mediante la "subrogación" (art. 125 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio).

En cuanto a los perjuicios económicos al Ayuntamiento, el citado Auto señala su inexistencia, dada la "solvencia de la Hacienda Foral" y la Ley Foral de Cooperación Económica. Materia ésta muy propia de la especialidad de la Cámara de Comptos, que puede valorar

perfectamente los argumentos de la Sala en este aspecto económico: el destino del rendimiento de las TAU's a "inversiones", rendimiento que si desapareciera no provocaría déficit presupuestarios en sentido económico, sino la imposibilidad de prever y realizar inversiones, obviedad que esa Cámara puede enjuiciar perfectamente, además de otros aspectos, analizando sus consecuencias para la ciudad.

2.1.4.

La falta de análisis por la Cámara de Comptos del Decreto Foral, indiscutido, no parece concordar con la escasa valoración de la Ley Foral que calificada como "texto normativo básico de la Comunidad Foral" (página 18) en primer lugar, en segundo lugar (página 41) se afirma que no se debe "sobrestimar".

Dicha Ley Foral fue promulgada en julio de 1994, es decir, cuatro años después de la estatal básica, y dos años después del Texto Refundido estatal. Parece evidente que la **enorme complejidad técnica y política** de un Plan General no permitía su revisión antes de conocer la normativa foral en ejercicio de la "**competencia exclusiva**" (art. 44 de la LORAFNA) en materia urbanística, que pudiera y de hecho hubiera incidido y obligado a modificaciones del Plan **recién aprobado** (supuesto el cumplimiento de revisión al mes de agosto de 1993).

Por otro lado, es obvio que la valoración, en estimación o sobreestimación de la Ley Foral, sólo pudo realizarse una vez aprobada y publicada, no antes, como esa Cámara puede comprender.

2.2. RESPECTO A LA 1ª y 2ª CONCLUSIONES.

Se concluye que el marco jurídico aplicable a las entidades locales en materia de suelo y urbanismo en el periodo analizado se caracteriza por su complejidad, su falta de claridad y coherencia en algunos aspectos claves del régimen jurídico aplicable y por el alto grado de incertidumbre existente, dado que algunos de sus preceptos esenciales han sido recurridos en distintas instancias.

Se añaden como información anexa relacionada con estas afirmaciones, parte de las conclusiones de la Comisión de expertos en Urbanismo que reflexionan y se pronuncian sobre la actual legislación urbanística con multitud de recomendaciones en las que se contemplan profundas modificaciones del actual marco jurídico, lo que a juicio de la Cámara confirma en gran medida la situación de transitoriedad en que se encuentra la gestión urbanística en estos momentos.

Se afirma que el Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona, aprobado en 1984, incorpora una serie de conceptos e instrumentos innovadores que afectan esencialmente a la gestión urbanística en suelo urbano.

Compartimos plenamente estas conclusiones que, como ya se ha dicho, ponen de manifiesto múltiples factores de inseguridad legal, de dificultad de interpretación, dependencia de recursos, etc., que constituyen una situación real y cierta. Debemos, sin embargo, hacer varias precisiones que tienen que ver con el grueso del informe y con la valoración final de este Epígrafe III.

2.2.1.

Esta situación no es exclusiva del Ayuntamiento de Pamplona. Este Ayuntamiento, muy a su pesar, sufre y es pagano de la situación.

Puede decirse, porque es cierto, que nuestro Plan General, por su especial configuración y contenido, añade algún grado de dificultad al proceso.

Ahora bien, el Plan General de Pamplona está vigente, como reconoce la propia Cámara, ha superado con éxito todos los recursos que discutiendo su validez se presentaron en su día y, lo que no se menciona expresamente, obliga, con todas las dificultades que se quieran, a su cumplimiento tanto por parte de la Administración como de los particulares.

2.2.2.

No se pueden trasladar directamente las anteriores conclusiones a la práctica y gestión concreta del Ayuntamiento de Pamplona, en suelo urbano y en el periodo analizado, sin matizar aquellas cuestiones que participan de la situación general, y mucho menos imputar directa o indirectamente al Ayuntamiento, responsabilidad de una situación a él ajena, haciéndole aparecer como causante de una caracterización administrativa confusa, compleja o falta de transparencia y publicidad, que tiene su origen en el propio marco jurídico vigente, como de hecho se hace en el informe de la Cámara con un "salto al vacío" entre las mencionadas conclusiones 1ª y 2ª de este epígrafe III y la primera parte de la valoración final, incluida en la página 15 del informe.

2.2.3.

Se echa en falta en el informe de la Cámara una valoración del esfuerzo del Ayuntamiento de Pamplona para, a pesar de las dificultades inherentes a una situación compleja, confusa, incoherente e incierta, derivada del marco jurídico vigente, común a las distintas entidades locales, superar estas dificultades y poner en marcha los mecanismos de gestión y ejecución de su Plan General.

2.3. RESPECTO A LA 3ª CONCLUSIÓN.

En efecto, en Julio de 1990 se aprueba la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y entre las prescripciones que contenía, se establecía la obligatoriedad de adaptar los Planes urbanísticos de las ciudades a las que, como en el caso de Pamplona, se les aplica íntegramente en el plazo de tres años.

No se menciona en las conclusiones, y tiene su importancia por lo que luego se dirá, que de igual manera la Ley contemplaba el mandato de redactar y aprobar un texto refundido en el plazo de un año. Texto que no se aprueba hasta el 26 de junio de 1992 (R.D. Legislativo 1/92).

Tampoco se menciona en las conclusiones, aunque sí en el campo del informe, que no es hasta el 23 de febrero de 1993, cuando por R.D. 304/93 se aprueba la tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión, Disciplina Urbanística, Edificación forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones del suelo.

No se menciona en las conclusiones, que sí, igualmente, en el cuerpo del informe, que no es hasta la aprobación el 4 de julio de 1994 de la Ley Foral 10/94, cuando quedan desarrolladas de manera íntegra las disposiciones de carácter básico y supletorio que contenía la Ley 8/90 del Estado.

Es decir, no se menciona como conclusión que el marco jurídico con el que llevar a cabo la adopción del Plan General de Pamplona no se completa hasta el 15 de julio de 1994, fecha de publicación de la Ley Foral 10/94 citada.

2.4. RESPECTO A LA CONCLUSIÓN 4ª

La primera parte de la conclusión es que el Ayuntamiento de Pamplona debió adaptar su P.G.O.U. a fecha anterior al 16 de agosto de 1993, hecho que ha incumplido.

Este aspecto, reiterado en múltiples ocasiones a lo largo del cuerpo del informe, hasta el punto de aparecer, o "parecer" en algunas ocasiones, y permítasenos la apreciación subjetiva, como causa primera, o clave de una situación general "confusa", "incierta", "oscura", del urbanismo pamplonés, no ha sido a nuestro juicio suficientemente analizado, ni apreciado y para ello nos remitimos a lo expuesto en las páginas 39, 40 y 41 del informe de la Cámara.

Afirma la Cámara, y es cierto, que la justificación municipal al incumplimiento está en el "periodo de incertidumbre". En su opinión sin embargo sin embargo se hacen una serie de puntualizaciones o afirmaciones que concluyen en que el Ayuntamiento ha puesto de relieve su inactividad en esta cuestión.

Las afirmaciones de que ante una situación de incertidumbre la realización de las adaptaciones precisas ayudan a despejar el clima de inseguridad, de que la adaptación a la L.S.'90 en teoría no debía resultar excesivamente complicada en un municipio como el de Pamplona, acostumbrado a la utilización de técnicas similares, son consideraciones carentes de rigor objetivo por no demostradas ni analizadas. Respecto a la apreciación de que no debemos sobreestimar la influencia de la Ley Foral 10/94 (pág. 41), cabe decir lo mismo y añadir, repitiendo lo que ya se ha dicho, que obviamente cualquier valoración, en estimación o sobreestimación de la Ley Foral, sólo puede realizarse una vez aprobada y publicada y no antes.

Conviene a este Ayuntamiento mencionar que, discrepando de esta última apreciación de la Cámara, la Ley Foral 10/94 contempla desarrollos legislativos básicos para desarrollar el tipo de planeamiento en suelo urbano adecuado a la estrategia municipal en este campo que no hubieran tenido cabida con el marco referencial de la L.S.'90 o de su Texto Refundido de 1992. Entre ellos, y a modo de ejemplo, la posibilidad de establecer coeficientes de zona para el cálculo de aprovechamientos tipos. Lo que sin duda interesa a la política urbanística municipal de equilibrio en la ciudad.

A nuestro juicio hubiera sido conveniente un mayor análisis de las razones últimas que justifican el incumplimiento del Ayuntamiento a la hora de adaptar su P.G.O.U. a la legislación ahora vigente, conociendo, como además conocían al menos por las conversaciones mantenidas con Técnicos de la Gerencia las dificultades existentes, el dato de la reunión mantenida entre una serie de ayuntamientos españoles, entre ellos Pamplona, con el Ministerio en diciembre de 1992 para analizar estas dificultades puestas de manifiesto con carácter general y el análisis en profundidad de la ley Foral 10/94 y sus consecuencias en un hipotético supuesto de adaptación previa del Plan de Pamplona a la Ley Estatal.

En otro orden de cosas, en la misma conclusión se afirma que "tampoco ha procedido a las preceptivas revisiones cuatrienales de su programa de actuación urbanística".

Nuevamente y con el debido respeto tiene que matizarse esta cuestión. La Cámara conoce que se redacta y reparte para su estudio y aprobación con el consejo de la Gerencia un documento denominado "Programa de Actuación 1990. Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona". Documento que constituye el intento de primera revisión del P.G.O.U. del 84, y que se elabora a lo largo de dos años, desde que el Consejo de la Gerencia de Urbanismo, con fecha 18 de abril de 1988, acuerda iniciar los trabajos de revisión del P.G.O.U.

Conoce porque se le ha dado el dato, que este documento, que tiene consideración de tramitable, es presentado en el consejo de la Gerencia con fecha 27.7.90. Si no se llegó a aprobar fue porque unos días más tarde se publica en el B.O.E. el texto de la Ley 8/90 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo, que entre otras consideraciones establecía la obligatoriedad de adaptar los Planes a la nueva Ley "en la primera revisión".

No se conocía con suficiente exactitud el borrador del texto legal y en consecuencia el documento elaborado formalmente no servía. Su adaptación formal, por otra parte, tenía los mismos problemas de incertidumbre que los de la Revisión del P.G.O.U. en su totalidad, ya

mencionados.

2.5. RESPECTO A LAS CONCLUSIONES 6ª, 7ª y 8ª.

La conclusión 6ª afirma que el Ayuntamiento de Pamplona "al no haber adaptado su P.G.O.U. a la nueva Ley sigue aplicando en suelo urbano el conjunto de técnicas e instrumentos de gestión urbanística previstos en el citado P.G.O.U. de 1984, entre los que destacan los aprovechamientos tipo en suelo urbano, las transferencias de aprovechamiento urbanístico y las reparcelaciones económicas discontinuas. "Se añade que "aunque algunas de estas técnicas puedan tener denominaciones similares a las introducidas por la nueva L.S.'90 y T.R.'92 hemos de señalar que existen diferencias entre ellas por lo que no cabe su equiparación."

Como bien señala la Cámara en su conclusión 4ª, en tanto no se adapte el P.G.O.U., este continúa vigente en todo lo no derogado por la legislación posterior. Es lógico por tanto, y no cabe otra cosa que acatar y cumplir el Plan en todo aquello que siga vigente pues así está obligado.

No obstante debemos puntualizar alguna cuestión:

- En el cuerpo del Informe, al analizar los aprovechamientos tipo del P.G.O.U. se utiliza con profusión expresiones del tenor siguiente: "el aprovechamiento tipo que utiliza el Ayuntamiento de Pamplona.

Hay que dejar claro que no es el aprovechamiento que utiliza, sino el que determina el P.G.O.U. Es un aprovechamiento que responde conceptualmente al definido por la Ley actual (aunque hubiera podido no ser así ya que es anterior) y que obviamente no es exactamente el definido por la nueva legislación, se calcula aritméticamente como en ella (¿Cómo podía serlo cuando se calcula varios años antes?).

- Nuevamente da la sensación subjetiva ya comentada, de que el "origen de todos los males" está en la no adaptación del Plan General a la nueva Ley.

- En el cuerpo del informe, pág. 26, 27, 28 y 29 hay un análisis de las características del P.G.O.U. del 84 que denota una cierta contestación a su validez y adecuación jurídica, pero no ya respecto de la L.S.'90 y T.R.'92, sino respecto a la legislación en la que se apoyó. Hay que repetir nuevamente que el Plan General superó todos los recursos contra él planteados. No ha tenido ninguna sentencia firme contraria. Poner en cuestión, la validez del Plan a estas alturas, diez años después de su aprobación definitiva no hace sino añadir confusión e incertidumbre a un clima jurídico que como bien ha calificado la cámara es ya de por sí complejo, confuso e incierto.

Por ello a estos comentarios debe exigírseles el máximo rigor. Y en este sentido no son adecuadas expresiones del siguiente tenor literal.

- "el propietario del suelo urbano que quiera hacer uso de su derecho en edificar debe cubrir la diferencia mediante ..."

- "interesa destacar que los deberes que el Plan impone a los propietarios de suelo urbano - fundamentalmente cesiones y TAUS- podrían exceder de lo contemplado en la L.S.'76."

- "Igualmente la jurisprudencia viene rechazando sistemáticamente por falta de la necesaria cobertura legal en la LS'76 la aplicación concreta de éstos instrumentos de gestión urbanística en suelo urbano".

- "por otra parte, tal como se deduce de la memoria del Plan, la finalidad primordial de este sistema de actuación es la de obtener de forma gratuita terrenos para dotaciones públicas en general. Es decir el objetivo perseguido iba más allá de lo que la jurisprudencia ha calificado como "un instrumento para equidistribuir beneficios y cargas".

Sin entrar en más polémica por cuanto tampoco se citan las fuentes jurisprudenciales ni las cosas a que se refieren señalar unas pequeñas cuestiones:

- El derecho a edificar del propietario de suelo urbano no es el aprovechamiento de proyecto.

- El Plan del 84 no impone a los propietarios de suelo urbano deberes que excedan de los contemplados en la L.S.'76. No es obligatorio agotar el aprovechamiento de proyecto y en todo caso, se repite, que éste no constituye el derecho a edificar del propietario.

- La jurisprudencia ha rechazado algunos procedimientos concretos de algunos ayuntamientos. Este ayuntamiento no ha tenido ninguna sentencia firme desfavorable. Antes bien, al contrario existe, al menos una, del T.S. que no cuestiona la necesidad de aportar aprovechamientos para llevar a efecto la edificación que el propietario pretende.

- La finalidad de los mecanismos forman parte de lo que en técnica urbanística se entiende como equidistribución de cargas y beneficios.

- En otro orden de cosas con lo mencionado anteriormente queda contestada la conclusión 7ª. No existe tal disociación general teoría-práctica que se insinúa. Se insiste en que lo único cierto es que determinados modos administrativos de algunos ayuntamientos se han encontrado con problemas jurídicos, lo que hoy por hoy no es el caso de Pamplona ya que la resolución del T.A. de N. que se menciona en la conclusión 8ª no es firme en absoluto, por tanto es prematuro concluir en la "quiebra del modelo".

Una última apreciación en este apartado que enlaza con el siguiente. El Ayuntamiento de Pamplona tarda en poner en marcha alguno de sus instrumentos de gestión, precisamente por la contestación a determinados mecanismos de ayuntamientos en situaciones parecidas. Mecanismos que a este ayuntamiento no convencen y que son aquéllos que, en general, se han encontrado con problemas judiciales.

2.6. RESPECTO A LA CONCLUSIÓN 9ª EN LA QUE SE CUESTIONA LA LEGALIDAD DEL ACUERDO MUNICIPAL DE 29 DE MARZO DE 1990.

Al analizar este acuerdo no debe olvidarse el momento histórico en que fue adoptado: con anterioridad a la promulgación de la Ley 8/90 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones, o lo que es lo mismo, bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley de 1976.

Sin perder en ningún momento esta perspectiva hay que señalar que tal acuerdo pretende -y así lo dice en su preámbulo- "*propiciar la resolución de los procesos de transferencia urbanística...*".

En la fecha en que el acuerdo fue adoptado las transferencias de aprovechamiento solamente se podían dar lugar entre parcelas y, por tratarse de suelo urbano, estas debían hacerse de forma voluntaria.

Hoy, y valga simplemente como paréntesis, el R.D.L. 1/92 permite tales transferencias, sin necesidad de parcela transmitente de aprovechamiento (cuando se compra el aprovechamiento a la Administración) y sin necesidad de la voluntariedad al haberse eliminado la referencia legal a la misma.

Pues bien, el Ayuntamiento al adoptar el acuerdo es respetuoso con la legislación aplicable, pues mantiene tanto la existencia de parcelas como soporte físico del aprovechamiento urbanístico a transferir, como la voluntariedad en la transferencia, pues siempre actúa a instacia del interesado, si bien una vez producida la petición actúa de oficio, es decir, sin necesidad de un posterior impulso del particular, en la tramitación de la reparcelación.

Obviamente este acuerdo, que tuvo su sanción en la Resolución número 855/90 de 13 de septiembre del Director General de Administración Local, cuando autoriza "*al Ayuntamiento de Pamplona ... para prescindir del trámite de subasta pública en la enajenación de las participaciones y derechos urbanísticos pro-indiviso que resulten del desarrollo del acuerdo plenario de 29 de marzo de 1990, modificado por otro de fecha 31 de mayo de 1990, por el que se establece un procedimiento general para resolver las reparcelaciones discontinuas, previstas en el Plan General de Ordenación Urbana*", no pudo tener en cuenta ni la Ley 8/90 ni el R.D.L. 11/92, ya que, como es evidente, estos dos cuerpos legislativos se promulgan con posterioridad al acuerdo de 29 de marzo de 1990.

Pero por este simple dato no deviene ilegal, ni la Cámara en su informe explica las razones del porqué lo considera ilegal, limitándose solamente a afirmarlo. Como tampoco explica porqué se desnaturalizan las reparcelaciones.

Afirmaciones que incluso llegan a alterar la finalidad que el acuerdo pretendía y que se han transcrito al inicio de estas notas, ya que este acuerdo no pretende, como dice la Cámara, que "*los titulares de suelo urbano que quieren hacer uso de su derecho a edificar no pueden*

materializar este derecho hasta que no adquieran esos aprovechamientos".

Solamente se operan transferencias de aprovechamiento para quienes quieren materializar un aprovechamiento de proyecto que supera el de propiedad que les corresponde. Ahora bien, si quieren materializar el derecho de propiedad que el plan les asigna no tienen ninguna necesidad de acudir a la transferencia de aprovechamiento, lo que ocurre es que no materializan toda la posibilidad edificatoria (aprovechamiento de proyecto) que el Plan permite, y ello simplemente porque "prima facie" no tienen derecho a ello, como quiere pretender la Cámara de Comptos, sino que este derecho lo obtendrán de una parcela que esté en situación inversa a la suya, pero "a posteriori". El Plan General de Pamplona, no obliga a agotar el aprovechamiento de proyecto, idea ésta básica en el tema que tratamos y que se reitera a lo largo de las alegaciones.

2.7. RESPECTO A LA 10ª CONCLUSIÓN

La conclusión se refiere a los aprovechamientos establecidos por el Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona vigente, a los que se refiere con la expresión "el aprovechamiento tipo que utiliza el Ayuntamiento". Es una denominación incorrecta, pues parece dar a entender que se actúa caprichosamente, y no en aplicación del Plan General vigente que, por serlo, es de obligado cumplimiento.

La caracterización del aprovechamiento tipo del P.G.O.U. en el informe y las conclusiones se esfuerzan en enfatizar las diferencias con el definido por la legislación urbanística surgida a partir del año 90. Debería reconocer, sin embargo, que siendo cierto que no se calcula aritméticamente como el definido por la nueva legislación (debe tenerse en cuenta que se elaboraron casi diez años antes), hay notables similitudes conceptuales entre ambos.

Las consideraciones sobre su probable cuantificación son poco rigurosas y resultan innecesarias para explicar las diferencias entre los dos aprovechamientos. Más aún si lo que tratan es de apoyar la conveniencia de adaptar el Plan General a la nueva legislación.

Hay un tono de descalificación de los aprovechamientos establecidos por el P.G.O.U. vigente que debería evitarse, porque sólo se les puede achacar que no están calculados siguiendo las reglas definidas por la legislación urbanística promulgada casi diez años después de su aparición. Los aprovechamientos tipo e instrumentos calificados como "innovadores" en la conclusión segunda, y merecedores de valoraciones positivas. No tiene sentido, y resulta extemporánea, que se pongan en cuestión, cuando su legalidad y vigencia están plenamente sancionadas.

2.8. RESPECTO A LA 11ª CONCLUSIÓN

La conveniencia y necesidad de revisar el Plan General y de adaptarlo a la nueva legislación urbanística se repite a lo largo del informe y las conclusiones y constituye un hecho incuestionable, como lo demuestra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de diciembre de 1994 al que se hace referencia. Se han efectuado con anterioridad la mayor parte de las argumentaciones que tienen que ver con la revisión y adaptación. Conviene añadir, sin embargo, una aclaración. Del informe y las conclusiones podría entenderse que la clave y el origen de todos los "problemas" está en la no adaptación del P.G.O.U. a la nueva legislación. De ser así habría que concluir, paradójicamente, que todo estaba bien en los tres primeros años de vigencia de la nueva legislación urbanística, y que los "males" vinieron después. Parece razonable solicitar que se sitúen los efectos de la no adaptación en su justo lugar.

2.9. RESPECTO A LA CONCLUSIÓN 12ª

Se mencionan por la Cámara una serie de incumplimientos en relación con determinadas obligaciones legales que sugieren los siguientes comentarios:

- Consignación anual del 5% de los recursos ordinarios para inversiones en patrimonio municipal del suelo.

En los Presupuestos Municipales no hay una partida que se denomine "Inversiones en Patrimonio Municipal del Suelo" y que recoja una consignación específica para esta denominación.

Dada la estructura de los Presupuestos Municipales estas inversiones se recogen en diversos programas.

Así en el año 1993 se adquirió un edificio de 34 viviendas sujetas a protección pública por importe de 237.072.593 pts. más gastos de escrituración, notaría etc., en el año 1994 se adquirió otro edificio de 48 viviendas sujetas a protección pública por importe de 382.404.277 pts., amén de inversiones realizadas en bienes destinados a otros usos de interés social tales como guardería, unidades de barrio, etc.

Por último debemos señalar que en un Ayuntamiento como el de Pamplona, con un ahorro ordinario negativo, sometido a la Ley de Saneamiento para enjugar el déficit de ahorro ordinario, y como consecuencia de ello limitado casi totalmente para poder concertar préstamos para financiar inversiones, no tiene más alternativa que utilizar el Patrimonio Municipal del Suelo para financiar las inversiones de su presupuesto y así se observa que en los Presupuestos de los años 93 y 94 la financiación de las inversiones principalmente se han producido por la enajenación de terrenos (Convenio Vivienda con Gobierno de Navarra), T.A.U.S., amén de subvenciones obtenidas para financiar parcialmente algunas inversiones concretas.

- Registro independiente de Inventario.

Como incumplimiento de obligación legal en materia urbanística se señala que: "No existe un registro independiente de Inventario que permita conocer la composición del Patrimonio Municipal del Suelo, así como sus modificaciones anuales".

A este respecto debemos señalar que en los últimos años se ha realizado un esfuerzo por realizar el Inventario Municipal con personal propio. En dicho Inventario se vienen registrando las modificaciones que se van produciendo como consecuencia de la gestión urbanística.

En todo caso debe estudiarse y programarse para los próximos años la implantación de un registro independiente del Patrimonio Municipal del Suelo.

- Afección de los ingresos que genera el patrimonio municipal

Es cierto que, con carácter general, no se realiza una aplicación concreta de los ingresos para ventas de patrimonio municipal a gastos concretos. Ahora bien, se reitera lo ya mencionado de que las ventas de patrimonio municipal a gastos concretos. Ahora bien, se reitera lo ya mencionado de que las ventas de patrimonio y los ingresos por transferencia de aprovechamientos constituyen, junto con alguna subvención específica, prácticamente los únicos ingresos que financian los capítulos 6 y 7 del presupuesto municipal. Un análisis somero del destino del gasto en estos capítulos muestra que se dedica casi exclusivamente a conservación, mantenimiento y ampliación del patrimonio municipal.

- Registro de solares

En el informe de la Cámara de Comptos se destaca como incumplimiento de las obligaciones legales del Ayuntamiento de Pamplona en materia urbanística que "no consta la existencia del Registro de solares y terrenos sin urbanizar" y en la página 80 se indica que "salvo en un municipio en el resto no existe registro de solares ..."

A este respecto debemos señalar que el Ayuntamiento tiene establecido desde hace años un Registro de solares, si bien hemos de reconocer que éste no cuenta con todas las formalidades exigidas por la Ley del Suelo.

Dicho Registro se viene actualizando periódicamente y precisamente en estos momentos se están introduciendo las modificaciones producidas durante el año 1994, estando prevista la terminación de estos trabajos en la segunda semana de abril y tendrán efecto desde el 1-I-95.

- Provisiones para responsabilidades económicas

En la página 11 del informe, la Cámara de Comptos, destaca como incumplimiento

de las obligaciones legales del Ayuntamiento de Pamplona en materia urbanística que: "Los estados financieros no contemplan provisión alguna para hacer frente a las responsabilidades económicas que puedan derivarse de la resolución de recursos urbanísticos". Esta conclusión no sabemos de donde deviene, creemos que de la consideración que hacen en la página 29 de que "la jurisprudencia viene rechazando sistemáticamente, por falta de la necesaria cobertura legal en la L.S.'76, la aplicación concreta de estos instrumentos de gestión urbanística en suelo urbano".

Sin embargo en el Ayuntamiento de Pamplona existen sentencias, incluso del Tribunal Supremo, fallando a favor de las tesis municipales y como la Cámara reconoce en las páginas 6 y 73 de su informe es a partir de finales del año 1994 cuando se producen impugnaciones "en cadena" contra los acuerdos municipales de transferencias de aprovechamientos.

Por ello no es raro que en los estados financieros de años anteriores no existieran provisiones para hacer frente a las responsabilidades económicas que pudieran derivarse de la resolución de recursos, dado que los recursos que se planteaban eran mínimos y no existían fallos contrarios a las tesis municipales.

No obstante y a la vista del informe de la Cámara de Comptos, se toma nota para que al aprobar las cuentas de 1995 se realicen las oportunas provisiones de fondos.

- Se afirma, por último, que no se ha realizado un seguimiento del grado de cumplimiento de las previsiones del P.G.O.U., ni se ha procedido a revisar los Programas de Actuación Urbanística.

Esta apreciación también exige matizaciones. El documento "Programa de Actuación 1990 P.G.O.U. de Pamplona" ya mencionado fue un primer documento de seguimiento y revisión del Plan (aún cuando formalmente no se aprobara por las razones expuestas). Sirvió para analizar la situación de ejecución del Plan a esa fecha (es decir, durante los cinco primeros años). y para proponer pautas de actuación a posteriori que de hecho han enmarcado la mayor parte de la política urbanística municipal de los últimos años.

Actualmente se está procediendo a redactar un documento similar como información previa y básica que conforma el documento de revisión del Plan General y su adaptación a la nueva legislación.

Concluye el párrafo con la apreciación de que los anteriores incumplimientos no han permitido asumir una conclusión global sobre la repercusión o valoración económica de la gestión urbanística en el período analizado. Sorprende un tanto esta conclusión, sobre todo en la medida en que la Cámara no ha analizado en ningún momento del informe la política municipal del suelo que apoyada en los terrenos obtenidos por permutas han permitido colaborar con el Gobierno de Navarra y Vinsa, en estos últimos años, y adoptar acuerdos de transmisión de bienes municipales que han puesto a disposición de éstos, solares para la construcción de 2.356 viviendas en el término municipal. Acuerdos que están sirviendo para hacer realidad al planeamiento aprobado y que han supuesto un considerable esfuerzo municipal.

2.10 RESPECTO A LA CONCLUSIÓN 13ª

Aunque esta conclusión se refiere a las actuaciones del Gobierno de Navarra, hay en ella una afirmación que conviene matizar al menos en dos aspectos:

Dice la Cámara que "en la actuación del Gobierno de Navarra podemos apreciar desfases; en la primera aparece un control formal mínimo de las actuaciones sin cuestionarse los procedimientos generales que aplica el Ayuntamiento ...

En el cuerpo del informe se añade como conclusión (pág. 74):

En definitiva, la actuación del Departamento de Administración Local se ha dirigido, en general, a proceder contra actuaciones concretas pero sin entrar a analizar o valorar los procedimientos generales de la actuación urbanística del Ayuntamiento y en particular, el acuerdo Municipal de 29 de marzo de 1990".

Pues bien, estas apreciaciones no son del todo exactas sino que más bien resultan contradictorias con el análisis que la propia Cámara realiza de, al menos, dos tipos de expedientes que ocupan buena parte del grueso del informe emitido.

En las permutas de terrenos llevadas a cabo de acuerdo con el RAMN, la actuación del Gobierno de Navarra, y en concreto del Departamento de Administración Municipal no fue, en absoluto, puramente formal. antes bien, como bien dice la propia Cámara, el Departamento las autoriza, y esta autorización era condición inexcusable para su validez plena y las valora. ¿Cómo si no puede entenderse la exposición de motivos de las O.F. del Consejero que la propia Cámara cita textualmente en la pág. 72?.

Y respecto al acuerdo municipal de 29 de marzo de 1990, origen de la práctica municipal de transferencia de aprovechamientos urbanísticos y reparcelaciones discontinuas, ¿qué decir de la resolución 855 de 13 de septiembre de 1990 del Director General de Administración Local del Gobierno de Navarra?.

Tal resolución analiza concretamente el procedimiento propuesto por el Ayuntamiento. Explica su razón de ser. Acepta que el mecanismo está previsto en el P.G.O.U. para llegar a un adecuado equilibrio entre aprovechamientos y cargas entre las distintas unidades urbanas de la Ciudad.

Afirma la necesidad de convenios con los concretos propietarios de las parcelas afectadas por el mecanismo de reparcelación discontinua; convenios que conllevan "per se" la exclusión de cualquiera otras personas. Considera que "el mecanismo adecuado, por tanto, es el pacto específico y concreto con los concretos titulares del aprovechamiento de propiedad de la parcela o unidad de actuación urbanística objeto de reparcelación discontinua". Justifica plenamente la enajenación directa de las participaciones proindivisas que resultan del proceso y por todo ello autoriza "al Ayuntamiento de Pamplona ... para prescindir del trámite de subasta pública en la enajenación de las participaciones y derechos urbanísticos pro-indiviso que resulten

del desarrollo del acuerdo plenario de 29 de marzo de 1990 ... por el que se establece un procedimiento general para resolver las reparcelaciones discontinuas previstas en el P.G.O.U."

2.11 RESPECTO A LA CONCLUSIÓN 14ª

La conclusión se refiere a los valores catastrales de manera expresa, cuando dice:

"(...) sin embargo, ya (...) en 1989, los técnicos del Gobierno de Navarra manifestaban que la actualización de los valores asignados al S.U. se realizaban por debajo del incremento real experimentado en el mercado. Esta situación se ha agravado (...) el Ayuntamiento no ha revisado la Ponencia de Valoración, que (...) debería haber sido revisado antes de diciembre de 1994. En consecuencia, el Ayuntamiento está aplicando en las actuaciones urbanísticas en suelo urbano valores claramente inferiores a los del mercado".

Incidentalmente, quiere significarse cómo la redacción que figura en las páginas 12 y 89 puede inducir a error, pues alude a una fecha de incumplimiento de plazo de revisión de la Ponencia -diciembre de 1994- que es posterior a los expedientes analizados y que, por lo tanto, en nada afecta a los mismos y al objeto específico del informe, dato que habría que expresar en su texto.

En cuanto al funcionamiento de la Ponencia, su constitución y toma de decisiones, se señala su regulación por Decreto Foral 216/84, modificado por otro Decreto Foral, el 260/88, de lo que se deduce lo siguiente, en líneas generales: la Comisión Mixta que aprueba las Ponencias de Valoración está formada por 3 representantes del Ayuntamiento respectivo y otros 3 de la Comunidad Foral, ostentando la presidencia uno de los representantes de la Administración de la Comunidad Foral con voto dirimente en caso de empate.

Ante ello, no parecen justificadas conjeturas sobre indebidas o bajas tasaciones por parte del Ayuntamiento, que no serían posibles, y son también inconsecuentes todas las consideraciones de los componentes de la Administración de la Comunidad Foral no traducidas a voto efectivo.

Existen multitud de valores administrativos: Valor Catastral, Valor a efectos de Transmisiones Patrimoniales, Valor para Declaración de IRPF (hasta el año pasado), etc., manejados y fijados también por el Gobierno de Navarra. La dispersión de valores es evidente y son patentes las dificultades que hay para tender a la existencia de un solo valor, lo que es conveniente al menos para dar seguridad jurídica al ciudadano en su relación con la Administración.

Otro tanto puede decirse de la aproximación de los valores catastrales a los de mercado, que se considera deseable aunque se admite, al mismo tiempo, que es conveniente que

estén algo por debajo. La dinámica de mercado, fluctuante, variable; cambiante por razones coyunturales, a lo que habría que añadir las características propias del mercado inmobiliario, hace imposible su fijación con carácter de permanencia, y permite sólo aproximaciones al valor del mercado (hay quien niega incluso su existencia), pero sobre todo contrasta con las características de los valores administrativos, cuya permanencia temporal debe dotar de seguridad al ciudadano y no deben verse afectados por vaivenes coyunturales.

Los valores catastrales tienen otros efectos, además de los señalados en el informe, como su utilización en las valoraciones expropiatorias y los fiscales, entre los que la contribución territorial urbana es el más directo. En este sentido no está de más citar los problemas sufridos por los solicitantes navarros de becas de estudios concedidas por el Estado, cuando deben de acompañar justificante de la valoración catastral de la vivienda familiar, ante la comparación de estos valores con los del resto del Estado.

Parece oportuno, aquí, poner de manifiesto que los valores catastrales de Pamplona están reconocidos entre los que más se acercan al valor de mercado en todo el Estado. Son los más próximos entre los de todas las capitales españolas de provincia según el análisis comparativo efectuado en una tesis doctoral leída en 1993 en la Universidad Politécnica de Madrid, y alguna de cuyas conclusiones fue publicada en 1994 en las revistas especializadas.

Los trabajos de revisión de la Ponencia de Valoración se iniciaron en 1994. Por resolución de Alcaldía de 6 de octubre de 1994 se nombraron los representantes municipales para la Comisión Mixta encargada de la revisión de la Ponencia de Valoración. Hasta el momento los tres representantes municipales han realizado las primeras reuniones para fijar criterios y analizar los aspectos de la Ponencia que deben ser revisados. Al mismo tiempo, conscientes de la importancia del tema, han seleccionado una muestra de 500 unidades urbanas para un estudio comparativo del valor catastral y de mercado. Preparado un programa informático al efecto, se está obteniendo la muestra de los Registros de Urbana.

El subrayado final de la conclusión 14ª, según el cual "*el Ayuntamiento está aplicando en las actuaciones urbanísticas en suelo urbano valores claramente inferiores a los del mercado*" es desacertado. Desvirtúa la actuación municipal en materia de merecer consideraciones positivas y arroja sombras de duda injustas e injustificadas. Tampoco el desarrollo de la conclusión en el informe aporta nuevos datos, y adolece de las mismas limitaciones. Debería abordarse este apartado con mayor rigor y amplitud, y enfocarse desde la perspectiva que determina la legislación urbanística.

2.12 RESPECTO A LA CONCLUSIÓN 15ª.

Las conclusiones que se corresponden con este epígrafe son tal generales, sobre todo en sus apartados A y B, que desde un punto metodológico es necesario acudir al grueso del informe para analizarlos puntualmente. Hay sin embargo alguna precisión general que conviene indicar.

- Se afirma en el apartado A que todos los expedientes han sido aprobados por el Pleno de la Corporación con la cualificación de votos necesarios.

Este dato, que es rigurosamente cierto, implica, al menos dos consideraciones a tener en cuenta. Por una parte, que los acuerdos plenarios se adoptan una vez debatidos y analizados los expedientes en las sesiones que haga falta o que requieran la mayoría de corporativos en las Comisiones Informativas Municipales.

Es en comisión donde se contrasta la información que sustenta cada expediente. Cuando los corporativos consideran suficientemente conocido y debatido el tema dictaminan su pase al pleno para su aprobación o rechazo. Las actas de la Comisión son por tanto documentos esenciales del expediente que aunque se archiven en lugar distinto completan la información.

Por otro lado, el hecho de que un expediente se apruebe por el Pleno de la Corporación en sesión pública, con presencia de cualquier interesado y desde luego de la prensa, implica su total transparencia. De la misma forma, los actos del pleno, y el diario de sesiones, abundan en la aportación de datos objetivos respecto al grado de conocimiento e implicación de cada propuesta.

Por otro lado, gran parte de los acuerdos analizados han exigido de los oportunos trámites de información pública. Información pública que nuevamente añade transparencia y en muchos casos sirve para completar datos inicialmente no contrastados.

- En segundo lugar

Aunque la Cámara matiza en su informe que las conclusiones se refieren a los expedientes analizados, la expresión de los textos pudiera en algún caso dar a entender que la conclusión es extensible al conjunto de actuaciones municipales similares en materia urbanística. Se reitera la matización de la Cámara, aunque sin embargo deba exigirse que cualquier consideración no vaya más allá, por extensión, del alcance del trabajo realizado.

Expediente relacionados

1. Expedientes con Modificaciones del P.G.O.U.

1.1. Agrupación San Juan.

Lo primero que hay que indicar en este expediente es que se trata de una ligerísima adaptación del P.G.O.U., que afecta a la insignificante cantidad de 761 m² que, teniendo constancia de que la propiedad iba a ser adquirida por la Agrupación Deportiva San Juan por permuta con el Gobierno de Navarra, servían para completar las inconexas y deslavazadas instalaciones sociales preexistentes en la entidad deportiva.

Este expediente, a pesar de un informe desfavorable obrante en el expediente, lo que da idea de la transparencia de la operación, por la no ocultación de opiniones (que en todo caso serían matizables), se aprueba inicialmente, se somete a información pública, se aprueba provisionalmente y es aprobada definitivamente por el Gobierno de Navarra.

Se afirma que no se cuantifica o estima el incremento de valor que puedan experimentar los terrenos como consecuencia de la modificación.

Pues bien, la ley ni los reglamentos exigen a nuestro juicio tal cuantificación o estimación.

1.2. PONSAL.

Se trata de un expediente inconjuso que simplemente se aprueba inicialmente, después de un largo debate en varias Comisiones Informativas, abriendo con ello un trámite y del que no hay pronunciación posterior. La conclusión que avanza la Cámara es por tanto prematura.

En todo caso fue un expediente aprobado unánimemente y del que en el diario de sesiones del Pleno puede verse una intervención de un corporativo que una vez votado el asunto pide la palabra para expresar su satisfacción porque este expediente se hubiera aprobado unánimemente.

1.3. Autobuses.

La conclusión de la Cámara precisa alguna matización:

Esta operación se articula después de considerar que la actual estación, si bien correctamente situada en cuanto a entorno urbano, presentaba claras limitaciones para hacer de ella un centro de transporte en autobús que recogiera no sólo las líneas actualmente existentes, sino todo el discrecional, en claro aumento en la ciudad, así como las cercanías. Se comienza a plantear la conveniencia de una nueva estación en la zona y la liberación de los solares de la actual y el de intendencia a fin de que de la enajenación de estos de conformidad con una modificación de planeamiento razonable para esta parte de la ciudad pudieran derivarse recursos para importantes operaciones de promoción de vivienda pública que ayudaran al ya de por sí difícil desarrollo de las propuestas urbanísticas de remodelación de barrios periféricos semiconsolidados (San Jorge, Rochapea, Milagrosa, Echavacoiz, etc...). Se plantea, sin reparo alguno, ya que ello no deja de ser un mandato o derecho constitucional, la recuperación por parte del Ayuntamiento de las plusvalías derivadas de la actuación urbanística en esta zona a fin de utilizarlas para equilibrar otras zonas más deprimidas y necesitadas de la ciudad.

1.4. Aceros del Sadar.

La conclusión de la Cámara, puesta de manifiesto de manera más contundente en el párrafo C de la conclusión 15ª, es del todo punto de vista inaceptable. No se entiende de donde surge. La modificación aprobada inicialmente, de la que se dice no consta informe técnico ni jurídico que la avale, olvidando que se trata de un documento de redacción interna, y de la que también se menciona que no consta cuantificación del incremento del valor de los terrenos (aspecto este del que nos remitimos a lo ya expuesto), se fundamenta y justifica en razones estrictamente urbanísticas de terminar un sistema viario, completar un sistema de parques y terminar una zona que, no se puede olvidar, constituye la entrada de la ciudad. Clasifica el suelo en el régimen jurídico que de hecho le corresponde, urbano, porque reúne las condiciones para ser así considerado. Se trata de una modificación del P.G.O.U. ya programada en el ya reiteradamente mencionado documento "Programa de Actuación 1990 P.G.O.U." y se plantea, además, por otras razones de carácter estratégico que venían a cumplimentar las previsiones de suelo municipal (el Ayuntamiento era el primer y más importante propietario), a partir del cual continuar con la política de vivienda convenida con el Gobierno de Navarra y VINSAs. (De hecho esta zona estaba también incluida en el programa estratégico en materia de suelo y vivienda 1989-1993).

1.5. Modificación de Manzana en calle Paulino Caballero.

Se trata meramente de un documento técnico de redacción interna al que se da el oportuno trámite, que entre otras cuestiones argumenta respecto a la oportunidad, conveniencia y adecuación de la catalogación primera del P.G.O.U. del 84. Se concluye en que "esta actuación global es un ejemplo de la complejidad de las operaciones urbanísticas municipales en los que intervienen diversos agentes y bienes a enajenar o transmitir."

Esta afirmación incurre en un sofisma, puesto que generaliza lo que es singular. Esta, ha sido en efecto una operación compleja. Ahora bien, en modo alguno pueden extraerse linealmente conclusiones que califiquen "las operaciones urbanísticas municipales". Las demás operaciones municipales podrán ser complejas, pero lo será en la medida en que el marco jurídico, como lo ha calificado la Cámara, es complejo.

1.6. Antiguos talleres IRUÑA.

Las propuestas que afectan a Talleres IRUÑA, tramitadas como modificación puntual del P.G.O.U., único camino posible y legítimo para ello, cambian puntualmente la filosofía del Plan, sin que este cambio alcance la adopción de un modelo territorial distinto en su mayoría al antiguo. Propuestas que tramita y aprueba, no hay que olvidarlo, el Pleno de la Corporación, soberano para, actuando con sujeción a Derecho, establecer las pautas y desarrollos del modelo urbano de la ciudad.

2. Cesiones a agrupaciones deportivas.

Se reitera lo dicho en relación a las Comisiones informativas y acuerdos plenarios. Sorprende sin embargo que se ponga en cuestión de procedimiento de concurso público, que entre otras consideraciones supone un trámite de información pública que abunda en la transparencia de la actuación municipal.

3. Permutas

La Cámara, y en relación con las valoraciones utilizadas en los expedientes no diferencia aquellos tramiteados al amparo del R.A.M.N. de los posteriores. En los primeros no era exigible una tasación como tal, sino la nueva contestación de la equivalencia de valores. En todos los casos sin embargo, los expedientes y la Cámara no dice lo contrario, cumplen relación con la actuación del Gobierno de Navarra. Y añadir por último en relación con dos manifestaciones que se contienen en la página decimotercera, apartado B; las apreciaciones de una sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en recurso planteado en su día a alguna de las cuestiones que nos ocupa:

La Sala afirma (fundamento cuarto de derecho):

"A la vista de lo actuado la Sala estima de las más razonables el sistema seguido" (se refiere al sistema de permuta).

Y en el considerando sexto respecto a la falta de titulación:

"En opinión de la Sala y por lo que a esta jurisdicción corresponde, la validez o no del acuerdo municipal no está en función de cuando los permutantes adquirieron la propiedad de las fincas a permutar ni tan siquiera de si éstos eran o no propietarios. Ello afectaría a la posterior eficacia del acuerdo pero no a su validez. En el presente caso es claro que para el momento de otorgarse las escrituras de permuta los permutantes habían adquirido la propiedad de las fincas y por tanto la permuta acordada por el acuerdo recurrido llegaron a ser plenamente eficaces".

4. Valdizarbe.

La gestión de las transferencias de aprovechamientos urbanísticos ha ido evolucionando desde la implantación del P.G.O.U.

En un principio las licencias se otorgaban condicionadas a que sus titulares aportaran los excesos de aprovechamientos, sin exigirse su materialización ni su afianzamiento.

Posteriormente se comenzó a exigir en la tramitación de las Licencias de Primera Utilización un compromiso notarial asumiendo llevar a cabo un proceso reparcelatorio en un plazo

de hasta 3 años y con una fianza en garantía de la culminación de la reparcelación.

Aprobado por el Pleno de la Corporación el procedimiento a seguir para las transferencias de aprovechamiento, las licencias de primera utilización se tramitaban previa solicitud de la reparcelación y con una fianza, materializado generalmente en metálico y en algún caso mediante aval.

Posteriormente se consideró la conveniencia de exigir la solicitud de la reparcelación con la tramitación de las licencias de obra y, si bien en un principio se mantuvo la exigencia de las fianzas, posteriormente ésta se eliminó, e incluso se consideró, con ciertas dudas hoy también latentes, que la liquidación por T.A.U. podía exigirse mediante procedimiento de apremio.

Esta evolución en la tramitación de los excesos de aprovechamientos, ha originado que:

- Existan licencias de obras y de primera utilización otorgadas sin que haya solicitado la transferencia de aprovechamiento, ni se hayan afianzado.

- Situaciones dispares, debido a que en unos casos se exigió el afianzamiento con la 1ª Utilización, en otros con la licencia de obras, en otros no se exige depósito sino la aprobación de la reparcelación antes de la primera utilización.

De un análisis de los hechos podemos concluir que las licencias de primera utilización otorgadas a Promociones Valdizarbe no son las únicas otorgadas sin haber abonado las T.A.U. correspondientes, basta comprobar casos como los de Promociones Urumea con la licencia de Primera Utilización otorgada el 30/08/89 sin fianza y sin solicitar todavía la reparcelación otorgada el 05/09/87 sin fianza y cuya reparcelación se solicitó muy posteriormente a requerimiento del Ayuntamiento tramitándose la T.A.U. en el año 1994, el de Edificios, Residencias, Obras y Servicios, S.A., otorgada el 16/11/92 con la reparcelación aprobada pero sin pagar la liquidación y sin que se hubiera afianzado su importe.

3. ULTIMAS CONSIDERACIONES

Como resumen del trabajo realizado y a modo de valoración final, la Cámara considera que la gestión urbanística en suelo urbano del Ayuntamiento de Pamplona y en relación a los expedientes revisados *"se caracteriza fundamentalmente por:*

- *Su confusión y complejidad administrativa.*
- *Su falta de transparencia y publicidad.*
- *Incumplimiento de determinadas precripciones legales en materia urbanística y administrativa.*

- El planeamiento urbanístico se modifica y adapta en muchas ocasiones para hacer viable determinadas operaciones urbanísticas concretas, sin que consten estudios técnicos que respalden tanto la oportunidad y racionalidad como el interés social y / o municipal de los mismos".

"No obstante, en opinión del Ayuntamiento, su actuación en este periodo ha estado dirigida a dotarse de un patrimonio municipal del suelo y de los recursos financieros necesarios para la gestión municipal".

Curiosamente el último párrafo no ha sido analizado por la Cámara (nos remitimos a lo expuesto en el apartado referente a la conclusión 12ª.

Este Ayuntamiento quiere que quede claro en todo el cuerpo del informe y en sus conclusiones el matiz que incluye esta adenda. En ningún modo puede concluirse en la forma en que se hace extendiéndose al quehacer urbanístico municipal, ni siquiera referido al suelo urbano.

En todo caso las valoraciones finales debieran ser matizadas a tenor de lo expuesto en el cuerpo de las alegaciones no trasladando en absoluto problemas y valoraciones, que compartimos, del marco jurídico al modo de operar municipal.

Es claro que resulta necesario revisar el P.G.O.U. de Pamplona y adaptarlo a la nueva Ley; ahora bien, una revisión de Plan, la redacción de un planeamiento, en definitiva, precisa de un tiempo razonable, que debe ser de reflexión y por tanto de cierta calma.

Pamplona, a veintinueve de marzo de 1995
EL ALCALDE,

**ANEXO 4. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES
PRESENTADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA**

Analizadas las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Pamplona al Informe Provisional, esta Presidencia resuelve elevarlo a Definitivo con las siguientes puntualizaciones:

1º. Respecto a la alegación sobre la competencia de la Cámara de Comptos para fiscalizar esta materia.

Sorprende la alegación del Ayuntamiento, relativa a los objetivos y alcance del informe, en la que pretende delimitar la competencia fiscalizadora de la Cámara de Comptos de Navarra. Debemos señalar a este respecto que la Cámara de Comptos, según su Ley Foral reguladora, es el órgano fiscalizador de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad foral así como de aquellos fondos que tengan la consideración de públicos y que, en ejercicio de estas funciones de fiscalización pública, el control de legalidad es un aspecto esencial, máxime en informes como el presente en que el ámbito a fiscalizar tiene un alto grado de contenido jurídico.

Por ello, debemos dejar muy claro que fiscalizar la gestión urbanística de un Ayuntamiento y su adecuación a la legalidad entra de lleno en las competencias fiscalizadoras de esta Institución como también entran de lleno en ella todos los aspectos claves para una correcta y racional gestión económico-financiera de los fondos públicos como pueden ser la gestión de personal, la gestión y organización administrativa, la contratación pública, la gestión informática, etc., en los que la Cámara viene incidiendo en sus informes.

2º. Respecto a la alegación sobre los pronunciamientos de legalidad y la citación de fuentes en el cuerpo del informe.

En relación con esta segunda alegación, la Cámara de Comptos debe puntualizar dos aspectos:

a) La complejidad e incertidumbre que rodea al marco jurídico vigente en materia de urbanismo no es óbice para que la Cámara de Comptos, en muchos casos, pueda pronunciarse de una forma clara y rotunda sobre aspectos legales que a su juicio no ofrecen duda alguna y, en otros que puedan ofrecerla, deje constancia de las dudas legales y situaciones contradictorias existentes y plantee, en su caso, posibles soluciones.

b) Dado que un informe de fiscalización no es un dictamen jurídico, la Cámara de Comptos no tiene por costumbre reproducir en el cuerpo de sus informes las colaboraciones, citas y fuentes doctrinales y jurisprudenciales que fundamentan sus opiniones.

Todo ello forma parte de los papeles de trabajo internos de la Institución en los que se sustenta el informe definitivo que emite la Cámara de Comptos. Es en este informe en el que la Cámara recoge y hace suyas, con carácter definitivo, las consideraciones, opiniones, conclusiones y recomendaciones que considera relevantes a la vista de sus papeles de trabajo y de todo el proceso fiscalizador seguido.

3º. Respecto a la ausencia en el informe de un análisis sobre la repercusión económica de la gestión urbanística, precisamos lo siguiente:

a) Todo estudio económico exige la disposición previa de datos cuantitativos rigurosos y debidamente soportados y avalados por la documentación y justificación suficiente.

b) Según las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, las conclusiones de auditoría deben obtenerse mediante la aplicación de las pruebas oportunas que permitan conseguir la evidencia documental y analítica suficiente, pertinente y válida.

c) El Ayuntamiento de Pamplona, sin embargo, no dispone ni de la información ni de los mecanismos de registro contable que

respalden la solvencia técnica de cualquier tipo de informe de evaluación económica de su gestión urbanística.

No obstante, esta Cámara se compromete a realizar dicho estudio económico, una vez que el Ayuntamiento adopte e implante las medidas organizativas necesarias para su elaboración, que por otra parte, son exigibles y recomendables para cualquier entidad.

4ª. Respecto a la empresa "Promociones Valdizarbe", insistimos en que, de acuerdo con la información que obra en los expedientes, es la única empresa que ha obtenido licencia de apertura y/o primera utilización sin haber abonado las TAUs correspondientes, teniendo concluido el procedimiento reparcelatorio y habiéndose practicado la correspondiente liquidación de unidades de aprovechamiento.

Pamplona, 31 de marzo de 1995.

EL PRESIDENTE,



Fco. Javier Tuñón San Martín

APÉNDICE DE ABREVIATURAS

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

LS'76: Texto refundido de la Ley sobre régimen urbanístico y ordenación urbana.

LS'90: Ley de reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo.

TR'92: Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

LFOTU: Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo.

RPU: Reglamento de planeamiento urbanístico.

RDU: Reglamento de disciplina urbanística.

RGU: Reglamento de gestión urbanística.

NUG: Normativa urbanística general del PGOU de Pamplona.

PAU: Programas de actuación urbanística.

TAV: Transferencias de aprovechamiento urbanístico.

CUMAN: Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Navarra.

RAMN: Reglamento de Administración Municipal de Navarra.

LFAL: Ley Foral de Administración Local.

TAN: Tribunal Administrativo de Navarra.