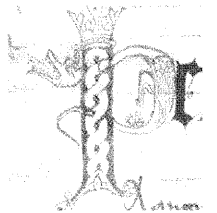




**Ambito de la  
Administración Foral**

Programa presupuestario  
“Promoción del  
sector turístico,  
1998”



*Septiembre de 1999*



CÁMARA DE  
COMPTOS  
DE NAVARRA  
NAFARROAKO  
KONTUEN  
GANBARA

ÍNDICE	PÁGINA
I. Introducción .....	3
II. Objetivo, alcance y limitaciones.....	5
III. Opinión y resumen de conclusiones y recomendaciones .....	7
IV. Ejecución presupuestaria de 1998.....	9
V. Comentarios, conclusiones y recomendaciones.....	11
Anexo 1. Indicadores y disposiciones normativas del programa .....	25
Anexo 2. Evolución de gastos e ingresos en los años 1995 a 1998 .....	27



CÁMARA DE  
COMPTOS  
DE NAVARRA  
NAFARROAKO  
KONTUEN  
GANDARA

## I. Introducción

En el programa de fiscalización de la Cámara de Comptos de Navarra para el año 1999 se incluyó la fiscalización de la gestión del programa presupuestario "Promoción del sector turístico" del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo correspondiente al año 1998.

Según se desprende de la documentación del programa:

"Navarra es en este momento una comunidad con un desarrollo estable de la actividad turística y busca el planteamiento de una serie de actuaciones en el tiempo para el mantenimiento de sus recursos. Por otro lado Pamplona se constituye como un destino muy agradable para convenciones y congresos en consonancia con su capacidad de acogida. Se busca la configuración de una actividad por parte de la administración que posibilite la comercialización de Navarra como destino turístico. Debemos incidir en la mejora de los siguientes aspectos:

- Aumento de la calidad de la oferta para que sea competitiva en el mercado.
- Ausencia de staff estable que posibilite una acción de asesoramiento de la iniciativa privada y un plantemiento de gestión por proyectos.
- Revisión de la base normativa tanto de ordenación como de ayudas, siempre orientada a la mejora de la calidad.
- Búsqueda de la eficacia y sobre todo de la eficiencia en la actividad del Departamento y en sus relaciones con el sector y los ayuntamientos a través de las asociaciones y consorcios.
- Necesidad de crear una infraestructura que dé soporte al servicio de información y comercialización."

Para lo que se señalan los siguientes objetivos y acciones:

"Adecuación de los recursos (Naturales, patrimoniales y culturales) con una gestión que permita su mantenimiento. Creación de una iniciativa privada formada por PYMES, ligadas a su entorno, cuya actividad (principal o complementaria) les permita vivir y desarrollarse.. Planteamiento de unos nuevos servicios, y mejora de los ya existentes (carreteras, centros de salud, polideportivos, bancos, etc.) que aporten la infraestructura necesaria para que se desarrollen los dos puntos anteriores, tanto en las diferentes zonas de Navarra como en su capital.(Palacio de congresos Auditorio). Consecución de un nivel de formación óptimo para todos los agentes, tanto del equipo interno del Departamento como de la iniciativa privada y sobre todo pública, a fin de que sean capaces de asumir sus responsabilidades y llevarlas a la práctica.

- Plan de Infraestructuras: Revisión de normativas de ayudas (nuevos criterios enfocados hacia la Calidad). Diseño de actividad de asesoría técnica y económica de proyectos. Coordinación en los proyectos públicos de ayuntamientos, consorcios, etc, sobre todo en lo que respecta a infraestructuras comunes (búsqueda de diseños de gestión).
- Plan de Ordenación. Revisión de las normativas técnicas. Puesta en marcha de la Ley de Sanciones. Protección del consumidor turístico. Estudio del entorno de actividad de los Consorcios.
- Plan de Herramientas. Plan de Publicaciones. Estudios de Oferta. Estudios de Demanda. Plan de Medios- Archivo fotográfico, etc. Base de Datos.

- Plan de Formación y Comunicación: interno. Del propio equipo de trabajo, externo. De los demás agentes implicados, interdepartamental (con otros departamentos implicados -Cultura, Medio Ambiente, Obras Públicas, etc.-). Con la Secretaría de Turismo y otras comunidades. Con la U.E. para adecuar directrices y aprovechar acciones e iniciativas. Con la población local, fundamentalmente a través de los medios de comunicación.

- Plan de Comercialización-Receptivo. Diseño de un producto adecuado. Reconversión de la red de oficinas en red de puntos de venta.

- Plan de Comercialización-Márketing. Plan de Ferias. Plan de Publicaciones. Plan de Medios.”

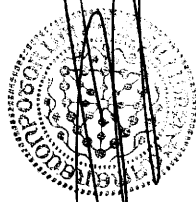
Los indicadores del programa hacen referencia a la actividad a realizar respecto a la financiación de inversiones, a las acciones de información, a la formación profesional y a la administración de actividades turísticas.

En el anexo 1, incorporado al final de este informe, se incluyen los indicadores y la normativa aplicable a este programa.

Además hay que señalar la existencia de un plan estratégico de la gestión turística, aunque no está oficialmente aprobado.

El programa presenta un presupuesto de gastos de 1.126 millones y de ingresos de 196 millones de pesetas.

La gestión del programa la realiza el Servicio de Turismo, que en 1998, ha contado con 14 personas fijas y 34 personas con carácter temporal.



## II. Objetivo, alcance y limitaciones

### II. 1. Objetivo

De acuerdo con la Ley 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha incluido en su plan de actuación para 1999 la fiscalización de la gestión del programa presupuestario "Promoción del sector turístico".

Con la realización del presente trabajo la Cámara de Comptos pretende la consecución de los siguientes objetivos:

- Contrastar que la ejecución presupuestaria del programa, en sus diferentes epígrafes económicos, recoge la totalidad de gastos e ingresos que le son imputables, al objeto de poder emitir una opinión acerca de la razonabilidad de la misma.
- Verificar el cumplimiento del principio de legalidad aplicable a la actividad objeto de programación.
- Evaluar los sistemas de control interno implantados en la unidad administrativa responsable del programa, proponiendo, en su caso, las recomendaciones que se consideren oportunas en orden a su mejora.
- Analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado con los diferentes proyectos del programa.

### II. 2. Alcance

Teniendo en cuenta los objetivos anteriores, el trabajo se ha centrado en la revisión tanto de los procedimientos administrativos aplicados como del presupuesto del programa para 1998, analizando y evaluando los aspectos de organización, contabilidad y control interno así como estudiando, en la medida de la información disponible, el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

Como metodología se han aplicado los programas habitualmente utilizados por esta Cámara recogidos en sus Guías de Auditoría y desarrollados de acuerdo con las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

El informe se estructura en cinco apartados que, tras la introducción, incluye los objetivos, el alcance y limitaciones, la opinión y las conclusiones y recomendaciones.

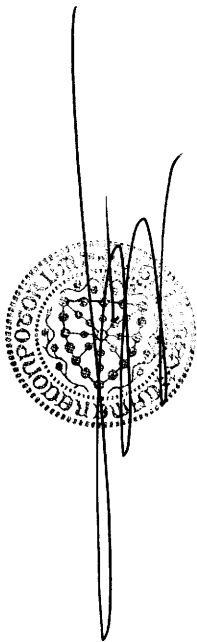
Estos apartados se completan con dos anexos en los que se detallan los indicadores del programa, así como la normativa aplicable, en el primero y la evolución de la ejecución presupuestaria entre los años 95-98 en el segundo.

### II. 3. Limitaciones

Como limitación genérica señalamos que la consecución del objetivo de analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía en la ejecución del programa se ve afectado por la insuficiente definición y cuantificación de los objetivos e indicadores en la presentación del programa, por lo que este análisis se realiza en función de la documentación existente en el Servicio y la recogida en las memorias de diferentes años.

El trabajo de campo lo ha desarrollado, entre los meses de febrero y abril, un equipo integrado por un auditor y dos técnicos de auditoría y ha contado, además, con la colaboración permanente de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos de Navarra.

Agradecemos al personal del Servicio de Turismo la colaboración prestada para la realización del presente trabajo.



### III. Opinión y resumen de conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con los objetivos relacionados en el epígrafe II del informe, nuestra opinión se estructura como sigue:

#### III. 1. Ejecución presupuestaria

La liquidación de ingresos y gastos del programa correspondientes al ejercicio de 1998 refleja de una manera razonable la actividad realizada si bien los gastos de personal contabilizados como tales son 41 millones menores que los reales. Esta diferencia se debe a que las retribuciones pagadas al personal temporal se contabilizan en líneas generales del Departamento.

Por otra parte los ingresos procedentes de la Unión Europea se contabilizan, de manera homogénea en todo el Gobierno, siguiendo el criterio de caja.

#### III. 2. Legalidad

Del muestreo realizado se observa que, en general, la actividad se realiza de acuerdo con el principio de legalidad.

#### III. 3. Organización y control interno

En general, los procedimientos de control interno aplicados garantizan un control adecuado de los recursos del programa. No obstante, se observa un desfase entre el presupuesto aprobado y las necesidades reales, que motiva la realización de transferencias presupuestarias para poder hacer frente a la gestión del programa de promoción del sector turístico.

Asimismo, es destacable el importante volumen presupuestario que se ejecuta en el último mes del ejercicio.

En el epígrafe V del informe se incluyen una serie de recomendaciones tendentes a mejorar la organización y control interno del programa "Promoción del sector turístico", referidas a las áreas de personal, gastos corrientes e inversiones y transferencias y que se resumen en:

- *Elaborar un presupuesto que se ajuste a la realidad de los gastos que se pretenden ejecutar, de manera que se minimice la realización de modificaciones presupuestarias.*
- *Planificar la actividad anual a realizar de forma que se distribuya a lo largo del año y se evite la acumulación de gasto en el último mes del ejercicio.*

- *Imputar al programa la totalidad de los gastos de personal que le corresponden.*
- *Fijar los plazos de realización de los trabajos, de acuerdo con las tareas encomendadas.*
- *Incrementar la coordinación con otros servicios del Gobierno de Navarra cuando en una actuación intervienen varios.*

### III. 4. Eficacia, eficiencia y economía

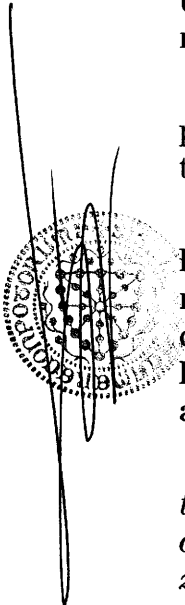
La limitación señalada en el epígrafe III de este informe nos impide valorar la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de este programa.

No obstante, de los datos existentes y memorias realizadas por el Servicio, se observa un incremento tanto de la oferta turística como de su utilización, así como un esfuerzo de promoción de lo que podemos denominar turismo rural.

Igualmente se observa la necesidad de plantear unos objetivos a largo plazo de la industria turística de Navarra sobre los que hacer los diferentes programas anuales.

A este respecto interesa resaltar la incidencia que en el turismo tienen las actividades de varios departamentos del Gobierno de Navarra y administraciones junto a la propia iniciativa privada, por lo que al Servicio de Turismo debe corresponderle como uno de los aspectos prioritarios la coordinación de las actividades de todos los entes involucrados en la actividad turística.

*Recomendamos que se considere la actividad turística como una actividad económica más y, tras la etapa ya terminada de inicio de la actividad turística en Navarra, se elabore un plan que permita encauzar y desarrollar esta actividad terciaria.*



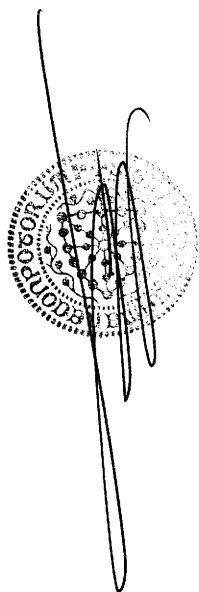


#### IV. Ejecución presupuestaria de 1998

La ejecución presupuestaria del programa en el ejercicio 1998 es la siguiente:

Gastos Concepto	(en pesetas)		
	Inicial	Consolidado	Ejecutado
Retribución total fija de funcionamiento	23.953.000	5.968.2989	5.684.602
Retribuciones del personal contratado	20.813.000	39.005.411	36.510.298
Retribuciones de personal contratado	18.214.000	0	0
Seguridad Social	24.065.000	19.362.724	17.119.855
Retribución total fija de funcionarios	44.086.000	43.546.180	43.546.180
Retribuciones del personal laboral	3.833.000	2.400.799	1.207.234
Horas extraordinarias	109.000	109.000	0
Remuneración por trabajo en días festivos	1.626.000	4.126.000	3.835.841
<b>Total capítulo 1</b>	<b>136.699.000</b>	<b>114.518.412</b>	<b>107.904.010</b>
Alquiler de locales	1.500.000	1.720.000	1.702.416
Gastos de funcionamiento de infraestructuras	14.000.000	24.500.000	24.499.493
Publicidad y propaganda	30.000.000	40.435.000	37.596.010
Cursos superiores de hostelería	9.000.000	12.000.000	10.032.981
Gastos de promoción turística	15.000.000	39.300.000	34.345.388
Asistencia a ferias	45.000.000	61.900.000	58.537.045
Estudios y trabajos técnicos	6.000.000	12.200.000	11.996.474
Dietas y locomoción	9.500.000	15.500.000	14.767.880
Publicaciones	45.000.000	115.300.000	101.660.444
<b>Total capítulo 2</b>	<b>175.000.000</b>	<b>322.855.000</b>	<b>295.138.131</b>
Promoción de paquetes turísticos	4.000.000	16.425.000	11.389.297
Transferencias para participación	6.000.000	8.050.000	8.035.340
Transferencias para gestión de asociaciones			
Transferencias para gestión de consorcios	40.000.000	40.000.000	40.000.000
<b>Total capítulo 4</b>	<b>75.000.000</b>	<b>111.325.000</b>	<b>102.238.737</b>
Inversiones en material turístico	8.000.000	11.600.000	11.474.770
Estudios y proyecto del Palacio de Congresos	103.000.000	53.250.000	38.240.920
Inversiones del Plan de Oficinas de Información	18.000.000	16.400.000	11.107.250
Inversiones del Plan de Infraestructuras	5.000.000	0	0
Inversiones del Plan de Oficinas	2.000.000	0	0
Inversiones del Plan de Infraestructuras	5.000.000	11.600.000	11.187.910
<b>Total capítulo 6</b>	<b>141.000.000</b>	<b>92.850.000</b>	<b>72.010.850</b>
Transferencias a los Consorcios	32.000.000	32.000.000	28.308.151
Transferencias para inversiones	4.000.000	15.509.635	10.117.851
Transferencias para inversiones	42.000.000	25.758.972	16.985.985
Transferencias a la iniciativa privada	80.000.000	93.122.927	92.469.561
Transferencias a la iniciativa privada	440.000.000	284.347.073	272.806.553
<b>Total capítulo 7</b>	<b>598.000.000</b>	<b>450.738.607</b>	<b>420.688.101</b>
<b>Total</b>	<b>1.125.699.000</b>	<b>1.092.287.019</b>	<b>997.979.829</b>

<b>Ingresos</b>			
<b>(en pesetas)</b>			
<b>Concepto</b>	<b>Inicial</b>	<b>Consolidado</b>	<b>Ingresado</b>
Otros ingresos	500.000	500.000	23.703.711
Reintegro de bonificación de intereses	1.000.000	1.000.000	3.638.060
Reintegro de intereses para anticipos	17.000.000	17.000.000	17.407.771
Ingreso por sanciones	500.000	500.000	620.000
<b>Total capítulo 3</b>	<b>19.000.000</b>	<b>19.000.000</b>	<b>45.369.542</b>
Concesiones a establecimientos turísticos	8.000.000	8.000.000	9.834.192
<b>Total capítulo 5</b>	<b>8.000.000</b>	<b>8.000.000</b>	<b>9.834.192</b>
Ingresos del F.S.E. para cursos de hostelería	4.000.000	4.000.000	523.663
Ingresos FEDER para financiar inversiones	1.000.000	1.000.000	0
Ingresos FEDER para financiar inversiones	130.000.000	130.000.000	163.288.515
Ingresos FEDER para financiar inversiones	4.000.000	4.000.000	0
Ingresos FEDER para financiar inversiones	8.000.000	8.000.000	0
<b>Total capítulo 7</b>	<b>147.000.000</b>	<b>147.000.000</b>	<b>163.812.178</b>
Reintegro de anticipos a entes locales	22.000.000	22.000.000	25.252.127
<b>Total capítulo 8</b>	<b>22.000.000</b>	<b>22.000.000</b>	<b>25.252.127</b>
<b>Total</b>	<b>196.000.000</b>	<b>196.000.000</b>	<b>244.268.039</b>



## V. Comentarios, conclusiones y recomendaciones

### V.1. De carácter general

El presupuesto de gastos del programa "Promoción del Sector Turístico" del año 1998, con un importe inicial de 1.126 millones de pesetas y un consolidado de 1.092, presenta una ejecución de 998 millones, esto es, el 89 y 91 por ciento respecto al inicial o consolidado.

Los porcentajes de ejecución por capítulos económicos respecto al presupuesto inicial y al consolidado son los siguientes:

	% Ejecución	
	S/Ppto. inicial	S/Ppto. consolidado
Personal	79	94
Compras	169	91
Transferencias corrientes	136	92
Inversiones	51	78
Transferencias capital	70	93
Total	89	91

Estos datos ponen de manifiesto los considerables cambios que experimenta el presupuesto inicial con un fuerte incremento de los gastos corrientes y una disminución de los de capital.

Existe, por tanto, un desfase entre el presupuesto y las necesidades reales del programa, ya que la mayor actividad de promoción turística origina un incremento de los gastos corrientes y, en consecuencia, se transfieren créditos de operaciones de capital a los capítulos de operaciones corrientes.

El retraso en el inicio de la construcción del Palacio de Congresos origina la baja ejecución de las inversiones.

Estas dos cuestiones explican, básicamente, la ejecución presupuestaria del ejercicio de 1998.

La ejecución presupuestaria de los últimos años, por capítulos económicos, ha seguido la siguiente evolución:

	Variación en porcentaje	
	1994-1998	1998-1997
Personal	128	85
Compras	190	115
Transferencias corrientes	16	8
Inversiones	80	83
Transferencias capital	62	- 4
Total	86	30

La ejecución de 1998 asciende a 998 millones, que supone un incremento del 86 por ciento, respecto a los 536 del año 1994 y del 30 por ciento respecto a los 768 millones de 1997.

Otro aspecto a destacar es el considerable gasto que se ejecuta en los últimos días del año. Así, hasta noviembre se ejecuta el 65 por ciento del gasto del capítulo 2, el 52 por ciento del 4, el 35 por ciento del gasto del capítulo 6 y el 38 por ciento del gasto del capítulo 7.

Las resultas de estos capítulos ascienden a 286 millones de pesetas, que representan el 29 por ciento de la ejecución total del programa.

Recomendamos:

- *Elaborar un presupuesto que se ajuste a la realidad de los gastos que se pretenden ejecutar, de manera que se minimice la realización de modificaciones presupuestarias.*
- *Planificar la actividad anual a realizar de forma que se distribuya a lo largo del año y se evite la acumulación de gasto en el último mes del ejercicio.*

Los ingresos, con un presupuesto inicial y consolidado de 196 millones, presentan una ejecución de 244 millones. Este incremento se produce fundamentalmente por unos mayores ingresos procedentes del Feder y de la partida de otros ingresos que, presupuestada en medio millón, asciende a 24 millones. En esta partida se recogen principalmente ingresos en concepto de los espacios en la guía de turismo rural, del concurso de ideas del Palacio de Congresos, de la venta del perfume de Navarra y por devolución de subvenciones.



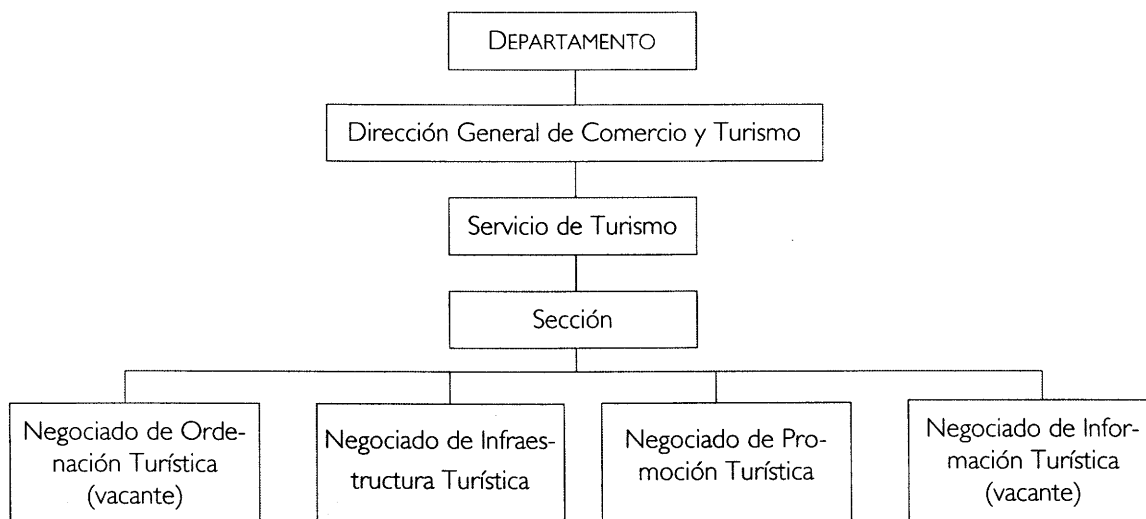
## V. 2. Personal

Con un presupuesto inicial de 137 millones y consolidado de 115, presenta una ejecución de 108 millones de pesetas, con un incremento del 85 por ciento sobre la ejecución del ejercicio de 1997.

El gasto real asciende a 148 millones de pesetas, esto es, 41 millones más que los contabilizados. Debido, principalmente, a que las retribuciones del personal temporal se contabilizan en líneas generales del servicio y no en las del programa.

Asimismo, se observa que se producen diferencias en los criterios utilizados para imputar contablemente determinados pagos, que, lógicamente, no afectan al importe global.

El organigrama es el siguiente:



La plantilla contempla 25 puestos de trabajo de los que 10 están vacantes.

El número de personas que ha trabajado durante 1998 asciende a 48: 14 funcionarios, 16 laborales con contrato temporal durante todo el año y 18 laborales con contrato temporal. Además un letrado, asignado a la Secretaría Técnica del Departamento, asume la asesoría jurídica del servicio de Turismo.

Las necesidades de personal en este Servicio vienen condicionadas por la estacionalidad del turismo por lo que se produce la existencia de contratos temporales.

*Recomendamos imputar al programa la totalidad de los gastos de personal que le corresponden.*

### V. 3. Compras de bienes y servicios

Con un presupuesto inicial de 175 millones y consolidado de 323 millones presenta una ejecución de 295 millones con un incremento del 115 por cien sobre la ejecución del ejercicio de 1997.

El gasto de este capítulo se destina básicamente a financiar la actividad que realiza el propio Servicio de Turismo para promocionar el sector. Así, más de tres cuartas partes del gasto del capítulo se destina a publicaciones de folletos, asistencia a ferias, publicidad y propaganda y promoción turística.

Destaca el importe de las modificaciones, 148 millones, que suponen el 85 por ciento del presupuesto inicial y que tienen su origen, principalmente, en disminuciones de los capítulos 6 (inversiones) y 7 (transferencias de capital).

La gestión de las publicaciones se comparte con el Departamento de Presidencia, ya que este departamento centraliza la gestión de los contratos de asistencia técnica cuyo objeto sea la edición de publicaciones.

Del análisis realizado se observa que, en general, se sigue el procedimiento establecido aunque la acumulación de encargos realizados a final del año origina retrasos en las entregas y dificulta el control de los plazos, responsabilidad del Departamento de Presidencia, ya que las entregas se efectúan al de Turismo.

En un expediente de 2 millones de pesetas para instalación de un "stand" en una feria se observa que se piden tres ofertas, pero las empresas que licitan están relacionadas entre sí, lo que, en la práctica supone ausencia de concurrencia.

Recomendamos:

- *Efectuar una planificación de la actividad editora que permita su distribución a lo largo del año y evite la acumulación en el último mes con lo que se facilitaría también el control de los plazos de entrega.*
- *Promover en todos los casos la concurrencia real, evitando la licitación de empresas relacionadas.*

#### V. 4. Transferencias corrientes

Con un presupuesto inicial de 75 millones y un consolidado de 111 millones, presenta una ejecución de 192, que representa un 7 por ciento más que en el año 1997.

Los principales conceptos subvencionados corresponden a actuaciones de promoción municipal, 11 millones; la gestión de asociaciones, 43 millones; y la gestión de consorcios, 40 millones.

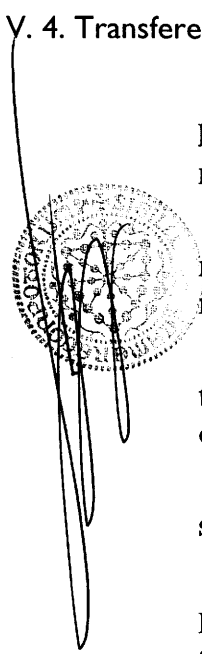
En general, los organismos relacionados con el turismo realizan actuaciones de muy diversa índole y no siempre es fácil determinar su vinculación o no con la actividad turística.

Además, la variedad de gastos que se producen genera que no todos sean subvencionables.

Del análisis realizado, se observa que las entidades subvencionadas presentan documentación justificativa de sus gastos y esta es revisada en el servicio, concediéndose las subvenciones tras la emisión de los oportunos informes.

Como consecuencia de nuestra análisis, observamos una serie de aspectos sobre los que es conveniente concretar más o definir, por lo que recomendamos:

- *Establecer en las convocatorias las prioridades y criterios que han de regir en la concesión.*



- *Establecer un modelo de solicitud normalizado. En dicha solicitud debería reflejarse, en su caso, la existencia de otros tipos de ayudas.*
- *Definir cómo debe efectuarse la justificación de la realización de los gastos subvencionados ya que se observan diversas formas de realizarla. En este sentido, resolver, principalmente en los consorcios, si debe subvencionarse o no el IVA.*
- *Sería conveniente definir, de manera general, la configuración jurídica de los consorcios ya que existen diferentes interpretaciones.*
- *Analizar las posibles duplicidades entre las actividades del Departamento y las subvencionadas, como, por ejemplo, ediciones de guías, asistencias a ferias, etc...*
- *Establecer los requisitos para justificar los gastos a subvencionar cuando se producen con los propios socios de asociaciones o consorcios.*

#### V. 5. Inversiones

Con un presupuesto inicial de 141 millones de pesetas y consolidado de 93 presenta una ejecución de 72 millones con un incremento del 83 por ciento respecto al ejercicio de 1997.

En este capítulo se recogen los gastos originados por el diseño de los folletos publicitarios, las inversiones propias del servicio (ordenadores) y otros como las reformas del camping de Urbasa, el Palacio de Congresos y la nueva ubicación de la Oficina de información de Pamplona.

La ejecución de este capítulo es la más baja con un 51 por ciento sobre el presupuesto inicial y un 78 sobre el consolidado. Este nivel de ejecución viene motivado por los retrasos en la edificación del Palacio de Congresos y de la nueva Oficina de información de Pamplona, inaugurada en junio de 1999.

En los trabajos de diseño de los folletos se incluyen también los de seguimiento de la impresión. Por ello, los contratos terminan no al entregarse el diseño sino al efectuarse la impresión. Dado el retraso que se produce en ésta, recuérdese lo indicado en el epígrafe V.3., es difícil adecuar los plazos de terminación de los trabajos de los pliegos con los plazos reales de terminación de los trabajos.

En el caso del Palacio de Congresos los gastos realizados corresponden a los derivados del concurso de ideas, premios, anuncios y gastos del jurado, hasta un total de 38 millones.

La adquisición de material informático se realiza casi en su totalidad por el Departamento de Presidencia de acuerdo con la Ley de Presupuesto de 1998.

No hemos podido comprobar los albaranes de entrega ya que algunos productos no se había definido donde se iban a instalar.

En el caso de las obras en el camping de Urbasa, éstas se adjudican por el importe de licitación, 19,2 millones, ya que la otra oferta presentada superaba dicho importe. La liquidación final asciende a un 9,9 por ciento más. A pesar de los requerimientos del Ayuntamiento del Valle de Yerri no consta en el expediente la autorización del Departamento de Medio Ambiente previa a la concesión de la licencia municipal de obras.

Recomendamos:

- *Fijar los plazos de realización de los trabajos, de acuerdo con las tareas encomendadas.*
- *Definir perfectamente las necesidades de adquisición y destino de los bienes con anterioridad a su adquisición.*
- *Coordinar las actuaciones de inversión que requieren autorización del Departamento de Medio Ambiente con anterioridad a su inicio y cumplir todos los requisitos señalados por la normativa.*

#### V. 6. Transferencias de capital

Con un presupuesto inicial de 598 millones de pesetas y consolidado de 451 millones presenta una ejecución de 421 millones, esto es, un 4 por ciento menos que el año 1997.

Las transferencias de capital se destinan a subvencionar inversiones en infraestructuras turísticas realizadas por:

- Consorcios, agrupaciones de ayuntamientos para promover el desarrollo económico-turístico: 28 millones de pesetas.
- Entidades Municipales: 27 millones de pesetas.
- Entidades privadas: 365 millones de pesetas.

Estas inversiones están financiadas en parte por la Unión Europea a través del programa FEDER, del que en 1998 se han contabilizado como ingresos 163 millones de pesetas.

A partir de 1997, y debido a la acumulación de expedientes, se suspendieron las ayudas a la iniciativa privada por lo que a partir de esa fecha el trabajo se ha dedicado a resolver los expedientes pendientes.

Una vez realizada esta labor se ha aprobado una nueva convocatoria para PYMES y siguen suspendidas las ayudas para casas rurales.

Estas ayudas han sido analizadas también por la sección de auditoría del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.

Del análisis realizado se desprende que, en general, en la gestión de estas ayudas, se siguen los procedimientos establecidos en la normativa.



No obstante, hay aspectos que deben concretarse más, por lo que recomendamos:

- *Incrementar la coordinación con otros servicios del Gobierno de Navarra sobre las ayudas a las casas rurales que al mismo tiempo son vivienda habitual.*
- *Definir la inclusión o no de determinados tipos de gastos como subvencionables.*
- *Establecer la documentación a presentar, ya que en algunas ocasiones puede resultar excesiva y no siempre se presenta la totalidad de la señalada en la normativa.*
- *Establecer los plazos de forma que se evite la acumulación de trabajo en unas fechas lo que dificulta la gestión y el control.*

Asimismo debemos resaltar que gran parte de las recomendaciones efectuadas en el informe de la sección de auditoría interna habían sido consideradas por el Servicio de Turismo y tomado las medidas precisas para su corrección.

#### V. 7. Ingresos

Con un presupuesto inicial y consolidado de 196 millones de pesetas tienen una ejecución de 244 millones, esto es un 2 por ciento menos que el año 1997.

Los conceptos más importantes son los ingresos de la Unión Europea, 163 millones para cofinanciar inversiones de diversas entidades; los reintegros de ayudas, 46 millones, y otros ingresos con 24 millones.

Los ingresos procedentes de la Unión Europea se registran siguiendo el criterio de caja. A este respecto puede verse el informe sobre el análisis del marco general de las transferencias comunitarias publicado en el BOPN nº 15, de 5 de marzo de 1997.

En otros ingresos destacan los siguientes conceptos:

Concepto	Millones de pesetas
Los espacios en la guía de turismo rural	8
Devolución de subvenciones	7
Concurso ideas Palacio de Congresos	4
Venta perfume de Navarra	3
Otros	2
Total	24

## V. 8. Eficacia y eficiencia

La gestión turística presenta unas características propias que vienen condicionadas porque sobre la actividad turística inciden varios departamentos y diversas administraciones. Así, hay que pensar que para el desarrollo del turismo es conveniente analizar la situación de los sistemas de comunicación (Departamento de Obras Públicas), del entorno natural (Departamento de Medio Ambiente), de las actividades culturales (Departamento de Educación y Cultura), etcétera y que el turismo se centra en diversas localidades por lo que es precisa la participación de las entidades locales (ayuntamientos, concejos y mancomunidades).

Pero junto a esta labor institucional, es necesaria una iniciativa privada que cree una industria turística. Lógicamente, la conjunción de todos estos aspectos requiere un plan de desarrollo de la industria turística y un amplio consenso político para su puesta en marcha.

Por ello, parece lógico que la labor de los responsables de turismo consiste en la coordinación de todos los implicados y en la promoción del turismo en Navarra y principalmente en el diseño del modelo de turismo que se desea implantar en la Comunidad Foral y su zonificación.

Como ya se ha indicado en el epígrafe de limitaciones, la insuficiente definición y cuantificación de los objetivos e indicadores impide efectuar un análisis de la eficacia y eficiencia de la gestión del programa. No obstante, hay que señalar la existencia de un plan estratégico, aunque no está oficialmente aprobado, por lo que en realidad puede considerarse como un documento interno de trabajo.

En este documento se apuntan dos aspectos a nuestro entender esenciales para analizar la situación del turismo en Navarra:

"a) Fortalezas internas:

1. Experiencia previa.
2. Estar a tiempo para el diseño de la gestión (no con mucho margen).
3. Se ha producido un fuerte aumento de la oferta.

b) Amenazas externas:

1. Situación de desorden creada por la falta de directrices ante unas expectativas fomentadas.
2. Decepción y pérdida de credibilidad por parte de los agentes (públicos y privados) ante el Departamento.
3. Desorden real que requiere unas acciones claras y determinantes.
4. Expectativa excesiva que se traduce en ansiedad frente a la actuación del Departamento. Habría que transmitir un sentimiento de cooperación que unifique los esfuerzos de todos."

Este documento recoge también las actividades realizadas.

El servicio de Turismo elabora una memoria de la actividad anual.

Presentamos, a continuación, una serie de informaciones recogidas de las memorias anuales y de datos estadísticos existentes en el Servicio con el objeto de comprobar la evolución del turismo en Navarra en los últimos años.

V. 8. 1. Evolución de las plazas turísticas

Alojamientos

Clase	1992		1994		1997		1998	
	Establec.	Plazas	Establec.	Plazas	Establec.	Plazas	Establec.	Plazas
Hoteles	44	4.302	45	4.397	54	5.073	54	5.005
Hostales	62	2.004	70	2.296	83	2.705	85	2.571
Pensiones	23	381	19	299	23	372	23	353
Fondas	177	1.572	166	1.449	112	1.245	111	1.266
Camping	14	5.600	15	6.082	21	8.436	22	8.836
Apartamentos	1	52	1	52	3	489	3	452
Total	321	13.911	316	14.575	296	18.320	298	18.483

Casas rurales

	1992		1994		1997		1998	
	Establec.	Plazas	Establec.	Plazas	Establec.	Plazas	Establec.	Plazas
Por habitaciones	115	618	127	855	146	1.011	151	1.083
De alquiler	25	108	87	516	186	1.136	216	1.329
Total	140	726	214	1.371	332	2.147	367	2.412

Estos datos son significativos del crecimiento de la oferta de alojamientos en la Comunidad foral. El crecimiento más considerable se produce en los alojamientos en camping y en casas rurales.

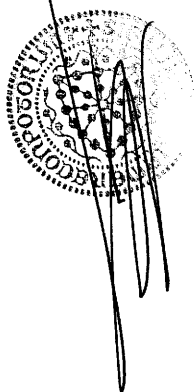
IV. 8. 2. Expedientes, inversiones y ayudas (datos en millones de pesetas)

	1992		1994		1997		1998	
	Hotel	Casa rural	Hotel	Casa rural	Hotel	Casa rural	Hotel	Casa rural
Expedientes	25	24	45	12	54	27	70	60
Inversiones *	920	57	1.397	60	3.029	116	2.633	331
Préstamos	577	-	738	-	-	-	-	-
Bonificaciones	38	-	75	-	125	-	76	-
Subvenciones	15	14	68	18	221	31	224	72

\* Se incluyen inversiones en hoteles, hostales, campings y restaurantes.

Este cuadro nos muestra cuál ha sido la actividad inversora en el sector y las ayudas concedidas. En las ayudas se observa que se ha abandonado la concesión de préstamos.

Puede observarse la menor importancia cuantitativa de las inversiones en casas rurales respecto a las realizadas en otro tipo de establecimientos.



V. 8. 3. Demandas de información en oficinas de turismo

Las demandas de información en las oficinas de turismo clasificadas por meses pueden verse en el siguiente cuadro.

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septbre.	Octubre	Novbre.	Dicbre.	Total
1992	1.411	2.026	2.100	17.627	6.180	9.837	30.924	49.598	15.869	2.680	1.970	2.020	142.242
1993	1.748	2.112	2.887	25.483	9.468	14.227	44.456	71.052	30.321	13.993	7.414	8.302	231.463
1994	2.241	2.972	6.083	30.732	18.529	20.684	51.467	93.352	28.572	14.340	7.313	7.759	284.044
1995	3.454	5.585	6.923	31.837	19.344	23.026	53.610	88.181	21.792	14.210	0	0	267.962
1996	4.629	5.708	10.288	34.593	23.116	24.398	48.544	78.680	23.800	15.603	11.809	0	281.168
1997	4.741	8.040	30.243	19.134	28.569	25.096	52.886	86.015	30.739	14.686	7.039	8.930	316.118
1998	6.038	7.567	12.860	25.832	26.091	23.198	54.545	98.911	33.529	22.764	11.856	10.760	333.951
Total	24.262	34.010	71.384	185.238	131.297	140.466	336.432	565.789	184.622	98.276	47.401	37.771	1.856.948

Como se desprende de los datos, se observa un continuo incremento de las informaciones en las oficinas de turismo, siendo los meses de julio y agosto en los que mayor es la demanda. Le siguen en importancia los de septiembre y junio así como el de abril.

Estos datos nos indican claramente que el turismo en Navarra se centra en los meses veraniegos y en el periodo vacacional de Semana Santa.

V. 8. 4. Reservas en alojamientos efectuadas mediante la central de reservas

En el cuadro adjunto puede verse la evolución de las reservas efectuadas a través de la central de reservas, clasificadas por meses.

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septbre.	Octubre	Novbre.	Dicbre.	Total
1993	26	15	60	101	32	43	110	334	98	146	42	88	1095
1994	62	63	112	129	34	49	195	673	125	89	69	130	1730
1995	56	45	51	272	84	52	240	642	144	127	91	158	1962
1996	48	83	70	146	112	162	203	505	185	199	126	110	1949
1997	118	134	149	218	159	274	317	379	135	227	195	145	2450
1998	136	130	192	148	143	198	232	583	272	166	127	77	2404
Total	446	470	634	1.014	564	778	1.297	3.116	959	954	650	708	11.590

Como se deduce de estos datos, se observan las mismas tendencias que en las peticiones de información en las oficinas de turismo.

V. 8. 5. Ocupación por meses en establecimientos hoteleros

En el cuadro siguiente puede verse la ocupación en porcentaje de los establecimientos hoteleros por meses.

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septbre.	Octubre	Novbre.	Dicbre.	Total
1992	32,20	35,30	39,10	42,10	40,70	42,30	51,20	57,80	47,90	41,80	36,80	27,70	40,80
1993	26,10	28,90	40,90	43,40	44,80	50,60	59,80	69,20	52,40	43,40	35,10	27,50	43,50
1994	23,70	26,70	32,30	36,60	39,10	41,10	55,50	66,00	54,90	38,60	29,30	25,00	39,10
1995	16,60	21,50	21,90	35,70	32,40	33,50	41,80	51,20	36,60	25,50	23,60	19,40	24,00
1996	18,40	21,20	22,90	30,80	26,80	29,20	36,30	38,10	30,80	25,10	23,40	18,90	26,80
1997	17,34	20,71	26,93	21,37	25,07	24,94	36,61	45,92	30,32	23,92	21,70	21,11	26,30
1998	19,20	22,00	34,20	34,20	37,50	34,10	45,60	53,00	45,10	36,60	30,80	21,60	31,60

Puede apreciarse un descenso de la ocupación hasta el año 1995, que tiene su explicación, en parte, por el continuo aumento de la oferta de plazas y a partir de ese momento se produce un ligero incremento.

Como aspecto general se desprende una baja ocupación ya que, fijándonos en 1998, el mes de más ocupación alcanza únicamente el 53 por ciento.

V. 8. 6. Ocupación de las casas rurales

En el cuadro siguiente se presenta la ocupación en los últimos años de las casas rurales:

	Alquiler		Habitación	
	Plazas	Ocupación	Plazas	Ocupación
1995	474	32,70	855	22,30
1996	748	27,70	918	17,40
1997	1.136	27,00	1.011	15,40
1998	1.329	27,00	1.083	17,00

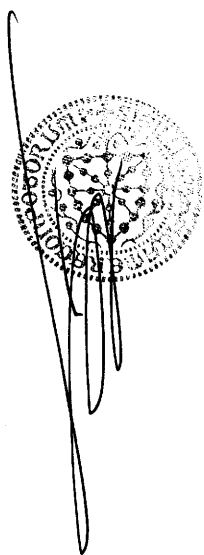
Como puede verse se produce un notable incremento de la ocupación de las casas de alquiler ya que, aunque baja un poco el porcentaje de ocupación, se ha incrementado notablemente el volumen de plazas; mientras que prácticamente se mantiene el de las casas por habitaciones que compensa el descenso en la ocupación con el incremento de la oferta de plazas.

V. 8. 7. Otras actuaciones

- En el año 1998 se han efectuado las siguientes acciones formativas:

Acción	Horas	Nº asistentes
Formación de formadores	60	15
Atención al cliente	8	120
Atractivos turísticos (personal de recepción)	12	140
Formación para informadores		37
Recursos turísticos para gestores de casas		25
El visitante japonés	4,5	70
Atractivos turísticos	36	50
Francés para guías	30	12
Plan de diseño de producto turístico y su comercialización	24	
Camino de Santiago para informadores turísticos	16	12
Planificación turística de la Ribera para administraciones locales	9	30
Comunicación e imagen empresarial	14	

- Se ha participado en 29 ferias relacionadas con el turismo con un notable incremento sobre las 13 del año 1997.



- Las reclamaciones recibidas durante el año 1998 ascienden a 170 con el siguiente origen:

Reclamaciones sobre	Nº de reclamaciones
Hoteles, hostales, pensiones	40
Bares, restaurantes y cafeterías	60
Agencias de viaje	22
Casas rurales	14
Camping	22
Otros	12
Total	170

Su situación es la siguiente:

	Número
Archivo actuaciones	67
Enviadas a otros organismos	43
Enviadas a otras autonomías	16
En tramitación	4
Incoadas	16
Pendientes visita inspección	17
Archivo prescripción	7
Total	170

- En cuanto al origen del turismo, de los datos de las oficinas se desprende que los lugares de procedencia cuantitativamente más importantes son, además de la Comunidad foral, las comunidades autónomas de País Vasco, Madrid, Cataluña y Valencia.

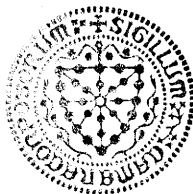
De todo este análisis podemos concluir que en Navarra se ha producido en la última década un creciente interés hacia el turismo como una nueva industria. El Gobierno de Navarra ha participado y apoyado iniciativas turísticas dirigidas inicialmente hacia el turismo rural.

Actualmente, entendemos que esta etapa inicial puede considerarse concluida y es preciso, tras los correspondientes estudios, determinar los criterios por los que se pretende encauzar la industria turística de Navarra. En definitiva, plantear unos objetivos a largo plazo sobre los que basar los diferentes programas anuales que deben presentar objetivos e indicadores concretos.

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Jesús Muruzábal Lerga, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona a 21 de septiembre de 1999

El Presidente,



CÁMARA DE  
COMPTOS  
DE NAVARRA

NA FARROAKO  
KONTUEN  
GANBARA

Luis Muñoz Garde

# Anexos

## Anexo I. Indicadores y disposiciones normativas del programa

### INDICADORES

a) Inversiones bonificadas.

En hoteles, campings y restaurantes: 45.  
En casas rurales: 15.

b) Información y difusión.

Nº de consultas atendidas: 290.000.  
Edición de mapa guía Navarra: 80.000.  
Nº de desplegadas a reeditar: 300.000.  
Nº de guías de servicios: 15.000.  
Nº de separatas de guía de servicios: 25.000.  
Nº de guías de turismo rural: 80.000.  
Nº de posters a editar: 10.000.  
Nº de folletos de zona: 400.000.  
Nº de folleto de oferta: 50.000.  
Asistencia a 15 ferias.  
Nº de folletos de gastronomía: 1.000.  
Nº de dípticos: 70.000.  
Nº de plano díptico de Pamplona: 80.000.  
Nº de folleto de Monasterios: 1.000.  
Nº de folleto de Sanfermines: 2.000.  
Nº de folleto de Pamplona: 3.000.  
Nº de folleto de Pirineos: 3.000.  
Nº de folleto de Camino de Santiago: 1.000.

c) Formación profesional.

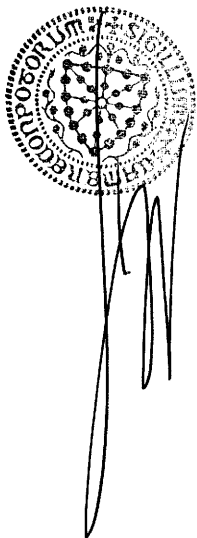
Financiación de cursos de perfeccionamiento de profesiones turísticas: 6.  
Organización de cursos de formación de profesionales del sector: 2.

d) Administración de las actividades turísticas.

Nº de reclamaciones: 150.  
Nº de autorizaciones tramitadas: 30.

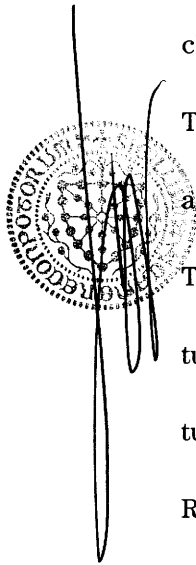
### DISPOSICIONES NORMATIVAS APLICABLES

- Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (artículo 44.13, Navarra tiene competencia exclusiva en materia de ordenación y promoción del turismo).
- Real Decreto 1121/1985 de 19 de junio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de turismo.
- Decreto Foral 143/1985, de 17 de julio por el que se asigna al Servicio de Turismo los servicios transferidos.
- Decreto Foral 174/1988, de 1 de junio y Decreto Foral 67/1989, de 9 de marzo por el que se regula la concesión de subvención de intereses a las operaciones de leasing que realicen las pequeñas y medianas empresas turísticas.
- Decreto Foral 283/92, de 7 de septiembre, por el que se regulan las ayudas a la mejora de la oferta turística en Navarra.





- Decreto Foral 85/1994, de 11 de abril, de modificación parcial del Decreto Foral del Decreto Foral 283/1994, de 7 de septiembre, por el que se regulan las ayudas a la mejora de la oferta turística de Navarra.
- Decreto Foral 106/93, de 22 de marzo por el que se regulan las ayudas para adecuación y mejora de las casas rurales.
- Real Decreto 865/1980, de 14 de abril por el que se regula la ordenación de enseñanzas turísticas especializadas.
- Orden de 11 de agosto de 1972 por la que se aprueba el Estatuto de Directores de Empresas Turísticas.
- Decreto 231/1965, de 14 de enero por el que se aprueba el Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas Privadas.
- Decreto 2482/1974 de 9 de agosto de Medidas de Ordenación de la oferta turística.
- Ley 48/1963, de 8 de julio de Competencias Turísticas.
- Decreto 3787/1970, de 19 de diciembre sobre requisitos mínimos de infraestructuras en los establecimientos turísticos.
- Orden Ministerial de 15 de septiembre de 1978 modificada por Orden Ministerial de 4 de octubre de 1979 sobre el Régimen de Precios y Reservas en alojamientos turísticos.
- Real Decreto 1634/1983 de 15 de junio por el que se establecen las normas de clasificación de los establecimientos hoteleros.
- Real Decreto 2545/1982 de 27 de agosto sobre la creación de Campamentos de Turismo.
- Decreto Foral 141/88 de 4 de mayo por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes.
- Orden Ministerial de 28 de julio de 1966 por la que se aprueba la Ordenación Turística de Campamentos de Turismo.
- Orden Ministerial de 17 de marzo de 1965 por la que se aprueba la ordenación turística de Restaurantes.
- Orden Ministerial de 18 de marzo de 1965 por la que se aprueba la ordenación turística de Cafeterías.
- Orden Ministerial de 29 de junio de 1978 sobre modificación de menús y cartas de Restaurantes y Cafeterías.
- Decreto Foral 247/1985 de 27 de diciembre.
- Decreto Foral 48/94, de 21 de febrero, de ordenación de los establecimientos hoteleros de Navarra.
- Decreto Foral 76/95, de 27 de marzo, de regulación de los campamentos de turismo.
- Decreto Foral 105/1993, de 22 de marzo, por el que se aprueba la reglamentación de las Casas Rurales.
- Decreto Foral 53/95, de 20 de febrero, por el que se modifica parcialmente el Decreto Foral 105/93, de 22 de marzo por el que se aprueba la reglamentación de las Casas Rurales.
- Decreto Foral 125/95, de 30 de mayo, por el que se regula la profesión de guías de turismo en Navarra.
- Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra 1998.



## Anexo 2. Evolución de gastos e ingresos en los años 1995 a 1998

### Gastos 1995 a 1998

Capítulo	1995	1996	1997	1998	% 98/97	% 98/95
1. Personal	51.566.257	62.646.257	58.252.339	107.904.010	85,24	109,25
2. Gastos corrientes	109.431.271	125.884.420	137.502.300	295.138.131	114,64	169,70
4. Transfer. corrientes	78.806.745	73.207.129	94.794.203	102.238.737	7,85	29,73
6. Inversiones	10.993.450	29.908.688	39.356.820	72.010.850	82,97	555,03
7. Transfer. de capital	412.292.768	272.237.129	437.972.990	420.688.101	-3,95	2,04
Total	663.090.491	563.883.623	767.878.652	997.979.829	29,97	50,50

### Ingresos 1995 a 1998

Capítulo	1995	1996	1997	1998	% 98/97	% 98/95
3. Tasas y otros ingresos	69.081.707	33.713.566	33.285.948	45.369.542	36,30	34,33
4. Transfer. corrientes	0	0	16.000.000	0	-100	0
5. Ingres. patrimoniales	10.749.882	11.346.419	11.806.755	9.834.192	-16,71	8,52
7. Transfer. de capital	173.113.236	47.117.685	165.770.907	163.812.178	-1,18	-5,37
8. Activos financieros	25.588.755	20.419.182	21.509.255	25.252.127	17,40	-1,32
Total	278.533.580	112.596.852	248.372.865	244.268.039	-1,65	-12,30

