



Convenios urbanísticos
entre particulares y los
Ayuntamientos de la
Comarca de Pamplona
(2005-2008)



Octubre de 2009



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
COMPTOS
GANBERA



Índice

	PÁGINA
RESUMEN EJECUTIVO.....	3
I. INTRODUCCIÓN	5
II. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS Y LA COMARCA DE PAMPLONA.....	6
II.1. Los convenios urbanísticos con particulares.....	6
II.2. La Comarca de Pamplona	7
II.3. Urbanismo y la Comarca de Pamplona.....	9
III. OBJETIVO	11
IV. ALCANCE.....	12
V. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES	14





Resumen ejecutivo

De conformidad con sus Programas de Actuación para 2007 y 2009, la Cámara de Comptos ha realizado una fiscalización de regularidad sobre “los convenios urbanísticos entre particulares y los ayuntamientos de la Comarca de Pamplona (2005 a 2008)”.

Los convenios urbanísticos con particulares son una manifestación de la participación privada en el desarrollo de la actividad urbanística y consisten en el acuerdo de voluntades en el ámbito del derecho urbanístico entre las administraciones públicas –en este caso, los ayuntamientos de la Comarca de Pamplona- y personas físicas o jurídicas privadas titulares de derechos o intereses urbanísticos.

La Comarca de Pamplona, situada en el centro de la Comunidad Foral, gravita alrededor de la ciudad de Pamplona y cuenta con una población en torno a los 330.000 habitantes, prácticamente la mitad de Navarra.

A nuestros efectos, consideramos la Comarca a la “entidad” que se describe en las Normas Urbanísticas de la Comarca de Pamplona (NUC) y que está conformada por 28 municipios, presentando una estructura socioeconómica y poblacional muy heterogénea y dispar, coexistiendo núcleos poblacionales importantes junto con entidades con escasa población o zonas totalmente urbanas e industrializadas con otras eminentemente rurales.

Con este trabajo, la Cámara ha perseguido los siguientes objetivos:

A) Obtener información sobre la actividad convencional urbanística de los municipios de la Comarca de Pamplona con particulares en el periodo de 2005 al 2008.

B) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la formalización, desarrollo y ejecución de los convenios suscritos con particulares por los citados ayuntamientos.

C) Analizar los procedimientos aplicados a la gestión de los convenios.

Las conclusiones obtenidas son las siguientes:

- En el periodo fiscalizado (2005 a 2008), las entidades locales de la Comarca han firmado un total de 114 convenios urbanísticos con particulares, que les han reportado unos ingresos en torno a los 32,5 millones de euros –importe que representa el 2 por ciento del total de los ingresos presupuestarios del periodo-. De este importe, destacamos:

- Mediante convenios de enajenación directa de parcelas del patrimonio municipal de suelo a entidades sin ánimo de lucro, las administraciones locales han aportado prácticamente 32.000 m² para la promoción de viviendas protegidas, ingresando por este concepto en torno a 23 millones de euros.





- Por la monetarización por la cesión obligatoria del 10 por ciento de los aprovechamientos urbanísticos han ingresado un importe aproximado a los 4 millones de euros.

• Estos convenios, atendiendo a su tipología predominante, son fundamentalmente de gestión, es decir, se suscriben con el fin de facilitar la gestión y ejecución del urbanismo. Atendiendo a su objeto, los más relevantes hacen referencia a la monetarización de la cesión obligatoria del 10 por ciento de los aprovechamientos, a la enajenación onerosa y directa de parcelas del patrimonio municipal de suelo para vivienda de protección pública y a modificaciones puntuales de planeamiento (cambios en la clasificación del suelo, en sus usos, en su edificabilidad...).

• Sobre el cumplimiento de legalidad en su tramitación y ejecución, esta Cámara ha observado las siguientes excepciones o salvedades:

- No siempre se justifica adecuadamente la necesidad e interés público/social que se persigue con el convenio; es decir, en qué se beneficia la sociedad con la actuación convenida. Justificación necesaria, además, cuando la mayoría de los convenios inician su tramitación a instancia de los particulares interesados.

- Observamos que en operaciones complejas convenidas no constan estudios económicos rigurosos sobre el coste/beneficio que conlleva la actuación. Ello dificulta el análisis del necesario y preceptivo equilibrio de contraprestaciones que derivan de los convenios.

- Se aprecia claramente una política comarcal de opción por la monetarización de la cesión obligatoria del 10 por ciento de los aprovechamientos frente a la posibilidad de obtener suelo. Al respecto conviene recordar que la normativa foral señala esta opción como excepcional y siempre que se justifique adecuadamente.

- No siempre se justifican y respaldan suficientemente los informes técnicos de valoración de los aprovechamientos urbanísticos.

- Se utiliza inapropiadamente la figura del convenio urbanístico para adjudicar determinadas obras de urbanización, vulnerándose los principios de concurrencia y publicidad que exige la normativa de contratación pública.

- En los convenios que contienen pactos que afectan a bienes o derechos patrimoniales municipales, no siempre se formaliza el correspondiente expediente administrativo con los requisitos y documentos que establece la legislación aplicable a este tipo de operaciones.

• Sobre los aspectos procedimentales de los convenios, destacamos las deficiencias en la gestión del Archivo y Registro de Convenios –instrumento fundamental para el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia- y del Registro del Patrimonio Municipal del Suelo –figura con importantes finalidades en la gestión del suelo-.





I. Introducción

La Cámara de Comptos ha realizado, de conformidad con sus Programas de Actuación para 2007 y 2009, una fiscalización de regularidad sobre “los convenios urbanísticos entre particulares y los ayuntamientos de la Comarca de Pamplona (2005 a 2008)”.

El régimen jurídico aplicable al objeto del informe está constituido básicamente por:

- Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU).

Igualmente afecta a la actividad objeto del Informe la siguiente normativa estatal:

- Ley 6/1998, de 23 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

El trabajo de campo, de acuerdo con los Programas de Actuación, se efectuó en dos fases:

a) Primera fase, correspondiente a los ejercicios de 2005 y 2006, realizada en los meses de febrero a junio de 2007.

b) Segunda fase, relativa a los ejercicios de 2007 y 2008, que se ejecuta en los meses de marzo a julio de 2009.

El trabajo lo han realizado dos auditores, una letrada y cinco técnicos de auditoría, contando, igualmente, con la colaboración de los servicios informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

El informe se estructura en cinco epígrafes, incluyendo esta introducción. En el segundo epígrafe se presentan unas breves notas sobre los convenios urbanísticos y la Comarca de Pamplona; los epígrafes tercero y cuarto señalan los objetivos así como el alcance del trabajo realizado. Por último, el epígrafe quinto contiene las conclusiones generales de dicho trabajo.

Agradecemos al personal de las entidades locales de los ayuntamientos de la Comarca de Pamplona la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.





II. Los convenios urbanísticos y la Comarca de Pamplona

II.1. Los convenios urbanísticos con particulares

Partiendo de que el informe se centra en los convenios con particulares, el convenio urbanístico es una manifestación de la participación privada en el desarrollo de la actividad urbanística y consiste en el acuerdo de voluntades en el ámbito del derecho urbanístico entre las administraciones públicas y personas físicas o jurídicas privadas titulares de derechos o intereses urbanísticos.

Esta participación privada se enmarca en el principio, recogido en el artículo 6 de la LFOTU, de que las administraciones públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen el deber de facilitar y promover la iniciativa privada en el desarrollo de dicha actividad. Todo ello sometido a la participación ciudadana mediante la preceptiva exposición pública y el libre acceso al Archivo y Registro de Convenios.

Los convenios urbanísticos en la LFOTU se clasifican siguiendo el criterio de su objeto en:

- Convenios de planeamiento: tienen por objeto la aprobación, modificación o revisión del planeamiento urbanístico vigente al momento de formalización del convenio.
- Convenios de ejecución o de gestión: su objeto son los términos y condiciones de la gestión y ejecución del planeamiento en vigor.
- Convenios mixtos, cuando además de tener por objeto la aprobación o modificación del planeamiento urbanístico, se refieran también a la ejecución del planeamiento.

Las contraprestaciones o compromisos observados, sin carácter de exhaustividad, de los convenios urbanísticos son:

a) Para la Administración Pública:

- Compromiso para la aprobación o modificación del planeamiento, cumpliendo las normas urbanísticas que regulan expresamente tal actuación.
- Trasladar el volumen edificable de determinadas parcelas a otras
- Reconocer un determinado volumen de edificabilidad
- Alterar la clasificación y calificación de suelo
- Concesiones de futuras licencias

b) Para los particulares

- Entrega al ayuntamiento de una cantidad de dinero





- Cesión gratuita de terrenos
- Cesiones por encima de los mínimos legales
- Ejecutar la construcción de viviendas protegidas en plazo
- Ejecución de los accesos
- Sustitución del pago de los gastos de urbanización por cesión de terrenos
- Redacción de los proyectos de urbanización y su ejecución

Los convenios urbanísticos están sujetos a los siguientes límites:

- No pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico valorado en su conjunto. Los pactos no pueden ser contrarios a las normas imperativas, ni pueden comprometer las competencias administrativas regladas.

- Los pactos deben, en todo caso, estar justificados y responder a exigencias del interés público propio del ejercicio de la actividad urbanística.

- Los pactos no pueden ser contrarios a los principios de buena administración, debiendo observar un equilibrio del valor intrínseco y extrínseco de las contraprestaciones que conlleva, valoradas desde parámetros de la eficacia y eficiencia en la utilización del instrumento y al servicio de los fines propios de la actividad pública urbanística.

Los convenios urbanísticos en Navarra se regulan, en general, en los artículos 23 a 26 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

II.2. La Comarca de Pamplona

La llamada “Comarca de Pamplona”, situada en el centro de la Comunidad Foral, gravita alrededor de la ciudad de Pamplona y cuenta con una población en torno a los 330.000 habitantes, prácticamente la mitad de Navarra.

Esta Comarca es un conglomerado de entidades locales, sin que hasta ahora los poderes públicos hayan reconocido formalmente su existencia. A nuestros efectos hemos considerado la Comarca como la “entidad” que se describe en las Normas Urbanísticas de la Comarca de Pamplona (NUC) –aprobadas definitivamente por el Decreto Foral 80/1999, de 22 de marzo¹- y que está conformada por los siguientes 28 municipios:

¹ Normas prorrogadas hasta la aprobación del correspondiente Plan de Ordenación Territorial.





Municipio	Población 2008	Municipio	Población 2008
Ansoáin	10.340	Noáin	6.222
Aranguren	6.820	Ezcabarte	1.637
Barañáin	22.193	Galar	1.568
Beriáin	3.536	Huarte	5.505
Berrioplano	3.615	Iza	910
Berriozar	8.899	Juslapeña	543
Bidaurreta	135	Olza	1.543
Biurnun-Olcoz	209	Olo	276
Burlada	18.504	Orkoien	2.947
Ciriza	112	Pamplona	197.275
Cendea Cizur	2.838	Tiebas-Muruarte de Reta	616
Echarri	68	Villava	10.462
Etxauri	567	Zabalza	212
Egüés	9.137	Zizur Mayor	13.312

Esta elección se justifica en que las citadas NUC identifican las entidades que la conforman atendiendo a un conjunto de servicios y necesidades, las cuales se acomodan más a los objetivos del presente trabajo que otras definiciones de ámbito más sectorial. Así, la normativa urbanística define a la Comarca de Pamplona como “un conjunto de núcleos de población, entre ellos la capital de la región, configurativo de un espacio dotado de características físicas, urbanísticas y socioeconómicas propias y comunes ...”. Todo ello sin olvidar que prácticamente todas las grandes entidades de esta Comarca son colindantes geográficamente entre sí, configurando un único entramado urbano.

La estructura socioeconómica y poblacional es muy heterogénea y dispar, coexistiendo núcleos poblacionales importantes junto con entidades con escasa población o zonas totalmente urbanas e industrializadas con otras eminentemente rurales.

Así su composición poblacional en 2008 es la siguiente:

Habitantes	Nº Municipios	Población 1-01-2008	% S/ Población Comarca
+ 50.000	1	197.275	60
5.001 – 50.000	10	111.394	34
- 5.000	17	21.332	6
Total	28	330.001	100%





Es decir, el 94 por ciento de la población se concentra en once municipios, en tanto que un 6 por ciento de la población se adscribe a un total de 17 municipios.

En cuanto a superficie, el tamaño medio de los municipios es reducido –20,9 Km²-, destacando que sólo siete exceden de 40 Km² y ocho no superan los 5 Km².

La densidad media de población de la comarca asciende a 563 habit./km², pero con importantes disparidades que van desde los 15.852 habit/km² de Barañáin a los 7 habit/km² de Olo.

En la distancia a Pamplona, el valor medio es de 10 Km., aunque prácticamente todos los núcleos más poblados son colindantes con el término municipal de Pamplona.

Entre los ejercicios de 2004 a 2007 –último disponible- se han terminado en la Comarca un total de 16.067 viviendas, de las que el 63 por ciento son libres y el 37 por ciento de protección pública, en cualquiera de sus regímenes. Todos los municipios de la Comarca han construido vivienda libre; un total de 16 entidades no ha construido ninguna vivienda de protección pública.

Otra de las características que presenta es el fuerte poder de atracción que representa la ciudad de Pamplona, cuya expansión ha involucrado significativamente al resto de entidades, tanto a efectos industriales como de vivienda, transporte, desplazamientos, ocio...

II.3. Urbanismo y la Comarca de Pamplona

Con carácter previo, conviene reseñar que la LFOTU, señala que los Planes Municipales vigentes a la entrada en vigor de la misma contaban con tres años – hasta 2006- para homologarlos con las previsiones de dicha Ley.

La práctica totalidad de los municipios se encuentran en fase de adaptación u homologación a las previsiones de la citada LFOTU.

Así, de acuerdo con la información proporcionada por los distintos ayuntamientos y por el Departamento de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, a 2008, la situación de las entidades que conforman la Comarca en cuanto a planeamiento urbanístico es la siguiente:

- No cuentan con instrumento de planeamiento tres municipios: Ciriza, Echarri y Juslapeña. Los dos primeros se rigen por Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, aprobados entre 1980 y 1981; en Juslapeña, alguno de sus concejos tienen también delimitación de suelo urbano. No obstante, en los tres casos se ha aprobado la Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial (EMOT) que, según el art. 71 LFOTU vigente es el paso inicial en la tramitación del Plan General Municipal.

- Normas Subsidiarias, seis municipios ordenan urbanísticamente su término mediante esta figura, aprobadas entre 1991 y 1997. Berriozar, Iza y Cendea de Cizur





han aprobado su correspondiente EMOT; los municipios de Aranguren y Etxauri están tramitando dicho documento y Vidaurreta no ha iniciado tal trámite.

- Planes Generales de Ordenación Urbana, Barañáin, Burlada y Villava ordenan su término a través de dicha figura. Burlada y Villava tienen aprobado la correspondiente EMOT. En Barañáin, aún está en fase inicial la redacción del nuevo planeamiento.

- Los restantes 15 municipios cuentan con Plan Municipal. Tres de estos municipios -Egüés, Galar y Noáin (Valle de Elorz)- han presentado ya en el citado Departamento la Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial.

La fórmula de gestión utilizada mayoritariamente por las entidades locales es a través de los propios servicios administrativos de la entidad local, contando en la mayoría de los supuestos especialmente los de menor tamaño, con asesoramiento externo.

Los siguientes ayuntamientos utilizan otras fórmulas de gestión:

Ayuntamiento	
Pamplona	Organismo Autónomo
Barañáin	Sociedad mercantil pública local
Beriáin	Sociedad mercantil pública local
Burlada	Sociedad mercantil pública local
Egüés	Sociedad mercantil pública local
Huarte	Sociedad mercantil pública local

En relación con las anteriores sociedades, destacamos que:

- La de Barañáin no ha realizado actividad alguna desde su creación.
- Las de Burlada, Egüés y Huarte participan, además, en otras sociedades mercantiles mixtas con capital privado para la gestión de determinados desarrollos urbanísticos. Al respecto nos remitimos a los correspondientes informes que, sobre esos municipios y esa problemática, ha elaborado esta Cámara de Comptos.





III. Objetivo

De acuerdo con la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido a realizar la fiscalización de regularidad sobre “los convenios urbanísticos entre particulares y los ayuntamientos de la Comarca de Pamplona (2005 a 2008)”.

Los objetivos de nuestro trabajo han sido los siguientes:

A) Obtener información sobre la actividad convencional urbanística de los municipios de la Comarca de Pamplona con particulares en el periodo de 2005 al 2008.

B) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la formalización, desarrollo y ejecución de los convenios suscritos con particulares por los ayuntamientos de la Comarca de Pamplona. En particular:

- Contrastar que los mismos responden al interés general, el cual está adecuadamente justificado.

- Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a las aprobaciones y/o modificaciones del planeamiento, así como el sistema de actuación elegido.

- Comprobar si las contraprestaciones o compromisos de las partes señaladas en los convenios son acordes a la legalidad, se han cumplido estrictamente y las percibidas por la Administración han sido como mínimo las impuestas por la normativa.

- Verificar la cesión real a las Administraciones del aprovechamiento urbanístico -terrenos o dinero equivalente- y su destino o aplicación.

C) Analizar los procedimientos aplicados a la gestión de los convenios. En concreto:

- Comprobar la llevanza del Archivo y Registro de Convenios.

- Funcionamiento del control interno económico y legal

- Contrastar el adecuado registro contable, justificación documental, correcta valoración, inventario e inclusión, en su caso, en el Patrimonio Municipal de Suelo.

El informe se acompaña de las recomendaciones de gestión y de cumplimiento de legalidad que se consideren convenientes para una mejora de la gestión local en esta materia.





IV. Alcance

Teniendo en cuenta los objetivos planteados, el alcance de nuestro trabajo ha sido el siguiente:

- En primer lugar se remitió un cuestionario a las entidades locales solicitando básicamente información sobre:

- Norma de planeamiento vigente y situación, en su caso, del proceso de actualización/homologación a la LFOTU.

- Forma de gestión del urbanismo en el municipio (el propio ayuntamiento, organismo autónomo o empresa pública).

- Copia de los convenios urbanísticos firmados en el periodo de 2005 a 2008 y su situación actual.

- Llevanza del preceptivo Registro de Convenios Urbanísticos.

- Este cuestionario se envió a todos los ayuntamientos de la Comarca excepto a aquéllos que la Cámara de Comptos ha fiscalizado, dentro del periodo objeto de análisis, el área de urbanismo: Orkoien, Galar y Huarte; las conclusiones relativas a los convenios contempladas en los anteriores trabajos se han considerado para este informe. Este cuestionario fue cumplimentado por todas las entidades locales a las que se remitió.

- Han notificado a esta Cámara la inexistencia de convenios urbanísticos con particulares los siguientes ayuntamientos: Bidaurreta, Ciriza, Echarri, Juslapeña y Zabalza.

- Una vez analizadas las contestaciones al citado cuestionario, se seleccionó una muestra de ayuntamientos sobre los que se procedió a revisar “in situ” los expedientes justificativos de los convenios remitidos. Esta selección se realizó atendiendo al número de convenios de cada entidad, su importancia cuantitativa y el riesgo de fiscalización que, a priori, pudiera plantearse. Los ayuntamientos seleccionados -que representan prácticamente el 40 por ciento del total- han sido los siguientes:

- Aranguren

- Barañáin

- Berrioplano

- Biurrun-Olcoz

- Burlada

- Cendea de Cizur

- Egüés

- Noáin (Valle Elorz)

- Iza

- Pamplona

- Villava





- En esta revisión “*in situ*”, se ha analizado la documentación que recoge el expediente del convenio así como las operaciones realizadas y su justificación, de acuerdo con la Guía elaborada por la Asesoría Jurídica de esta Cámara de Comptos. El total de convenios seleccionados representa el 77 por ciento de los notificados por los distintos ayuntamientos a esta Cámara.

- El importe de la repercusión económica que se contempla en la conclusión 1^a hace referencia a aquellos convenios en los que ha sido posible tal cuantificación monetaria en el momento de la realización del trabajo de campo. En otros supuestos, no se ha podido determinar, bien porque no se valoran, o se referencian a otras unidades de medida no monetarias o se generarán en un futuro de acuerdo con el cumplimiento de una serie de condiciones.

Las conclusiones generales sobre la actividad convencional urbanística que contiene este Informe proceden tanto del citado trabajo de revisión *in situ* como de las obtenidas en los informes de fiscalización de esta Cámara efectuados en los Ayuntamientos de Galar (2005) y de Huarte (2007).

Como metodología, se han aplicado los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo de España y desarrollados por esta Cámara de Comptos en su Manual de Fiscalización, habiéndose incluido todos aquellos procedimientos técnicos considerados necesarios, de acuerdo con los objetivos del trabajo.

Dado que las conclusiones se presentan de forma global, sin descender al caso o ayuntamiento concreto -ya que en términos generales son válidas para la mayoría de los casos revisados-, no se han aplicado en la tramitación de este informe las fases de discusión técnica y de alegaciones.





V. Conclusiones generales y recomendaciones

De acuerdo con los objetivos del trabajo realizado, las conclusiones alcanzadas han sido las siguientes:

Objetivo A. Actividad convencional urbanística de los municipios de la Comarca de Pamplona con particulares en el periodo de 2005 al 2008.

1ª. De acuerdo con el alcance de nuestro trabajo, en el periodo de 2005 a 2008 se firmaron un total de 114 convenios urbanísticos entre los ayuntamientos de la Comarca de Pamplona y particulares.

Atendiendo a su tipología predominante y, en su caso, la repercusión económica que han generado para los ayuntamientos de la Comarca, estos convenios se clasifican en:

Tipo de Convenio	Número de Convenios	Obligaciones reconocidas	Derechos reconocidos
Planeamiento	9		
Gestión	88	528.564,59 €	28.287.200,81 €
Mixtos	17		4.659.986,65 €
Total	114	528.564,59 €	32.947.187,46 €

Es decir, en el periodo analizado, los convenios firmados han supuesto para las arcas municipales un importe en torno a los 33 millones de euros; este importe tiene su origen, fundamentalmente, en los convenios de gestión, y más concretamente en la enajenación onerosa y directa de parcelas del patrimonio municipal del suelo y en los de monetarización de la cesión obligatoria del 10 por ciento de los aprovechamientos a favor del ayuntamiento.

Los gastos derivados de los convenios, ascienden a 0,5 millones de euros, y proceden fundamentalmente de acuerdos con particulares para financiar los ayuntamientos determinadas obras de urbanización.

En resumen, la repercusión económica neta derivada de los convenios con particulares asciende prácticamente a 32,5 millones de euros. Si relacionamos este importe con el total de ingresos presupuestarios y con los gastos de inversión – capítulo 6º- del conjunto de ayuntamientos de la Comarca para el periodo de 2005 a 2008, concluimos:

- Los ingresos por convenios representan el 2 por ciento del total de ingresos presupuestarios de los ayuntamientos de la Comarca.
- Los gastos de inversión de la Comarca han sido financiados en un 5 por ciento con los ingresos afectos obtenidos mediante la figura de convenios con particulares.





2ª. Atendiendo al objeto de los convenios, éstos presentan una situación muy variada, lo que dificulta su presentación sistemática y esquemática.

No obstante, señalamos los contenidos más reiterados en los convenios examinados:

- Monetización de la cesión obligatoria del 10 por ciento de los aprovechamientos.
- Enajenación onerosa y directa de parcelas del patrimonio municipal de suelo a entidades sin ánimo de lucro para vivienda de protección pública.
- Compromisos de promoción de distintas figuras de planeamiento
- Modificaciones puntuales de planeamiento (cambios en la clasificación del suelo, en sus usos, en su edificabilidad...)
- Permutas de terrenos
- Ejecución de obras de urbanización

Objetivo B. Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la formalización, desarrollo y ejecución de los convenios suscritos con particulares por los ayuntamientos de la Comarca de Pamplona

3ª. Del trabajo realizado se han observado las siguientes salvedades o excepciones:

- No siempre se justifica adecuadamente la necesidad e interés público/social que se persigue con el convenio; es decir, en qué se beneficia la sociedad con la actuación convenida. Justificación necesaria, además, cuando la mayoría de los convenios inician su tramitación a instancia de los particulares interesados.
- Observamos que en operaciones complejas convenidas no constan estudios económicos rigurosos sobre el coste/beneficio que conlleva la actuación. Ello dificulta el análisis del necesario y preceptivo equilibrio de contraprestaciones que derivan de los convenios.
- No siempre consta en los expedientes la acreditación suficiente de la personalidad jurídica del particular que conviene con la Administración y la concurrencia en el mismo de posibles causas de incapacidad e incompatibilidad.
- Se aprecia claramente una política comarcal de opción por la monetización de la cesión obligatoria del 10 por ciento de los aprovechamientos. Al respecto conviene indicar:

- La LFOTU señala esta opción como excepcional.
- Debe justificarse en cada caso por qué se opta por la misma. En la mayoría de los casos revisados, la opción de monetizar parte del particular y no consta análisis o valoración del Ayuntamiento sobre si el suelo equivalente a tal





monetarización era adecuado o no a las finalidades del Patrimonio Municipal del Suelo.

- No siempre se acompaña de un informe pericial que cuantifique adecuadamente dicha monetarización.

- Se han detectado monetarizaciones que no se han convenido formalmente, cuando de acuerdo con las previsiones de la LFTOU sí concurrían los requisitos exigibles para su formalización.

- Los criterios de valoración de los aprovechamientos urbanísticos aplicados por los ayuntamientos de la Comarca son dispares, no uniformes y no siempre se aplican con coherencia interna. Normalmente se vinculan a teóricos valores de mercado, valores catastrales o valores urbanísticos; al respecto conviene señalar la falta de actualización de las ponencias de valoración catastral. Por otra parte, conviene recordar que el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 establece que en las enajenaciones de terrenos del patrimonio municipal del suelo no podrán ser adjudicados, ni en primera ni sucesivas transmisiones, por un precio superior el valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda protegida de que se trate.

- Se utiliza inapropiadamente la figura del convenio urbanístico para adjudicar determinadas obras de urbanización, vulnerándose los principios de concurrencia y publicidad que exige la normativa de contratación pública.

- En los convenios que plantean permutas de bienes municipales, no siempre se ha formalizado el correspondiente expediente administrativo de permuta. Al respecto, conviene indicar que las obligaciones patrimoniales o de otro tipo pactadas no dispensan de la observancia de los requisitos y procedimientos legales de aplicación específica a los actos administrativos incluidos en los mismos.

- Las modificaciones de planeamiento convenidas que afecten a suelo urbano y que supongan su consideración como urbano no consolidado, deben calificarse como modificaciones estructurantes cuando se prevea una ordenación sustancial diferente a la existente o unas actuaciones de remodelación o de reforma interior que requiera llevar a cabo operaciones de equidistribución entre los afectados. Esto deberá suponer la creación de unidades de ejecución, gestionarse mediante actuaciones sistemáticas y proceder a la correlativa cesión del 10 por ciento de los aprovechamientos a favor del ayuntamiento.

Recomendamos

El cumplimiento estricto de la normativa urbanística en relación a los aspectos esenciales que deben respetarse en la tramitación, aprobación y ejecución de los convenios urbanísticos con particulares.

Garantizar y justificar el interés público en las actuaciones convenidas.

Respaldar suficientemente el equilibrio de las contraprestaciones derivadas del convenio entre la administración y el particular.





Justificar adecuadamente los informes de valoración que sustentan los convenios.

Observar las determinaciones normativas específicas de aplicación a los actos administrativos que se deriven o recojan en los convenios, asegurándose de que concurren los requisitos legales exigidos para su validez y, en su caso, tramitando los expedientes de acuerdo con las normas imperativas fijadas para la legalidad de tales actos.

Objetivo C. Analizar los procedimientos aplicados a la gestión de los convenios.

4ª. Archivo y Registro de Convenios. Por la especialidad de la materia, la LFOTU establece la obligatoriedad de llevanza de un archivo y de un registro específico e independiente de los convenios suscritos por la entidad. Del trabajo realizado, concluimos:

- No siempre se archiva adecuadamente el conjunto de documentos e informes que conlleva un convenio, lo que dificulta tanto su tramitación como su gestión, seguimiento y control interno y externo. Igualmente, afecta a la gestión del propio Registro de Convenios.

- En torno al 40 por ciento de los ayuntamientos circularizados no cumplimentan el preceptivo Registro de Convenios, cuya finalidad básica, además de las propias de registrar y depositar el texto y documentación anexa de dichos convenios, es facilitar la transparencia y publicidad en estas operaciones.

De los registros analizados destacamos, igualmente, una falta de uniformidad en su configuración, estructura y forma de llevanza, derivada, posiblemente, de la escasa regulación que al respecto establece la LFOTU.

Recomendamos

Que las entidades locales cumplan con el mandato establecido en la normativa vigente en relación con el Registro de convenios.

La aplicación de un sistema de archivo que permita efectuar un control y seguimiento correcto de los convenios.

El Gobierno de Navarra debe dictar unas instrucciones para establecer la estructura y contenido mínimo que deban exigirse a los registros de convenios de las entidades locales.

5ª. Control interno de los servicios jurídicos y de la intervención municipal. Se ha apreciado una dispar actuación de los órganos de control interno en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento y control sobre los convenios urbanísticos, observándose, en determinados supuestos, un desconocimiento de las repercusiones que de los mismos derivan.

Esta situación, además, dificulta tanto el registro y seguimiento de los recursos a percibir por el ayuntamiento como la cuantificación de sus previsiones presupuestarias.





Recomendamos que los ayuntamientos contemplen en la tramitación de los convenios urbanísticos la presencia y actuación de los servicios de control interno. Igualmente debe analizarse y regularse, en su caso, esta actuación en aquellos ayuntamientos que gestionan de forma indirecta el servicio público de urbanismo.

6ª. Plazos. No siempre consta un seguimiento riguroso por los Ayuntamientos de los plazos convenidos para el cobro de los importes en metálico y para la cesión efectiva de las parcelas; incluso en algún convenio, no figura señalamiento de plazo alguno.

Recomendamos

El cumplimiento estricto de los plazos convenidos, justificándose adecuadamente, en su caso, los retrasos observados.

Utilizar las herramientas que disponen las administraciones públicas para garantizarse el cobro de sus derechos.

7ª. Patrimonio Municipal del Suelo (PMS). Se observa, en términos generales, un incumplimiento de la normativa reguladora del PMS, en cuanto a aspectos tales como inventario diferenciado de sus elementos, afectación de sus ingresos y control y seguimiento del destino dado a sus elementos. Al respecto, conviene resaltar la importante incidencia de los elementos de este patrimonio en las actuaciones convenidas.

Recomendamos que los ayuntamientos cumplan la normativa reguladora del PMS al objeto de que se alcancen eficazmente las relevantes finalidades que le asigna la LFOTU a este instrumento urbanístico.

Como conclusión final y a modo de resumen, señalamos:

- Los convenios urbanísticos son uno de los instrumentos previstos en la normativa vigente como medio para facilitar la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística.
- En el periodo fiscalizado (2005 a 2008), las entidades locales de la Comarca han firmado un total de 114 convenios urbanísticos con particulares, que les han reportado unos ingresos cifrados en torno a los 32,5 millones de euros.
- Ha constituido una fuente de financiación para las entidades locales de la Comarca de Pamplona, ya que el conjunto de los recursos obtenidos por convenios con particulares representan, como media, el 2 por ciento del total de ingresos presupuestarios del periodo analizado; los extremos de esta media van desde cero hasta el 20 por ciento.
- Como norma general, el inicio de su tramitación se ha realizado a instancias de los particulares interesados.





- No siempre se han acreditado suficientemente los beneficios que aportan a la sociedad las actuaciones convenidas ni ha podido verificarse el necesario equilibrio de las contraprestaciones entre la administración y los particulares.
- Con los convenios de planeamiento se altera el desarrollo urbanístico inicialmente previsto en el planeamiento y, en su caso, en la Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial. En esta alteración influye, igualmente, la falta de homologación/actualización de las normas generales de planeamiento de muchas entidades locales de la Comarca.
- Mediante convenios de enajenación onerosa y directa de parcelas del patrimonio municipal de suelo a entidades sin ánimo de lucro, las administraciones locales han aportado prácticamente 32.000 m² para la promoción de viviendas protegidas, valorándose los mismos en función del valor máximo de repercusión del suelo sobre la vivienda protegida e ingresando por este concepto en torno a 23 millones de euros. Estos ingresos están afectados al cumplimiento de las finalidades del Patrimonio Municipal del Suelo.
- Entre las opciones de obtención de suelo o de monetarización por la cesión obligatoria del 10 por ciento de los aprovechamientos urbanísticos, las entidades locales han optado, de forma prácticamente generalizada, por esta última opción, lo que les ha supuesto un ingreso aproximado de 4 millones de euros. No se justifica en la mayoría de los casos la elección de tal opción.
- Los informes de valoración no siempre están suficientemente respaldados y justificados técnica y documentalmente.
- Las deficiencias en la gestión de los patrimonios municipales de suelo dificultan el seguimiento sobre la aplicación efectiva o destino de los importes y bienes afectos obtenidos por convenios. Igualmente se constata una deficiente gestión del Archivo y Registro de Convenios.

Por todo ello, esta Cámara recomienda:

Justificación del interés público/general que conlleva la actuación convenida.

Respaldo técnico que garantice el equilibrio de las contraprestaciones o compromisos asumidos por ambas partes.

Valoración técnica adecuada de los aprovechamientos urbanísticos afectados por los convenios.

Justificación de la elección de monetarización del 10 por ciento de los aprovechamientos urbanísticos.

Mejora de los procedimientos de gestión y de control interno legal y económico sobre la actividad convenida.





Máxima transparencia y publicidad en la tramitación de estos convenios.

Informe que se emite una vez cumplimentados todos los trámites previstos en la normativa vigente.

Pamplona, 16 de octubre de 2009

El presidente, Luis Muñoz Garde

