

Fiscalización de la gestión urbanística municipal

La experiencia de la Cámara de Comptos de Navarra

*M^a Pilar Bobadilla Bacaicoa - Técnico de auditoría
Ignacio Cabeza del Salvador - Auditor Jefe
Luis Ordoqui Urdaci - Secretario General
Cámara de Comptos de Navarra*

1

Antecedentes

El Ayuntamiento de Pamplona, por acuerdo de su pleno municipal de 14 de octubre de 1994, solicitó de la Cámara de Comptos de Navarra la elaboración de un informe de fiscalización sobre la tramitación de cinco expedientes urbanísticos con el fin de que la Cámara analizara «la adecuación a la legalidad en el procedimiento y la existencia o no de irregularidades en su tramitación».

Como se desprende de los términos del acuerdo, la petición del ayuntamiento se centraba en la revisión de los aspectos de legalidad procedimental existentes en la tramitación de cinco expedientes urbanísticos que, por aquel entonces, eran objeto de controversia.

En todo caso, ha de resaltarse que era la primera vez, desde que la Cámara de Comptos de Navarra fue restablecida en el año 1980, que la institución fiscalizadora recibía una petición de esta naturaleza y que, hasta ese momento, la revisión de expedientes urbanísticos concretos y, en general, de la gestión urbanística municipal había sido prácticamente nula en las fiscalizaciones realizadas en el ámbito municipal.

La Cámara de Comptos se encontraba de esta forma ante una petición de fiscalizar una materia prácticamente desconocida hasta entonces, compleja en cuanto a su regulación e implicaciones prácticas y con una importante repercusión económico-patrimonial y social en la gestión municipal.

Por ello, decidió atender la petición de fiscalización pero completando y ampliando el alcance del trabajo en un triple sentido:

▲ Revisar el marco jurídico y los procedimientos generales de actuación del ayuntamiento en materia de urbanismo, a fin de situar en el contexto apropiado los expedientes concretos cuya revisión formal se solicitaba.

▲ Extender la revisión a una muestra de expedientes más amplia que la solicitada, incluyendo en ella otros tipos de actuaciones urbanísticas y expedientes tales como modificaciones del Plan General, convenios, permutas, acuerdos, cesiones, licencias, etc.

▲ No limitar la revisión de los expedientes a la verificación de los aspectos de legalidad procedimental formal, sino también verificar su adecuación y consistencia con los criterios generales de actuación municipal.

Asimismo, y para una mejor comprensión de estas materias, se acordó incluir en el trabajo un estudio comparativo sobre la actuación urbanística de varios ayuntamientos, capitales de provincia, cercanos a Pamplona al objeto de obtener una serie de datos que permitieran efectuar un análisis comparativo entre ellos en materia de planeamiento y gestión urbanística.

Finalmente, el *Informe de Fiscalización de la Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Pamplona* se publicó en el *Boletín Oficial del Par-*

lamento de Navarra nº 26, de 19 de abril de 1995, junto con las alegaciones presentadas por el ayuntamiento.

El papel de los OCEX

Como se ha señalado anteriormente, este ha sido el primer informe de fiscalización de la Cámara de Comptos centrado exclusivamente en la revisión de la gestión urbanística de un ayuntamiento, y tampoco tenemos constancia de que ningún otro órgano fiscalizador del Estado haya realizado informes de este tipo hasta la fecha.

La Cámara de Comptos de Navarra, al igual que otros OCEX, en algunos informes de fiscalización sobre ayuntamientos se había acercado tímidamente al ámbito urbanístico revisando fundamentalmente aspectos formales relativos al planeamiento, gestión y disciplina urbanística como planes urbanísticos vigentes en la entidad local, superficies existentes por tipos de suelo, problemática de las licencias urbanísticas, existencia de registros urbanísticos, etc.

La Cámara de Comptos disponía incluso de una guía sencilla para la revisión en ayuntamientos de

aspectos formales relacionados con el urbanismo. Sin embargo, hasta ahora no había elaborado un informe de fiscalización con estas características y alcance, centrado exclusivamente en la revisión de la gestión urbanística de un ayuntamiento durante un periodo determinado, y en el que se han analizado y fiscalizado

*El Urbanismo
constituye un
tema muy
importante en la
gestión local*





aspectos tan significativos como los que se señalan posteriormente en este artículo.

De hecho, a la vista del alcance que la Cámara de Comptos quería dar al informe solicitado, pronto surgieron voces considerando que la Cámara, al entrar en estos aspectos de gestión urbanística, podría estar excediéndose en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Son voces que, por otra parte y en otros ámbitos de actuación, también se elevan cuando quiere impedirse a la institución de control y a otros OCEX un ejercicio más audaz de sus funciones fiscalizadoras que vaya más allá de la tradicional revisión financiera y de legalidad.

Entendemos, no obstante, que abordar la fiscalización de estas materias no sólo es posible sino necesario para los OCEX a la vista de sus respectivas regulaciones que los definen como órganos fiscalizadores de la gestión económico-financiera del sector público, que deben guiarse en las revisiones que realicen por criterios de legalidad y también de eficacia y eficiencia.

En efecto, la experiencia y madurez de los OCEX debe llevarles a un proceso constante de progreso y avance en el ejercicio de su función fiscalizadora que aborde ámbitos y materias nuevas, más en consonancia con las demandas y preocupaciones de la sociedad que, en general, han sido objeto hasta la fecha de escaso control a pesar de estar en juego importantes cantidades de recursos públicos.

Entre estos ámbitos nuevos que debieran ser objeto de una dedicación especial por los OCEX en sus fiscalizaciones se pueden apuntar, entre otras, materias como la gestión de las obras públicas, de los recursos informáticos, la gestión medioambiental, de ingresos, de recursos humanos y también la **gestión urbanística** que llevan a cabo los ayuntamientos.

Es indudable la importancia que el urbanismo tiene en el ámbito municipal y su repercusión directa en la gestión

económico-financiera y patrimonial de las entidades locales al margen de otras consideraciones. Por ello, omitir o pasar por encima esta materia en las fiscalizaciones de ayuntamientos que los OCEX realizan deja, cuando menos, incompletas las revisiones efectuadas en el ámbito municipal.

Marco jurídico en materia de Urbanismo

Quizás una de las razones que hacen del Urbanismo una materia tabú y casi críptica a la hora de afrontar su revisión es la amplitud y complejidad de su normativa reguladora. En efecto, para acercarse a esta materia hay que partir de un cierto grado de familiarización con la terminología y técnicas urbanísticas y de conocimiento del complejo marco jurídico vigente que, de forma esquemática, podemos separar en tres niveles:

La función de los OCEX debe estar en consonancia con las demandas y preocupaciones de la sociedad

■ **Nivel estatal**, en el que todavía en muchos casos hay que partir de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 y sus reglamentos de desarrollo: Planeamiento Urbanístico, Disciplina Urbanística y Gestión Urbanística, todos ellos de 1978, cuya tabla de vigencias se aprueba por Real Decreto 304/1993 de 26 de febrero. Junto a ellos hay que tener en cuenta la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y, especialmente, el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio que, en la actualidad, puede considerarse el texto jurídico básico que refunde las disposiciones vigentes en la materia.

■ **Nivel autonómico**, en el que las comunidades autónomas, en función de su nivel competencial, han podido aprobar diversos tipos de disposiciones sobre esta materia que pueden variar desde la regulación de aspectos urbanísticos y de ordenación del territorio hasta, como en el caso de Navarra, regulaciones legales muy extensas que acomodan la legislación general básica al ámbito de la Comunidad Foral y codifican en un solo cuerpo normativo el conjunto de preceptos legales en materia de ordenación del territorio y urbanismo vigentes en su ámbito territorial.

■ **Nivel local**, cuya norma básica es el Plan General de Ordenación Urbana, si bien habrá que tener asimismo en cuenta el planeamiento de desarrollo del mismo que puede comprender 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 Plan General para cada tipo de suelo.



Como **características generales** más importantes de este marco jurídico pueden señalarse las siguientes:

- Su extensión y complejidad, tanto por el número de disposiciones que pueden ser aplicables a la hora de revisar la gestión urbanística de un ayuntamiento en un periodo determinado, como por la propia dificultad que la materia urbanística encierra a la hora de entender el funcionamiento de algunas técnicas y mecanismos importantes de la misma.

- La provisionalidad e incertidumbre existentes en algunos aspectos urbanísticos claves, como el régimen transitorio aplicable a los propietarios de suelo urbano que quieran hacer uso de su derecho a edificar en municipios que no han adaptado su Plan General a la Ley del Suelo de 1990 y al vigente Texto Refundido de 1992, respecto de los cuales existen distintas interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales todavía no unificadas al no haberse pronunciado el Tribunal Supremo.

Esta situación se agrava por el hecho de que algunas comunidades autónomas han recurrido ante el Tribunal Constitucional varios aspectos del Texto Refundido de 1992 relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, sin que hasta el momento haya un pronunciamiento del alto Tribunal.

Otros aspectos del Texto Refundido de 1992 han sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional por considerarse que exceden de los términos del mandato refundidor contenido en la Ley del Suelo de 1990.

- Junto a estas limitaciones e incertidumbres es de justicia reconocer también que la Ley del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 y el nuevo Texto Refundido de 1992, contienen una regulación más exhaustiva y sistemática de toda esta materia que la legislación anterior. Asimismo, la nueva legislación tiene como objetivo fundamental lograr un mayor grado de equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por el planeamiento, con independencia de las circunstancias concretas que concurren en cada caso.

El PGOU es el instrumento esencial para materializar la ordenación urbanística

2

El Plan General de Ordenación Urbana

El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) constituye el instrumento esencial para materializar la ordenación urbanística en los municipios de cierto número de habitantes y en las capitales de provincia.

Por ello, cualquier fiscalización que se centre en el campo del urbanismo requiere, en primer lugar, un examen y comprensión del PGOU correspondiente.

Elo exige, en nuestra opinión, analizar al menos los siguientes aspectos:

◆ **Los objetivos generales urbanísticos** que se pretenden conseguir con la aplicación del PGOU, analizando su repercusión sectorial (vivienda, equipamientos, tráfico...) y zonal de la ciudad. Todo ello enmarcado en el conjunto de estándares urbanísticos fijados.

◆ **La Clasificación del suelo municipal** en las categorías de suelo urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y suelo no urbanizable en que se subdivide el territorio ordenado y la superficie asignada a cada uno de ellos.

◆ **Estudio de la Normativa General y Particular** reguladora de las especificaciones del PGOU y que afectan a temas fundamentales para su gestión, puesto que señalan las características técnico-urbanísticas del planeamiento municipal. Igualmente, analizar las distintas **ordenanzas urbanísticas** que inciden

en la ejecución del Plan como: edificación, urbanización y procedimiento administrativo-urbanístico.

Contrastar, en su caso, la determinación y cálculo de los aprovechamientos urbanísticos (tipo y medio).

◆ **Estudio económico-financiero** que acompaña al PGOU y que debe contemplar fundamentalmente:

- Las necesidades de inversión
- Los distintos agentes que intervienen en el planeamiento y sus aportaciones
- Las fuentes de financiación previstas para sufragar las inversiones del municipio
- La programación temporal de dichas inversiones

◆ **Circunstancias especiales** que exijan la **Revisión del PGOU**, plazos establecidos para su examen por el propio Plan y plazos de estudio de los Programas de Actuación Urbanística (PAU).

Independiente del análisis anterior, conviene estudiar y valorar la **estructura organizativa** del ayuntamiento respecto al ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo.

Desarrollo y ejecución del planeamiento

Una vez examinados los aspectos anteriores, se procederá a revisar el desarrollo y ejecución del planeamiento del municipio, incidiendo especialmente en los siguientes puntos:



✘ Si el **informe económico-financiero** se ha completado con estudios periódicos donde se analiza el grado de cumplimiento de las previsiones, tanto en términos de realización como de coste económico y financiación.

✘ Si se ha procedido a revisar el **PGOU** por cumplirse los plazos previstos y las circunstancias especiales. De igual forma, respecto a los Programas de Actuación Urbanística.

En el tema de la revisión, deberá tenerse en cuenta la posible existencia de Normas de Planeamiento de ámbito supramunicipal que exijan la adaptación del planeamiento local y en los plazos previstos.

Igualmente, comprobar, si es aplicable al caso, la adaptación del PGOU en plazo y forma a la legislación de 1992.

✘ Análisis de las **modificaciones del planeamiento**, verificando su naturaleza, procedimiento de tramitación, iniciativa pública o privada, justificación técnica recogida en el expediente e incidencia y repercusión en los intereses públicos.

✘ En relación con el **desarrollo del PGOU**:

- Analizar los procedimientos de elaboración y aprobación de los distintos planes de desarrollo.
- Verificar el grado en que conforme a las determinaciones del Plan ha sido ordenado el suelo urbanizable programado a través de los planes parciales correspondientes y el ámbito territorial de éstos.
- Igualmente, comprobar si el suelo urbano y el urbanizable programado desarrollado a través de planes parciales ha sido

ordenado mediante la aprobación de planes especiales y estudios de detalle.

• En relación al suelo urbanizable no programado, se ha revisado su grado de ordenación y urbanización a través de los Programas de Actuación Urbanística.

• Se actualiza permanentemente la clasificación del suelo contemplada en el PGOU.

• Valoración del control y seguimiento que la corporación municipal ejerce sobre la ejecución y desarrollo del planeamiento.

• Revisar la actuación, en su caso, de la comunidad autónoma

como administración superior garante del cumplimiento del ordenamiento urbanístico.

✘ Respecto a concretas **determinaciones del planeamiento**, se verificarán, en su caso a partir de una muestra de expedientes, los siguientes aspectos:

• Cumplimiento del nivel dotacional de equipamiento previsto (público y privado) en el planeamiento y demás normativa urbanística.

• Comprobar que se ha procedido a la cesión de terrenos y al cumplimiento de la carga urbanizadora por parte de los propietarios del suelo, de acuerdo con la legislación aplicable.

La complejidad caracteriza el marco jurídico en materia de urbanismo



- Cumplimiento de las cesiones de aprovechamiento urbanístico aplicable en cada caso, verificando igualmente su cálculo y determinación. Especial interés y dedicación requieren las actuaciones que no se ajustan a un sistema en suelo urbano.

✘ **Convenios y Permutas Urbanísticas.** Dada la importancia que estos instrumentos presentan en la ejecución del planeamiento, deberán revisarse:

- Los convenios urbanísticos que puedan articularse para adquirir compromisos financieros entre los particulares y los entes públicos competentes en materia de urbanismo por si vulnerasen las normas imperativas establecidas.
- En las permutas, se debe comprobar especialmente si la operación es económicamente razonable, los criterios de valoración aplicados y la plena disponibilidad y propiedad de los bienes permutados.

✘ Respecto a la fiscalización específica de **expedientes urbanísticos** y en relación con su contenido documental, se analizará especialmente:

- Su transparencia y publicidad, en su caso.
- Si los informes técnicos proporcionan la suficiente y oportuna información para una racional toma de decisiones por parte del gestor público.
- Si el interés social o público que ampara determinadas actuaciones está suficientemente justificado y estimado en el expediente.

- Si se aprecia consistencia en la aplicación de los distintos criterios de valoración.

- La actuación de la intervención municipal y de los servicios jurídicos en su tramitación.

✘ Por último, conviene comprobar el cumplimiento de las siguientes **obligaciones urbanísticas**:

- Consignación en el presupuesto anual del cinco por ciento de los recursos ordinarios para inversiones en Patrimonio Municipal del Suelo.
- Registro independiente del inventario municipal que permita conocer la composición del Patrimonio Municipal del Suelo, así como sus modificaciones anuales.
- Afectación de los ingresos que genera este Patrimonio Municipal y seguimiento específico que permita conocer su correcta aplicación a la conservación, mantenimiento y ampliación del citado Patrimonio.
- Existencia, conforme a la legislación urbanística, del Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar.
- Registro de Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos.
- Seguimiento y reflejo, en su caso, en los estados financieros de las responsabilidades económicas que pudieran derivarse de la resolución de recursos urbanísticos pendientes.

Intervención y disciplina urbanística

Se deben verificar especialmente los siguientes aspectos:

✓ Si los actos de edificación y usos del suelo están sujetos a **licencia municipal**. Sería conveniente comprobar al menos:

- Si los actos de edificación o uso del suelo que requieran licencia previa municipal cuentan con esta autorización administrativa.
- Si los expedientes de concesión de licencias cuentan con la documentación esencial: especialmente proyecto técnico relativo al acto autorizado e informes sobre su conformidad con la legislación vigente.
- Resolución en el plazo de las peticiones de licencia.
- Comprobación de que las obras se inician y finalizan en los plazos previstos en las licencias o, en su caso, en la normativa general.

✓ **Disciplina urbanística:** examinar las actuaciones municipales encaminadas a la protección de la legalidad urbanística frente al incumplimiento por los particulares de sus deberes urbanísticos. Especialmente, los deberes de conservación, solicitud de licencia y edificación conforme a lo autorizado por el planeamiento.

La gestión urbanística tiene una importante repercusión económica, patrimonial y social



✓ **Sanciones urbanísticas:** analizar los procedimientos implantados por la Administración para el establecimiento de las correspondientes sanciones, verificando la idoneidad de su cuantía y la competencia del órgano municipal.

✓ El incumplimiento de los plazos para urbanizar y edificar puede dar lugar a la **expropiación o venta forzosa** de los terrenos afectados. En consecuencia, habrá que verificar el procedimiento establecido para controlar dichos plazos y analizar si son razonables las operaciones de expropiación y venta forzosa realizadas por el entidad.

Conclusión

El Urbanismo, y por ende la gestión urbanística, constituye un elemento esencial en la vida municipal que afecta directamente tanto a la calidad de vida y bienestar del ciudadano como a la propia capacidad reguladora y financiera de las entidades locales.

Por ello, los Organos de Control Externo deben contemplar en sus programas de actuación la realización de fiscalizaciones relativas al campo urbanístico, contando inicialmente y si ello resulta imprescindible con asesoramiento externo de profesionales técnicos expertos en esta materia. ■

Bibliografía

- «Manual de Derecho Urbanístico» Fernández Rodríguez, T.R. Edita Publicaciones Abella, Madrid 1994.
- «Nuevo régimen urbanístico de los pequeños municipios» Mora Bongera, F. Edita Publicaciones Abella, Madrid 1992.
- «Manual de urbanismo operativo en municipios sin planeamiento general» Porto Rey, E. Editorial Montecorvo, Madrid, 1995.
- «Derecho Urbanístico» Santos Diez, R. y Castelao Rodríguez, J. Edita Publicaciones Abella, Madrid, 1994.

La publicación por la Cámara de Comptos de Navarra de un informe sobre la gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona ha marcado un pequeño hito en el devenir de esta institución.

Aceptar un reto de estas características supuso asumir un compromiso de gran riesgo y responsabilidad ante una sociedad navarra que demandaba un juicio técnico y una valoración independiente de una *estrella* de debate político y de interés comunicativo.

Este informe, que venía precedido por otro sobre la gestión municipal, y una petición del propio ayuntamiento solicitando la revisión de varios expedientes urbanísticos, adquiriría una gran relevancia por sí mismo. Y es que el urbanismo constituye un tema muy importante en la gestión local, donde entran en juego grandes intereses económicos en el proceso de creación de la ciudad. El suelo es un factor de encarecimiento del precio de la vivienda y la especulación sobre este bien escaso es un parámetro en el que el sector público debe intervenir.

Por encima de las dudas sobre las competencias de la Cámara de Comptos para fiscalizar en profundidad la gestión urbanística, a las que se da respuesta en el artículo de los técnicos de esta Institución, quisiera destacar que la publicación de este informe ha supuesto:

- Haber superado satisfactoriamente el reto impuesto, cumplir con el objetivo del trabajo y dar respuesta a la fiscalización de una materia difícil, vidriosa, controvertida, con distintos posicionamientos jurídicos y sin contar con referencias ni experiencias similares en los informes realizados por los OCEX. El informe es una novedad e introduce un nuevo campo de fiscalización para los órganos de control externo.

- La Cámara de Comptos de Navarra ha salido fortalecida ante las propias instituciones (Parlamento Foral y Ayuntamiento de Pamplona), grupos políticos y la sociedad en general, por el reconocimiento de la capacidad profesional y del esfuerzo realizado.

- Se ha dado un paso cualitativo hacia adelante en la trayectoria y la historia de la Cámara de Comptos, reflejo de la madurez alcanzada por esta institución.

Francisco Javier Tuñón San Martín
Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra