

BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

III Legislatura

Pamplona, 7 de septiembre de 1993

NUM. 33

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

- Informe de fiscalización sobre el Programa 940 «Vivienda», emitido por la Cámara de Comptos de Navarra (Pág. 2).
- Informe de fiscalización sobre la adjudicación del servicio de teleasistencia domiciliaria efectuada por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, emitido por la Cámara de Comptos de Navarra (Pág. 38).

**Serie G:
COMUNICACIONES, CONVOCATORIAS Y AVISOS**

Informe de fiscalización sobre el Programa 940 «Vivienda»

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 1 de septiembre de 1993, acordó ordenar la publicación del Informe de fiscalización emitido por la Cámara de Comptos sobre el Programa 940 «Vivienda».

Pamplona, 2 de septiembre de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

VII. Apéndice: Breve análisis de la situación de la vivienda en Navarra.

Anexo 1. Alegaciones presentadas por la Dirección General de Vivienda.

Anexo 2. Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas por la Dirección General de Vivienda.

Informe de fiscalización sobre el Programa 940 «Vivienda»

INDICE

- I. Descripción del Programa.
- II. Objetivo, alcance y limitaciones.
- III. Conclusiones y recomendaciones generales.
- IV. Evaluación del Programa (1): Ejecución del presupuesto del programa.
 - IV.1. Comentarios generales.
 - IV.2. Estado de gastos.
 - IV.3. Estado de ingresos.
- V. Evaluación del Programa (y 2): Estudio operativo.
 - V.1. Seguimiento y evaluación de los indicadores del programa.
 - V.2. Comentarios generales a las ayudas en materia de vivienda.
 - V.3. Préstamos cualificados y subsidiación de intereses.
 - V.4. Ejercicio del derecho de tanteo y retracto.
 - V.5. Campañas de promoción pública de viviendas.
- VI. Coste de la política del Gobierno de Navarra en materia de vivienda.
 - VI.1. Introducción.
 - VI.2. Coste de las ayudas directas.
 - VI.3. Coste de las ayudas indirectas.
 - VI.4. Coste de las ayudas fiscales.
 - VI.5. Coste total.

I. DESCRIPCION DEL PROGRAMA.

Partiendo del Principio Constitucional de que todo ciudadano tiene derecho a una vivienda digna, la política de vivienda de la Administración de la Comunidad Foral se desarrolla, fundamentalmente, en tres modalidades de actuación:

A) Mediante la construcción, adquisición y administración del patrimonio público de viviendas.

B) Mediante el fomento a la promoción privada a través de la concesión de incentivos a promotores y adquirentes de viviendas, en colaboración fundamentalmente con las entidades locales de Navarra.

C) Mediante la adopción de medidas fiscales, particularmente en el IRPF, como un incentivo especial para los adquirentes de viviendas.

El programa 940 «Vivienda» de los Presupuestos Generales de Navarra para 1992 se ocupa exclusivamente de las dos primeras modalidades de actuación y está asignado al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda; la unidad responsable de su gestión es la Dirección General de Vivienda.

Las finalidades que persigue la ejecución del programa para el ejercicio de 1992, de acuerdo con su texto aprobado, son las siguientes:

A) Obtención de suelo urbanizado para su posterior cesión a promotores, tanto públicos como privados, con el objeto de obtener viviendas asequibles al sector de la población más desfavorecido.

B) Fomentar, a través de una política adecuada de subvenciones, el acceso a la vivienda en régimen de propiedad o alquiler.

C) Rehabilitación integral de los cascos antiguos para la mejora del parque inmobiliario existente.

Para el cumplimiento de estas finalidades, el programa de 1992 establece los siguientes objetivos y acciones:

OBJETIVOS

1.º Obtención de suelo urbanizado.

2.º Cesión del mismo a promotores públicos y privados para la construcción, preferentemente, de viviendas de protección oficial.

3.º Impulsar la construcción de 600 viviendas de protección oficial en régimen especial.

4.º Fomentar la construcción de 1250 viviendas de protección oficial en régimen general.

5.º Se introduce como novedad el fomento de la compra de viviendas libres a precio tasado, en número de 1000, aproximadamente.

6.º El apoyo a la rehabilitación de 700 edificios particulares destinados a vivienda.

ACCIONES

1.ª Profundización en las acciones tendentes a la mejora de la calidad en la edificación, incluyendo la aprobación de la normativa necesaria.

2.ª Regulación mediante Decreto Foral de las ayudas propias en materia de suelo y vivienda.

3.ª Intervención en materia de suelo y vivienda en los términos de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio.

4.ª Concesión de préstamos a Ayuntamientos y otros promotores públicos para la creación de reservas de suelo público.

El Programa se acompaña de unos indicadores para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos citados.

Los recursos humanos que señala el programa para el ejercicio fiscalizado son los siguientes:

- 1 Director General
- 1 Director de Servicio
- 1 Secretario Técnico
- 2 Jefes de Sección
- 1 Jefe de Negociado
- 3 Arquitectos
- 2 Arquitectos Técnicos
- 9 Auxiliares

Es decir, un total de 20 personas, en las que están incluidas el personal de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda -4 personas-.

Como medios externos de colaboración, que no se citan en el Programa, se cuenta con la Sociedad Pública Viviendas de Navarra, S.A. (en adelante VINSA). Esta empresa contaba, a 31 de diciembre de 1992, con 9 empleados.

Los recursos financieros que se asignan inicialmente a este programa en 1992 suponen unos gastos de 5.884 millones y unos ingresos de 1.250 millones. Estos importes suponen el 27 y el 44 por ciento del total de gastos e ingresos del Departamento.

Las actuaciones comprendidas en el Programa se regulan preferentemente por las Leyes Forales 7/1989, de 8 de junio y 4/1992, de 14 de abril, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda y por el Decreto Foral 119/1992, de 23 de marzo, sobre medidas de apoyo al sector de la vivienda en Navarra.

Estas actuaciones las podemos resumir, como una primera aproximación a las mismas, ya que posteriormente se desarrollan en el cuerpo del Informe, en:

a) Ayudas concedidas a adquirentes y a arrendatarios. Fundamentalmente consisten en subvenciones directas para financiar la adquisición, la rehabilitación y la renta de arrendamiento. En el caso de adquisición y rehabilitación, también se subvenciona parcialmente el tipo de interés del préstamo hipotecario correspondiente.

b) Ayudas a promotores, tanto públicos como privados, de viviendas para compraventa o para alquiler. Consisten esencialmente en la concertación con entidades financieras de préstamos cualificados, es decir, a un tipo de interés inferior al de mercado. También la Administración puede conceder directamente préstamos. En el supuesto de promotores de viviendas para alquiler, se puede acordar igualmente una subvención.

c) Aportación de suelo urbanizado para la construcción de viviendas protegidas.

Estas ayudas se conceden y modulan teniendo en cuenta los ingresos ponderados máximos del solicitante, tomando como referencia el Salario Mínimo Interprofesional (en adelante, SMI) -estableciéndose como tope 5,5 veces este salario- y su situación familiar.

Igualmente su importe está delimitado en función del régimen de vivienda al que se aplica. Así tenemos:

- Viviendas de protección oficial, las calificadas como tales según la anterior normativa en sus dos regímenes, general y especial y cuyo precio de venta es fijado por la Administración. El régimen especial está dirigido a adquirentes con ingresos máximos de 2,5 veces el SMI.

- Viviendas a precio tasado, las calificadas como tales o las ventas de vivienda usada, siempre que no superen los precios máximos fijados.

- Rehabilitación, que se conceden, además, en función del presupuesto protegido de rehabilitación.

II. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

De acuerdo con la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha incluido en su Plan de Actuación la fiscalización del Programa «Vivienda» correspondiente a los Presupuestos Generales de Navarra de 1992.

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

1.º Contrastar que la ejecución del presupuesto del Programa, en sus diferentes epígrafes económicos, recoge los gastos e ingresos que le son imputables.

2.º Verificar el cumplimiento de la legalidad aplicable en su ejecución.

3.º Realizar un estudio operativo sobre la actividad del Programa, es decir, analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

4.º Analizar y evaluar el sistema de Control Interno implantado en la Unidad responsable del Programa, proponiendo, en su caso, las Recomendaciones que sean precisas para lograr adecuar su gestión a los principios antes citados.

5.º Determinar el coste de la intervención pública del Gobierno de Navarra en materia de vivienda.

El trabajo se ha centrado en la revisión del presupuesto del Programa para 1992, analizando y evaluando, además de los aspectos de organización, contabilidad y control interno que se han considerado convenientes, el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución. Así mismo se han analizado diversos aspectos relativos al seguimiento del Convenio firmado con las entidades financieras en 1992 para la concertación de préstamos cualificados, al ejercicio del derecho de tanteo y retracto, y a las campañas de promoción pública de viviendas.

De acuerdo con los objetivos preestablecidos, se ha estudiado, igualmente, el coste fiscal de las ayudas concedidas por el Gobierno de Navarra en materia de vivienda, utilizando para ello, preferentemente, datos obtenidos del Departamento de Economía y Hacienda.

El Informe concluye con un breve estudio sobre la situación del sector de la vivienda en Navarra.

En la realización del trabajo se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que hemos considerado necesarios de acuerdo con las circunstancias y teniendo en cuenta los objetivos establecidos previamente.

La consecución de los objetivos citados se ha visto dificultada por las siguientes limitaciones:

A) Organización Interna.

La dispersión geográfica de los distintos servicios y expedientes administrativos de la Dirección General así como una cierta indefinición de las tareas a desarrollar por la Dirección General y la empresa pública VINSA.

B) Estudio operativo.

La Unidad Responsable del Programa no realiza un seguimiento sistemático del grado de adecuación y cumplimiento de los objetivos definidos.

La inexistencia de un sistema de contabilidad de costes que permita calcular la imputación al Programa del porcentaje de cargas generales y demás costes indirectos que le corresponda.

C) Coste de la Intervención Pública del Gobierno.

En la determinación de este coste se ha utilizado la declaración de IRPF correspondiente a 1991 que se presenta en 1992, ya que por razones obvias no se ha podido analizar la correspondiente al último ejercicio citado.

No ha sido posible cuantificar el coste -reducción en la recaudación- que supone para el Gobierno de Navarra la tributación de las viviendas de protección oficial al tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido, ya que la propia estructura de la declaración del impuesto no lo permite.

No se ha tenido en cuenta, igualmente, el coste que supone al Gobierno de Navarra las bonificaciones fiscales sobre los impuestos locales.

El trabajo de campo se efectuó en los meses de febrero a abril de 1993.

Agradecemos al personal de la Dirección General de Vivienda, de la Sección de Régimen Administrativo del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, de la sociedad Viviendas de Navarra, S.A. y del Departamento de Economía y Hacienda la colaboración prestada en la realización del presente Informe.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.

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

1.ª La presentación y estructura del Programa de vivienda en cuanto a objetivos e indicadores es, en general, correcta, con la única excepción de que la cuantificación de estos últimos no está relacionada con los créditos presupuestarios.

Sin embargo, no se realiza un seguimiento específico de la ejecución y cumplimiento de los objetivos, analizando, en su caso, las desviaciones producidas e investigando las causas de las mismas.

No obstante, es preciso poner de manifiesto la dificultad que conlleva la cuantificación de objetivos e indicadores sobre actuaciones que inciden en varios ejercicios presupuestarios.

Por otra parte, los objetivos no están encuadrados en un Plan de Actuación a medio y largo plazo que diseñe y oriente la actividad pública en esta materia.

Recomendaciones:

** Diseñar un sistema de seguimiento de la ejecución del Programa que permita verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y que analice, en su caso, las desviaciones producidas. Dada la complejidad de la actividad que engloba el Programa, este seguimiento podría requerir la implantación de un sistema contable-informático complementario al Sistema de Gestión Económico-Financiero (SGEF).*

Los resultados de este seguimiento se plasmarán en una Memoria-Resumen anual de las actuaciones realizadas.

** Si bien la normativa vigente establece que la Dirección General de Vivienda debe elaborar y presentar al Parlamento un Programa de Actuación para cada ejercicio, estimamos conveniente que dicho Programa se enmarque en un Plan a medio plazo en el que se diseñe y cuantifique la política del Gobierno de Navarra en la materia. Esta planificación, además de ser esencial a la*

técnica del presupuesto por programas, permitiría que los instrumentos legales aplicables tuvieran una proyección temporal más amplia, que a su vez redundaría en una mayor consistencia u homogeneidad de la política de vivienda diseñada por el Gobierno de Navarra.

2.ª La ejecución del presupuesto del programa refleja, en general, la actividad realizada, con las siguientes excepciones detectadas:

- No se aplica con rigor el principio del devengo -nacimiento de la obligación y del derecho reconocido- a la hora de imputar los gastos e ingresos al ejercicio que corresponde.

- La estructura general de los Programas del Gobierno de Navarra obliga a que determinados gastos relacionados con la vivienda se imputen a otros programas -coste del personal temporal y pago por una adquisición de suelo- o que asuma gastos que no le corresponden estrictamente o, al menos, en su totalidad -personal de la Secretaría Técnica del Departamento o eliminación de barreras arquitectónicas-. Igualmente, no se repercuten en el Programa los costes indirectos procedentes de los servicios generales y de apoyo.

En cuanto a la liquidación del Presupuesto, el estado de gastos presenta un grado de ejecución del 68 por ciento, que se explica, en gran parte, por la escasa ejecución del capítulo 6º «Inversiones» -28 por ciento-. En ingresos, el grado de ejecución es del 69 por ciento, originado igualmente, por la reducida ejecución del capítulo 6º «Enajenación de inversiones reales» -24 por ciento-.

Recomendaciones:

** El Presupuesto del Programa y su Liquidación reflejará los gastos e ingresos que le son imputables.*

** Los gastos e ingresos se imputarán al Presupuesto del Programa en que ha surgido la obligación o el derecho reconocido, respectivamente.*

** El Gobierno de Navarra debe estudiar e implantar progresivamente algún sistema de reparto e imputación de las cargas generales derivadas de los Programas de Apoyo en el resto de Programas.*

La adopción de estas recomendaciones facilitará la realización de cualquier estudio o análisis acerca del coste de la prestación pública en esta materia de vivienda.

3.ª Organización y contabilidad. Del trabajo realizado destacamos:

- Los servicios de la Dirección General de Vivienda están dispersos físicamente, lo que obliga a un continuo movimiento de los expedientes, dificultando notablemente su seguimiento y archivo. Esa dispersión afecta especialmente al centro contable. No obstante, a corto o medio plazo está previsto concentrar todos los servicios del Departamento en un solo edificio.

- Una serie de funciones en materia de vivienda las realiza la empresa pública VINSa, bien por sus propios medios o bien con personal de la Dirección General ubicado en la propia empresa estando, en algunos casos, regulada dicha actuación por contratos de prestación de servicios. A este respecto, existe una cierta indefinición en esta colaboración permanente entre ambos entes.

- En general, no existen normas internas escritas que regulen los distintos procedimientos de actuación. En particular, destaca, por su incidencia, la ausencia de una práctica de revisión y conciliación entre los datos de los servicios y los recogidos en la contabilidad, posiblemente por carecer de personal adecuado para ello.

- La complejidad de las actuaciones realizadas por el Programa y la realización de un correcto control sobre las mismas exige el apoyo de herramientas informáticas. En estos momentos, algunas actividades están informatizadas -aunque no siempre con resultados positivos- y otras están en proceso de diseño de aplicaciones.

Recomendaciones:

** Independientemente de la actual dispersión física de los servicios, elaborar un conjunto de normas que regulen los distintos procedimientos y permitan un archivo de expedientes adecuado.*

** Clarificar la relación con la empresa pública VINSa en cuanto a competencias y funciones a realizar. A tal fin puede estudiarse la realización de un Contrato-Programa que regule globalmente las relaciones -tanto funcionales como económicas- entre la Administración y su empresa pública.*

** Estudiar la conveniencia de que la informatización de los distintos servicios se realice de acuerdo con un plan integrado en el que se contemple la totalidad de aspectos necesarios para una adecuada gestión y que permita una compatibilización de los distintos instrumentos informáticos.*

** Analizar la posibilidad de que la Dirección General se dote de personal experto en materia*

económico-contable, lo que permitiría una mejora en la gestión y en el seguimiento de la ejecución del Programa.

4.ª Legalidad. En general, la ejecución del Presupuesto del Programa se realiza de acuerdo con el principio de legalidad, si bien se han observado ciertos incumplimientos en la concesión y reintegro de determinadas subvenciones.

** Recomendamos la aplicación de la normativa vigente en esa área.*

5.ª Coste de la política del Gobierno de Navarra en materia de vivienda. Teniendo en cuenta las limitaciones que se señalan en el apartado II del presente Informe, el coste de las ayudas concedidas por el Gobierno de Navarra en 1992 asciende a:

Ayudas	Importe (en millones)	%
Ayudas directas	2.282	30
Ayudas indirectas	956	13
Ayudas fiscales	4.311	57
Total	7.549	100

Este importe representa un 0,8 por ciento del Producto Interior Bruto de Navarra y supone una aportación teórica de 14.462 ptas. por ciudadano navarro.

Si bien no se dispone de datos actualizados para realizar una comparación estricta, este porcentaje de ayudas está en línea del correspondiente a la Administración Central y es inferior al que aplican los países de nuestro entorno.

Si consideramos el resto de gastos del Programa -es decir, los gastos que conlleva la gestión de las ayudas- el coste total estimado ascendería a 8.526 millones de ptas.

Por último, respecto a las ayudas fiscales señalamos que se imputan a otro Programa del Gobierno de Navarra y responden a finalidades y objetivos de naturaleza tributaria que, en algún caso, pudieran resultar contradictorios con los de la política de vivienda.

6.ª Ayudas concedidas por el Gobierno de Navarra en materia de vivienda. Sobre este conjunto de ayudas, cuya cuantificación se recoge en la conclusión anterior, manifestamos lo siguiente:

- Son ayudas complejas de entender y cuyos requisitos se modifican año tras año.

- En general, todo el tipo de ayudas está dirigido o bien a incrementar la capacidad de pago

del potencial adquirente o bien a disminuir el precio relativo de la vivienda; en definitiva actúan sobre la demanda, incidiendo escasamente sobre la oferta de viviendas.

- Relacionado con el punto anterior, las ayudas están orientadas, prácticamente en su totalidad, a favorecer el régimen de propiedad de la vivienda en detrimento del de alquiler. Resultado de esta política, tanto en Navarra como en el resto de España, el parque de vivienda es mayoritariamente de régimen de propiedad.

- Las ayudas directas a la adquisición se conceden a partir de unos ingresos ponderados mínimos, por lo que quedan fuera de las mismas los ciudadanos que no alcanzan ese importe mínimo, obligándoles a acudir al régimen asistencial o al de alquiler, este último escasamente promocionado. A este respecto, señalar que en la declaración agregada de IRPF correspondiente al ejercicio 1991, el 52 por ciento de las declaraciones presentaban una base imponible inferior a 2,5 veces el SMI y a su vez no declaraban rendimientos de capital inmobiliario -es decir, lo que presumiblemente implica la no disponibilidad de vivienda en propiedad-.

- Las ayudas directas se fundamentan en la declaración de IRPF correspondiente al año en que aquéllas se solicitan. Por otra parte, la posibilidad de declarar el IRPF, a partir de 1993, de acuerdo con unos módulos hace que, en algunos casos, pierdan objetividad los rendimientos declarados por el sujeto pasivo.

- Las ayudas fiscales favorecen tanto a los adquirentes de viviendas de protección oficial como a los de libres. Por otra parte, benefician, desde la óptica exclusiva de ayudas a la vivienda, a los tramos de renta superiores; así, el 17 por ciento de las declaraciones correspondientes al tramo de renta no susceptible de ayuda directa, se desgravan un 34 por ciento del total de las ayudas fiscales. En pesetas, suponen que el tramo superior de renta desgrava casi cuatro veces más que el tramo inferior puesto que, en general, el coste de adquisición de la vivienda supone un mayor desembolso, permitiendo con ello una mayor desgravación de la inversión.

No obstante, los tramos inferiores compensan esa menor desgravación con la percepción de las ayudas directas.

- Las actuales ayudas fiscales, de acuerdo con los estudios existentes, repercuten en el precio de las viviendas libres, ya que el vendedor capitaliza, vía incremento de precios, los incentivos que concede la legislación.

En definitiva, dada la incidencia y repercusión de la vivienda en nuestra sociedad, teniendo en cuenta el elevado coste de las ayudas concedidas por el Gobierno de Navarra y la situación presupuestaria-económica actual, *recomendamos:*

** Una evaluación y estudio de las ayudas concedidas por el Gobierno de Navarra en el sentido de si son las adecuadas para lograr los objetivos establecidos en la política de vivienda. Ello exigiría, igualmente, una coordinación de estos objetivos con los establecidos en la política fiscal.*

En particular consideramos de interés una potenciación de la política de alquileres -al margen de una modificación de la legislación sobre esta cuestión, que es competencia del Estado- que combine las ayudas directas e indirectas con las fiscales.

7.^a Situación del sector de la vivienda en Navarra. En el Apéndice del Informe se analiza brevemente la situación de la vivienda en Navarra. De este estudio, destacamos las siguientes conclusiones:

- En 1992, se han iniciado en Navarra un total de 5.440 viviendas, lo que significa una disminución del 21 por ciento con respecto al ejercicio anterior. Atendiendo a la naturaleza de la vivienda, esa disminución es mayor en las viviendas protegidas -un 29 por ciento- que en el resto, en particular en las libres, que experimentan una reducción del 12 por ciento.

En cuanto a las viviendas terminadas, en 1992 se concluyen 4.465 viviendas, que representa un 6 por ciento más que en el ejercicio anterior, destacando las viviendas protegidas con un incremento del 11 por ciento.

- El número de viviendas en Navarra por cada 1.000 habitantes se ha incrementado en un 38 por ciento desde 1970, porcentaje inferior a la media nacional y cuya explicación se encuentra, fundamentalmente, en la importancia que las segundas viviendas tienen en el Estado.

- Las viviendas en propiedad en Navarra representan el 84 por ciento del total, porcentaje superior a la media nacional; en contraposición, el régimen de alquiler es inferior.

- En el periodo de 1987 a 1992, las viviendas protegidas terminadas han disminuido en un 42 por ciento. En contrapartida, las viviendas libres se han incrementado en un 795 por ciento. Esta tendencia, no obstante, se ha modificado ligeramente en 1992, posiblemente por la incidencia de la urbanización de Mendillorri.

Ahora bien, de acuerdo con la opinión del Departamento, es preciso matizar estos porcentajes en el sentido de que en los ejercicios de 1990 y 1991, fundamentalmente, el mercado de la construcción de vivienda en Navarra estaba sobredimensionado.

- Teniendo en cuenta los datos del Banco Hipotecario de España -que en algún supuesto son contradictorios con otras informaciones disponibles- el precio medio del metro cuadrado de vivienda libre en Navarra, desde 1988 hasta 1990, experimenta un incremento del 27 por ciento, inferior al del Estado que es del 37 por ciento. Si bien en términos absolutos, ese precio medio en Navarra y para 1990 y 1991 es superior al del Estado en 20.000 y 26.000 ptas., respectivamente.

Esta tendencia incrementalista se rompe en 1992, ya que en relación con 1990 experimenta un descenso del 28 por ciento y situándose, por primera vez, por debajo de la media nacional; así en Navarra, el precio medio del metro cuadrado es de 97.000 ptas, en tanto que en el resto de España representa 105.000 ptas. Parece que ha influido decisivamente en esta reducción la promoción de viviendas de Mendillorri.

IV. EVALUACION DEL PROGRAMA (1): EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA.

IV.1. COMENTARIOS GENERALES.

En el cuadro nº 1 se recoge la ejecución del presupuesto de gastos e ingresos del programa por capítulos económicos. El total de obligaciones reconocidas asciende a 3.515 millones de ptas., en tanto que los derechos reconocidos suponen 862 millones de ptas., presentando, por tanto, un Índice de Cobertura del 24,52 por ciento. Es decir, de cada 100 pesetas gastadas en el Programa, éste genera 24,52 pesetas.

El estado de gastos presenta una ejecución del 68 por ciento, constituyendo los gastos de capital el 85 por ciento del total. A nivel de capítulo destacamos «Transferencias de capital» como el de mayor peso específico -el 74 por ciento del gasto del programa- e «Inversiones reales» por su escaso grado de ejecución -un 28 por ciento, y que explica, en gran medida, el porcentaje de ejecución del programa-.

En ingresos, el grado de ejecución es del 69 por ciento, destacando los ingresos patrimoniales -con un 31 por ciento, obtenidos de los intereses de préstamos para viviendas públicas- y enajenación de inversiones -con un 28 por ciento del total, cuyo origen fundamental se encuentra en la venta de suelo y edificios-.

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE 1992 (en miles de pesetas)

Cuadro nº 1

A)Gastos	Inicial	Consolidado	Reconocido	%Ejecutado	%Programa
1. Personal	121.174	108934	67617	62	2
2. Compra b.c. y servicios	92850	92850	86745	93	2
3. Intereses	32552	32552	32551	100	1
4. Transferencias corrientes	148500	148500	97982	66	3
Gastos corrientes	401.076	382836	284895	74	8
6. Inversiones	1.682.100	1.312.000	369.952	28	11
7. Transferencias Capital	3.549.000	3.249.000	2.607.250	80	74
Gastos capital	5.231.100	4.561.000	2.977.202	56	85
8. Var. Activo Financiero	20000	20000	20000	100	6
9. Var. Pasivo Financiero	57448	57448	53357	93	1
Gastos Op. financieras	257.448	257.448	253.357	98	7
TOTAL GASTOS	5.889.624	5.201.284	3.515.454	68	10
B)Ingresos	Inicial	Consolidado	Reconocido	%Ejecutado	%Programa
3. Tasas	35100	35100	37090	106	5
4. Transferencias corrientes	14000	14000	—	—	—
5. Ingresos Patrimonio	—	—	268375	—	31
Ingresos corrientes	49.100	49.100	305.465	622	36
6. Enaj. Inversiones Reales	1.000.000	1.000.000	242.259	24	28
7. Transferencias de Capital	151.260	151.260	225.262	149	26
Ingresos capital	1.151.260	1.151.260	467.521	41	54
8. Activos Financieros	50000	50000	88542	177	10
Ingresos Op. financieras	50.000	50.000	88.542	177	10
TOTAL INGRESOS	1.250.360	1.250.360	861.529	69	10

IV.2. ESTADO DE GASTOS.

A) Gastos de personal.

Los gastos de personal ascienden a 67,6 millones de ptas., presentando un grado de ejecución del 62 por ciento. Respecto al total de gastos del Programa, suponen un escaso 2 por ciento. En el ejercicio de 1992 se adscriben a la Dirección General de Vivienda -puede verse su organigrama en el cuadro nº 2- un total de 28 empleados, cuyo desglose, atendiendo a su vinculación jurídica con la Administración, es el siguiente:

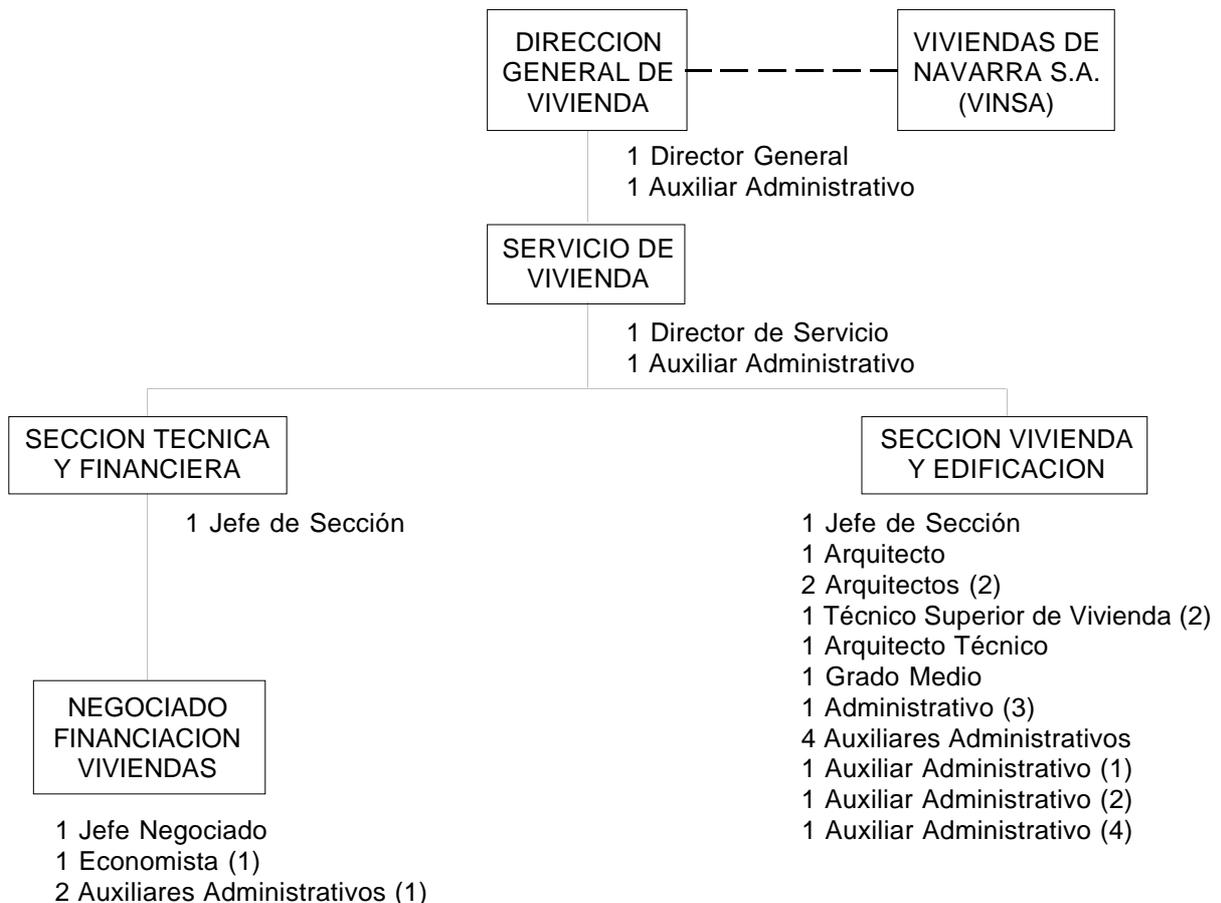
Vinculación jurídica	Número
Funcionarios	15
Laborales fijos	1
Interinos	4
Cto. administrativo	2
Laboral Temporal	6
Total	28

Ahora bien, esta cifra incluye el personal de la Secretaría Técnica del Departamento -4 personas- que, en nuestra opinión y en coherencia con la filosofía del Presupuesto por Programas, deberían adscribirse a Programas de Apoyo o Generales puesto que su actividad repercute en todas las unidades administrativas del Departamento.

En el enunciado del Programa se establece como recursos humanos un total de 20 personas -incluyendo la Secretaría Técnica-. Pues bien, si comparamos esta cifra con la realmente empleada en 1992 -28-, se detecta una diferencia de 8 que coincide con los contratos de naturaleza temporal, tanto laborales como administrativos.

Cuadro nº 2

ORGANIGRAMA



(1) contrato laboral temporal
(2) contrato de interinidad

(3) su actividad se realiza en VINSA
(4) contrato administrativo

Igualmente, destacamos que el 29 por ciento del personal tiene contrato temporal.

Las nóminas del personal de la Dirección General se gestionan con el programa informático GIP-Nómina del Departamento de Presidencia.

Se ha verificado que las retribuciones imputadas a este capítulo corresponden a la totalidad del personal funcional y a una parte del personal temporal. En concreto, se ha detectado que las retribuciones (incluida Seguridad Social) de 4 temporales se han imputado a líneas presupuestarias de otros departamentos.

En conclusión, el coste directo del personal del Programa asciende a (en millones):

	Importe
Capítulo 1.º	67,6
+ Temporales imputados a otros dptos.	14,6
- Coste Secretaría Técnica	(11,6)
Total gasto directo de personal	70,6

Esta cifra se incrementaría con la parte proporcional de coste indirecto de personal procedente de los Servicios Generales del Departamento, incluyendo, la citada Secretaría Técnica.

Recomendaciones:

* *El Presupuesto del Programa debe reflejar la totalidad del gasto del personal afectado directamente al cumplimiento de su actividad, con independencia de que sean funcionarios o laborales, y en este último supuesto, de naturaleza fija o temporal.*

* *Estudiar e implantar -a nivel de Gobierno de Navarra- algún procedimiento sencillo de reparto a los distintos Programas de los costes indirectos y en particular los de personal.*

B) Compras de bienes corrientes y servicios.

Las obligaciones reconocidas del capítulo 2º ascienden a 86,7 millones de pesetas, que suponen un 2 por ciento del total de gastos del Programa. Su grado de ejecución ha sido del 93 por ciento.

Se han analizado las tres partidas más significativas, que representan el 81 por ciento del total capítulo. Las conclusiones obtenidas han sido las siguientes:

1. «Mantenimiento, gestión y administración de suelo y vivienda», con un importe de 45,9 millones, que se refiere, fundamentalmente, al gasto del mantenimiento, en 1992, de la jardinería del Parque de Mendillorri -Fases 1, 2 y 3-.

Esta actuación responde a una adjudicación directa a la empresa pública «Viveros y Repoblaciones de Navarra, S.A.».

Analizada su documentación soporte, destacamos:

- No consta documento contractual que establezca las obligaciones y derechos de las partes intervinientes.

- Las facturas correspondientes no siempre llevan el «Visto Bueno» oportuno.

- Se imputan a 1992 exclusivamente las dos primeras certificaciones, mientras que la 3ª y final -por 10,5 millones- se contabiliza en el presupuesto de 1993, a pesar de que se elabora en diciembre de 1992.

2. «Gestión de créditos». Recoge los trabajos de gestión de créditos de vivienda realizados por la empresa pública VINSa. En 1992 sólo se ha contabilizado los importes correspondientes a los tres primeros trimestres del ejercicio -18,6 millones-, imputándose el 4º trimestre -7,1 millones- al Presupuesto de 1993. Desde un punto de vista contable, este 4º trimestre tendría que haberse reflejado en el presupuesto de 1992 puesto que es un gasto del mismo y además, la empresa VINSa presenta su liquidación con fecha 31 de diciembre de dicho ejercicio.

3. «Estudios y trabajos técnicos». Incluye un gasto de 6 millones derivado de la gestión y apoyo de VINSa a los servicios relacionados con el derecho de tanteo y retracto regulado en la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

El contrato que regula esta prestación establece que la citada empresa tiene garantizado unos honorarios mínimos de 8 millones, por lo que si su facturación no alcanza dicho importe, el Gobierno se compromete a abonar la diferencia.

El presupuesto de 1992 recoge tres pagos trimestrales por un importe total de 6 millones, imputándose, incorrectamente, al presupuesto de 1993, el 4º trimestre por 2 millones. El importe total de los servicios realmente prestados en 1992 por la citada sociedad asciende a 2,3 millones.

En conclusión, se ha detectado que el presupuesto del Programa para 1992 y en este capítulo, debería incrementarse en al menos 19,6 millones, que representan el 22 por ciento del total contabilizado en el mismo.

Recomendaciones:

* *Toda relación de prestación de servicios con terceros deberá instrumentalizarse en el corres-*

pendiente documento contractual, con independencia de que se trate de una empresa pública.

** Las facturas representativas de servicios prestados deberán acompañarse del Visto Bueno correspondiente de la persona responsable, al objeto de garantizar y confirmar la correcta presentación.*

** Aplicar el principio del devengo en la contabilización de los gastos, de manera que el Presupuesto del Programa del ejercicio recoja los gastos efectivamente realizados en el mismo.*

** Diferenciar contablemente, en el contrato con la empresa VINSA, lo que es gasto efectivo por los servicios prestados de lo que es una transferencia corriente.*

C) Gastos por intereses.

El capítulo 3º de gastos presenta unas obligaciones reconocidas de 32,5 millones de ptas., con un grado de ejecución del 100 por cien. Los gastos de esta naturaleza suponen un 1 por ciento del total del Programa.

Las cantidades imputadas corresponden a los intereses devengados hasta el 31 de diciembre de 1988, de un conjunto de préstamos concedidos por la Dirección General de Vivienda del Estado, al amparo de un Convenio firmado con el Gobierno de Navarra en 1986, y cuya finalidad era financiar la recuperación de los centros históricos de Pamplona, Tudela y Estella. El importe total de estos préstamos ascendió, hasta finales de 1991, a 1.062 millones de pesetas.

Los intereses de los mismos se devengan y pagan en dos plazos; el primer plazo, se calcula una vez terminadas las obras correspondientes, mientras que el segundo, a la fecha de amortización total del préstamo.

El importe contabilizado -32,5 millones- hace referencia a los intereses del primer plazo de 583 millones de préstamos, que fueron presentados a su cobro al Gobierno de Navarra en el ejercicio de 1991. Dado que en ese presupuesto no había consignación de crédito suficiente y que no se modificó el mismo, el importe se ha pagado con cargo al presupuesto de 1992.

En definitiva, no es un gasto del Programa de 1992, pero por deficiente actuación presupuestaria se ha aplicado a este ejercicio. Además habría que tener en cuenta los intereses pendientes del resto de préstamos no comunicados ni reclamados hasta el momento al Gobierno de Navarra.

** Recomendamos la utilización de las figuras de modificaciones presupuestarias que señala la*

legislación vigente, al objeto de imputar a cada ejercicio el gasto que realmente le corresponde, evitando con ello su repercusión en otros presupuestos y la distorsión de la información contable.

D) Transferencias corrientes.

Las obligaciones reconocidas en el capítulo 4º de gastos ascienden a 97,9 millones de ptas., representando un 3 por ciento del total del Programa y ofreciendo un grado de ejecución del 66 por ciento.

Los gastos reflejados en este capítulo proceden de:

- Ayudas a las Oficinas municipales y comarcales de rehabilitación de viviendas para la financiación de sus gastos de personal por un importe de 64,2 millones.

- Convenio con la Cámara de Propiedad Urbana, con un gasto de 33,7 millones. Esta ayuda está regulada en el Acuerdo de Colaboración firmado entre esta entidad y el Gobierno de Navarra, cuyo objeto es financiar las actividades de asesoramiento y gestión realizadas por la citada Cámara en materia de vivienda.

Analizados y evaluados los procedimientos de concesión de estas ayudas se observa el cumplimiento de los requisitos establecidos en las respectivas normativas reguladoras. No obstante, en la subvención a la Cámara de la Propiedad Urbana se ha imputado un gasto de 8,7 millones de ptas. correspondiente al ejercicio de 1991.

E) Gastos en inversiones reales.

Este capítulo 6º de gastos presenta unas obligaciones reconocidas de 369,9 millones de ptas., con un grado de ejecución del 28 por ciento. Estos gastos suponen el 11 por ciento del total del Programa.

Respecto al grado de ejecución, señalar que, en el presupuesto inicial, el capítulo estaba dotado con unos créditos por importe de 1.682,1 millones de ptas.; posteriormente, dicha cifra se reduce, vía modificaciones presupuestarias, a 1.312, de los que se ejecuta sólo 369,9 millones. En parte, se explica esta última situación al imputarse un pago de 700 millones al Departamento de Economía y Hacienda, ya que si bien se trataba de la compra unos terrenos, éstos se adquirirían a través de la compra de las acciones de una sociedad. Si incluyéramos esta operación en el Programa de Vivienda, el grado de ejecución sería del 63 por ciento.

Con respecto a esta operación citada, se refiere a la adquisición, como reserva de suelo, de

un millón y medio de metros cuadrados en el término de Sarriguren a un precio total de 900 millones de ptas., de los que 200 se abonan en 1991 y los restantes 700, en 1992.

La naturaleza de los gastos reflejados en este capítulo es muy variada, ya que comprende desde adquisición de pisos hasta obras de urbanización y mantenimiento, pasando por gastos de seguridad, gestión y de expropiaciones.

Se han analizado gastos por importe de 278,3 millones de ptas. -es decir, el 75 por ciento del capítulo- y los resultados obtenidos son los siguientes:

1. Se observa un deficiente sistema de archivo de la documentación administrativa originado, fundamentalmente, por la concurrencia en la gestión de estos gastos de los servicios de la Dirección General y la empresa VINSA. Esta situación dificulta la realización de un adecuado seguimiento y contabilización de la actividad realizada.

2. Se han detectado imputaciones presupuestarias incorrectas; así, gastos del ejercicio 91 que se han reflejado en el presupuesto de 1992 por 14,7 millones de ptas.-; igualmente, se recogen gastos que no tienen la naturaleza de inversiones, sino que se refieren a intereses, compras corrientes...

3. Se observa una inconsistencia contable en el registro de determinados gastos de prestación de servicios, ya que en unos supuestos se imputan al capítulo 2 y en otros, a inversiones; igualmente, en unos casos, la última certificación del año se registra en resultas y, en otros, se imputa al ejercicio siguiente.

4. En la adquisición de viviendas -aplicación del derecho de tanteo y retracto contemplado en la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda-, el presupuesto registra el importe pagado en metálico, pero no se contabiliza en Balance del Gobierno de Navarra el préstamo subrogado que conllevan la mayoría de las adquisiciones.

5. Se incluye como gasto del Programa la inversión, 77,9 millones de ptas., realizada en la eliminación de barreras arquitectónicas, fundamentalmente en centros escolares. En nuestra opinión, la naturaleza de este gasto no se corresponden con el objeto del programa.

Recomendaciones:

** Definición y delimitación de las actividades a desarrollar por los servicios de la Dirección*

General y la empresa pública VINSA, estableciéndose, igualmente, normas relativas a un adecuado sistema de archivo de la documentación administrativa.

** Las imputaciones de gastos a los distintos capítulos debe realizarse atendiendo a la naturaleza del gasto y al ejercicio en que se ha devengado realmente.*

** La adquisición de las viviendas debe reflejarse en contabilidad -presupuesto y balance- por su importe total y no sólo por el importe en metálico entregado.*

** La presupuestación por programas exige una correspondencia total entre la finalidad del programa y los gastos e ingresos que contiene el mismo. En consecuencia, es preciso revisar el contenido y actividades sujetas al programa, al objeto de analizar si todas ellas se corresponden realmente con la finalidad programada.*

F) Transferencias de capital.

Este capítulo presenta unas obligaciones reconocidas de 2.607 millones de ptas., con un grado de ejecución del 80 por ciento. Suponen el 74 por ciento del total de gastos del Programa, constituyendo el capítulo más significativo del mismo.

A continuación, se presenta un detalle de las transferencias concedidas e imputadas al capítulo.

Subvención para	Importe (en millones)
Adquisición VPO, rég. especial	141
Adquisición VPO, rég. general	609
Adquisición Vivienda Precio Tasado	733
Total adquisición	1.483
Rehabilitación	361
Total rehabilitación	361
Subsidiación intereses	69
Total subsidiación	69
Ayuda para alquileres	18
Total alquileres	18
Promoción VPO, rég. espec. adquis.	489
Promoción VPO, rég. espec. alquiler	118
Total promoción	607
Fomento de calidad	19
Convenio Ayto. Pamplona	28
Diversas subvenciones	22
Total otras subvenciones	69
Total Capítulo 7	2.607

Las anteriores subvenciones, atendiendo a su destino final, las podemos agrupar de acuerdo con el siguiente cuadro:

Destino	Importe (en millones)	%
Adquisición	1.972	78
Rehabilitación	361	14
Alquiler	136	5
Subs. intereses	69	3
Total	2.538 (*)	100

(*) No se han considerado las subvenciones de destino genérico, 69 millones, recogidas en el epígrafe «otras subvenciones».

Como puede apreciarse, el 95 por ciento de las subvenciones se destinan a la propiedad, tanto en la vertiente de adquisición como en la de rehabilitación.

Dentro de este importe se recoge, igualmente, las subvenciones que concede el Estado de acuerdo con sus Planes de Vivienda que anticipa y tramita el Gobierno de Navarra. De acuerdo con los datos contables de 1992, esta ayuda estatal ha ascendido a 293,8 millones de ptas.

Los requisitos fundamentales para la obtención de estas subvenciones se comentan en el apartado V.2. del presente Informe.

Del trabajo realizado en esta área, se desprenden las siguientes conclusiones:

1.^a Contablemente, estas subvenciones se imputan a dos únicas líneas presupuestarias, existiendo distintas sublíneas para cada tipo de subvención, pero que no siempre se respetan; no se realiza un seguimiento periódico entre lo concedido y lo contabilizado al objeto de verificar la idoneidad de las cifras recogidas en contabilidad.

** Recomendamos la adecuación de las partidas presupuestarias a la naturaleza de las diversas subvenciones al objeto de realizar un control y seguimiento riguroso sobre las mismas, lo que permitirá, igualmente, efectuar conciliaciones periódicas entre el importe concedido y el registrado en contabilidad.*

2.^a Subvenciones para Adquisiciones. En este apartado hacemos referencia a las concedidas para viviendas de VPO -tanto régimen especial como general-, viviendas libres a precio tasado y a promotores de VPO.

El trabajo realizado en esas modalidades pone de manifiesto los siguientes aspectos:

a) Viviendas de Protección Oficial -750 millones de pesetas-:

- La documentación de los expedientes se encuentra dispersa en los distintos servicios de la Dirección General. Por otra parte, la propia organización física de ésta, obliga a un trasiego continuo de los mismos.

- La utilización del sistema informático aplicado en la gestión y control de este tipo de subvenciones es muy limitada ya que, por ejemplo, no permite el cálculo automático del importe de la subvención, no se han establecido las funciones de seguridad que conlleva el propio sistema, y no distingue entre vivienda de régimen general y especial.

- Se ha verificado una revisión sobre una muestra de 25 subvenciones detectándose que en los expedientes no siempre consta la documentación requerida.

Por otra parte, en cuanto al cálculo del importe de la subvención, se ha observado que en cuatro casos de la muestra no se respeta el límite máximo de 750.000 ptas. establecido por la disposición transitoria 2.2 del Decreto Foral 45/90 para las viviendas de VPO-régimen especial que se hubieran calificado en el ejercicio de 1991. Analizada esta limitación en el resto de subvenciones a las que sería de aplicación, se han detectado 151 casos que han supuesto un exceso de gasto de 13,5 millones de ptas.

b) Vivienda libre a precio tasado -733 millones de ptas.-:

- Presenta idénticos problemas que las anteriores en cuanto a archivo de la documentación en los expedientes. Su control y seguimiento se realiza por medio de otro paquete informático, igualmente limitado y desaprovechado desde un punto de vista técnico.

- Se ha contrastado una muestra de 25 subvenciones, observándose que los cálculos de las mismas son correctos.

c) Promotores de VPO-régimen especial para adquisición -489 millones de pesetas-: El expediente de este tipo de subvenciones se archiva en la empresa VINSAs, donde es tramitado por un funcionario, que desarrolla su actividad en la misma, aunque no está adscrito a ella.

El principal beneficiario de estas ayudas, es la propia empresa VINSAs como promotor público, a la que se le concede tanto la subvención general del 5 por ciento sobre el precio de la venta -no deducible de este precio-, como la especial del 20 por ciento -que sí es deducible

del precio de venta- a pesar de no estar adjudicadas las viviendas y de no garantizarlo con el aval correspondiente, requisitos establecidos en el Decreto Foral 119/1992.

d) Revisión de solicitudes de subvención denegadas. Existen, fundamentalmente, tres causas de denegación:

- Solicitud presentada fuera de plazo,
- Solicitud para vivienda que supera la superficie máxima establecida,
- Solicitud para vivienda de VPO que supera el precio máximo de venta.

Se ha elegido una muestra de 10 expedientes de denegación, observándose que en todos los casos ha sido conforme a lo establecido en la normativa. No obstante, en los casos de exceso de precio sobre viviendas de VPO, la actuación se limita a comunicar la denegación y no se adoptan las medidas sancionadoras y de intervención establecidas en la legislación sobre venta de viviendas de protección oficial (impugnación de la venta, obligación de descalificar la vivienda o ejercicio del derecho de tanteo y retracto).

Recomendaciones:

* *Diseñar e implantar un sistema informático que garantice un adecuado control sobre la tramitación de este tipo de subvenciones. La adopción de esta medida la consideramos urgente e inaplazable.*

* *Elaborar normas relativas al archivo del expediente, de manera que recoja la totalidad de la documentación administrativa que le corresponda.*

* *Regularizar la situación respecto a las subvenciones cuyo importe ha superado el límite establecido.*

* *Aplicar de oficio las medidas de intervención en la venta de viviendas de protección oficial, en los supuestos en que la Administración tenga conocimiento de compraventas de VPO por encima del precio máximo fijado.*

3.^a Subvención para rehabilitación de viviendas -361 millones de ptas.-. El procedimiento de concesión de este tipo de subvenciones es adecuado, si bien su tratamiento informático se realiza en el mismo programa que las viviendas de VPO. Revisada una muestra de 10 expedientes se aprecia un correcto cálculo y cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa.

4.^a Subvención para alquiler -136 millones de ptas.-. Estas subvenciones están dirigidas tanto al arrendatario como al promotor de viviendas de VPO de régimen especial para alquiler.

- Directa al arrendatario, por 18 millones. Se tramitan en la empresa VINSA, concediéndose una ayuda anual -del 25 al 75 por ciento, en función de los ingresos familiares- sobre la renta de arrendamiento.

- Promotor de viviendas para alquiler, por 118 millones. Estas ayudas se conceden a los promotores de viviendas de VPO-régimen especial destinadas a alquiler. En 1992, el único promotor que solicita y percibe tales ayudas es la empresa VINSA por la promoción de 138 viviendas de esa naturaleza y destino.

De la revisión de los procedimientos y de una muestra de subvenciones, no se han detectado deficiencias ni incumplimientos de los requisitos.

5.^a Subvención por subsidiación de intereses de préstamos para adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación. Se imputan por este concepto 69,1 millones, que se corresponden con:

- Préstamos concertados por la Administración Central hasta 1991, pero complementada la subsidiación de intereses por el Gobierno de Navarra, por 66,7 millones.

- Préstamos concertados y subsidiados directamente por el Gobierno de Navarra, al amparo del Convenio firmado con las entidades financieras en 1992, por 2,4 millones.

Es decir, hasta 1991, la Administración Central concertaba y subsidiaba los intereses de los préstamos, y el Gobierno de Navarra completaba dicha subsidiación con una subvención.

A partir de 1992, es el propio Gobierno de Navarra quien acuerda con las entidades financieras la concesión de los préstamos y la subsidiación.

Según el Convenio de mayo de 1992, las entidades financieras se comprometen con el Gobierno de Navarra a conceder préstamos para VPO y rehabilitación hasta un importe de 30.300 millones. Estos préstamos se conciertan a un tipo de interés del 12,25 por ciento, fijándose su cuantía máxima individual y la subsidiación de intereses en función del tipo de actuación y del nivel de ingresos del beneficiario, tal como se regula en el Decreto Foral 119/92.

Las entidades financieras, además de remitir diversa información sobre los préstamos concedidos -16.461 millones en 1992, es decir, el 54 por ciento del total firmado para el ejercicio-, presentan, mensualmente, la liquidación de intereses y sobre esa base, el Gobierno de Navarra contrasta y verifica dicho importe y abona la subsidiación correspondiente.

A 31 de diciembre de 1992, sólo habían presentado liquidaciones 5 entidades financieras, de un total de 13. El importe de estas liquidaciones, 2,4 millones, es lo que refleja la ejecución del presupuesto del programa. No se ha tenido en cuenta y por tanto no se ha contabilizado, el resto de subsidiaciones devengadas en el ejercicio, que de acuerdo con nuestras estimaciones, ascienden a 13,6 millones.

De la revisión de los expedientes correspondientes se desprende que, en general, contienen toda la documentación exigida y que los cálculos efectuados son correctos. No obstante, es preciso comentar que el proceso de revisión efectuado por los servicios de la Dirección General se realiza de forma manual, lo que en un futuro muy próximo puede dificultar enormemente la materialización de tal proceso ante el importante número de liquidaciones a contrastar.

** Recomendamos la conclusión e implantación, con carácter de urgencia, de un sistema informático que permita realizar un seguimiento y control adecuado sobre las subsidiaciones de intereses de los préstamos concertados. Ello permitirá, igualmente, que el presupuesto del programa de cada ejercicio refleje los gastos devengados por la subsidiación.*

G) Variación de activos financieros.

El gasto imputado a este capítulo 8º, 200 millones de ptas., se corresponde con dos préstamos concedidos a la empresa pública VINSa para promoción de suelo, regulados en este ejercicio por el Decreto Foral 119/92.

Del análisis realizado sobre los expedientes se deduce el cumplimiento de los requisitos establecidos en el citado Decreto-Foral.

H) Variación de pasivos financieros.

Presenta unas obligaciones reconocidas 53,5 millones de ptas., que supone el 1 por ciento de los gastos del Programa.

El gasto de este capítulo hace referencia a las cuotas de amortización de los años de 1989 y 1990 de parte de los préstamos -583 millones- recibidos de la Dirección General de la Vivienda -véase a este respecto el apartado C) del presente epígrafe-.

Están presentadas al cobro y pendientes de pago las cuotas de los anteriores préstamos relativas los ejercicios de 1991 -34,3 millones- y de 1992 -42,6 millones-. Parece que se imputarán al presupuesto de 1993.

No se ha tenido en cuenta las cuotas de amortización del resto de préstamos recibidos -479 millones-.

En conclusión, sólo se contabilizan los intereses y cuotas de amortización de los préstamos cuando son reclamados por el Gobierno Central y aun en el caso de reclamación, se pagan con retraso.

** Recomendamos que las deudas derivadas de estos préstamos -tanto intereses como cuotas de amortización- se presupuesten en el ejercicio correspondiente y se reconozcan anualmente, con independencia del momento del pago. Ello permitirá que el Presupuesto anual del Programa refleje la totalidad de gastos devengados en el ejercicio.*

IV.3. ESTADO DE INGRESOS.

A) Tasas y otros ingresos.

Los derechos reconocidos del capítulo 3º de ingresos ascienden a 37 millones, con un grado de cumplimiento del 106 por ciento. Suponen el 5 por ciento del total de ingresos del Programa.

La naturaleza de estos ingresos se corresponde con la gestión de determinadas tasas -14,5 millones-, las devoluciones de subvenciones -17,8 millones- y los ingresos derivados de multas y sanciones en la normativa de «vivienda de protección oficial» (en adelante, VPO) -4,6 millones-.

Las conclusiones del trabajo efectuado son las siguientes:

1.ª Las tasas gestionadas corresponden a «cédulas de habitabilidad de viviendas» y «Tasas parafiscales por VPO». La primera de ellas suponía un ingreso de 500 ptas. por cédula, en tanto que las tasas parafiscales se cobraban sobre el presupuesto de obra, en concreto el 0,07 por ciento del mismo.

Revisados los procedimientos se observa el cumplimiento de los requisitos establecidos en las distintas normativas; no obstante, ambas se contabilizan de acuerdo con el criterio de caja.

Ambas tasas, no obstante, han sido derogadas por la Ley Foral 12/1992, de 20 de octubre, de modificaciones tributarias.

2.ª «Devolución de subvenciones por descalificación de la vivienda de VPO». Las descalificaciones voluntarias de VPO están reguladas en el Decreto Foral 175/89, que establece, entre otros requisitos, los siguientes:

- Que hayan transcurrido cinco años como mínimo desde la calificación definitiva de la vivienda.

- Que el beneficiario proceda a reintegrar a la Administración la subvención percibida más los

correspondientes intereses desde la fecha de concesión de la misma. En 1992, se descalificaron voluntariamente 390 viviendas.

En el ejercicio fiscalizado se observa que el tipo de interés -11 por ciento- se aplica sobre el total de la subvención sin tener en cuenta el tiempo transcurrido desde su concesión. Es decir, se está dejando de liquidar, y por tanto de percibir, los intereses de al menos cuatro años, ya que son cinco años el periodo mínimo que tiene que transcurrir para solicitar la descalificación voluntaria de las viviendas de VPO. No ha sido posible cuantificar el importe de este menor ingreso para la Administración.

Comunicada esta situación a los servicios correspondientes, ha sido subsanada en 1993.

Contablemente, los intereses percibidos se contabilizan en este capítulo cuando, en nuestra opinión, su registro adecuado sería en el capítulo 5 de «ingresos patrimoniales, por intereses».

No se lleva control adecuado sobre las subvenciones devueltas -tanto en número como en importe- y el sistema de archivo hace muy problemática esta labor, ya que no todas las viviendas descalificadas percibieron necesariamente subvención.

3.^a «Devoluciones de subvenciones de VPO por otras causas» realizadas voluntariamente por el beneficiario -por cese del derecho- o a instancias de la Administración -por observarse alguna irregularidad en la tramitación-.

Analizado el procedimiento seguido se observan los siguientes aspectos:

- No se archiva independientemente el expediente de devolución, sino que se utiliza el de la concesión.
- En general, no se hace referencia alguna en la carta de pago al motivo que origina la devolución.
- No se lleva un control adecuado sobre las devoluciones tramitadas en el ejercicio.
- No se liquidan los intereses que establece el art. 8 del Decreto Foral 119/92, de 23 de marzo, sobre medidas de apoyo al sector de la vivienda en Navarra.

4.^a «Multas y Sanciones» por infracciones del ordenamiento en materia de vivienda protegida. En 1992 se han iniciado y tramitado 171 expedientes, de los que sólo 16 han terminado en resolución sancionadora. En caso de impago, la gestión de cobro se realiza desde Tesorería.

No obstante, hemos apreciado que los expedientes iniciados con anterioridad a 1992 no contienen todos los documentos e informes preceptivos y no se realizó un seguimiento adecuado de los mismos. Esta situación podría explicarse, en parte, por la eventualidad de las personas responsables.

Recomendaciones:

* *Cumplimiento de la normativa en lo referente al cobro de intereses sobre la devolución de subvenciones y adopción por parte de la Administración de las medidas necesarias tendentes a regularizar la situación anterior.*

* *Imputar contablemente los intereses percibidos al capítulo 5 de ingresos patrimoniales.*

* *Adeguar los sistemas de archivo y seguimiento-control sobre las devoluciones de subvenciones, de manera que en todo momento pueda conocerse el número y la causa que la originó, así como que pueda contrastarse el saldo contable.*

B) Ingresos patrimoniales.

El capítulo 5 de ingresos, presenta unos derechos reconocidos de 268,3 millones de ptas., que suponen el 31 por ciento del total del Programa.

No se comenta el grado de ejecución de los mismos, dado que estos ingresos no estaban contemplados en el Presupuesto inicial del Programa para 1992.

En este capítulo están registrados tanto los ingresos financieros -265,5 millones- por intereses de préstamos concedidos o subrogados en materia de vivienda y por pagos aplazados en la venta de parcelas como los ingresos por alquileres de las viviendas públicas -2,8 millones-.

Las conclusiones obtenidas del trabajo realizado han sido las siguientes:

1.^a «Ingresos financieros por intereses». Se desglosan de acuerdo con el siguiente cuadro:

Préstamos a	Importe
Ayuntamientos	34,8
Grupo de Viviendas	135,4
Vivienda Rural	3
VINSA	28,4
Aplaz. venta parcelas	63,9
Total	265,5

La gestión de cobro de estos intereses la realiza la empresa VINSAs, según el contrato de prestación de servicios firmado entre esta empresa y el Gobierno de Navarra.

Se contabilizan de acuerdo con el criterio del devengo, excepto los intereses por aplazamiento en el pago de las ventas de parcelas que se registran según el criterio de caja.

De acuerdo con las pruebas realizadas, el cálculo de los intereses de estos préstamos es correcto.

2.ª «Ingresos por alquileres». Se recogen, en esta partida, los ingresos derivados del arrendamiento de viviendas y locales propiedad del Gobierno de Navarra por importe de 2,8 millones.

De acuerdo con la información obtenida, el número de viviendas del Gobierno de Navarra en régimen de alquiler es el que se recoge en el cuadro siguiente:

	Número
Pamplona (1) (2)	24
Tudela (2)	34
Estella (2)	15
Villava (1)	12
Cizur Mayor (1)	24
Total	109

(1) Gestionado su cobro por VINSAs; por el Ayuntamiento de Pamplona, 14 viviendas.

(2) Gestionado su cobro por los respectivos Ayuntamientos.

La gestión de cobro de estas viviendas está cedida tanto a VINSAs -40 viviendas- como a los correspondientes Ayuntamientos -69 viviendas- mediante el correspondiente acuerdo de cesión. En estos acuerdos, se establece como canon a pagar al Gobierno de Navarra el 50 por ciento de los ingresos de las cuotas de arrendamiento cobradas, con una cantidad mínima inicial de 250.000 ptas./año.

En el ejercicio analizado, solamente la empresa VINSAs ha presentado la liquidación oportuna, si bien corresponde al ejercicio de 1991, en concreto, al periodo de abril-fecha de firma del convenio- a diciembre; el canon ingresado asciende a 1,9 millones. Ninguno de los tres Ayuntamientos ha presentado su liquidación ni aportado el canon mínimo establecido, no constando que se hayan realizado gestiones al respecto y desconociéndose el importe total cobrado por los mismos.

La liquidación que presenta VINSAs del ejercicio de 1992 -que se imputa al presupuesto de

1993- ofrece un total facturado de 6.8 millones -deducida en su caso, la subvención personal que puede tener el beneficiario-, lo que se traduce en una renta media mensual facturada de 14.325 ptas./mes/vivienda. De este importe total, se ha cobrado 6,7 millones de ptas., por lo que el canon a ingresar por VINSAs supone 3,3 millones.

El resto de los ingresos de arrendamientos que se recogen en esta partida, hace referencia al alquiler de un conjunto de locales transferidos al Gobierno de Navarra.

Recomendaciones:

* *El Presupuesto inicial del Programa debe contemplar una previsión realista de los ingresos a percibir por este capítulo, al objeto de que el documento presupuestario refleje correctamente la actividad prevista.*

* *Aplicación uniforme del principio del devengo en todas las partidas que conforman el capítulo, puesto que la naturaleza de estos ingresos permite contraer su correspondiente importe.*

* *Reclamar a los distintos Ayuntamientos la liquidación y el ingreso del canon correspondiente a los arrendamientos de viviendas, sin olvidar que, independientemente de que la gestión de cobro esté delegada, la alta inspección y control corresponde a los Servicios de la Dirección General.*

C) Enajenación de inversiones reales.

Este capítulo presenta unos derechos reconocidos de 242,2 millones de ptas., con un grado de ejecución del 24 por ciento y suponen el 28 por ciento del total de ingresos del Programa.

Los ingresos contabilizados proceden de la venta de suelo y de viviendas, y del trabajo realizado se han obtenido las siguientes conclusiones:

1.ª Venta de suelo a la empresa VINSAs por 217,2 millones de ptas. Este ingreso corresponde a la venta de una parcela en la Urbanización de Mendillorri.

Estas enajenaciones estaban reguladas en el Programa de Cesión de Suelo público en Mendillorri de 1991 y en nuestra opinión, debería haberse contabilizado en dicho ejercicio, al igual que el resto de ingresos procedentes de la venta de dichas parcelas.

2.ª Ingresos por enajenación de viviendas adquiridas mediante el ejercicio del derecho de tanteo por un importe de 25 millones.

Se ha contabilizado la venta de 8 viviendas, cuando realmente a este ejercicio sólo le corres-

ponden 4 de ellas, ya que la enajenación del resto se acordó en el año anterior. Ello ha supuesto 12,4 millones de exceso de ingreso en la liquidación de 1992.

Igualmente, señalar que el importe contabilizado se corresponde, exclusivamente, con la entrega en metálico realizada por el adquirente, sin tener en cuenta el préstamo subrogado que conllevan la mayoría de estas viviendas y que, como ya se ha comentado en el apartado de Gastos de Inversiones Reales, no se registra en el Balance del Gobierno.

Por otra parte, los impuestos que se derivan de estas ventas, se imputan al programa general de gestión de impuestos del Departamento de Economía y Hacienda, en tanto que los derivados de la compra por el ejercicio del derecho de tanteo se reflejan en el programa fiscalizado.

** Recomendamos que los ingresos de esta naturaleza se registren en el Presupuesto en que se reconoce el derecho de cobro a favor de la Administración, independientemente del momento en que se materialice o se haga efectivo tal cobro.*

D) Transferencias de capital.

Presenta unos derechos reconocidos de 225,2 millones de ptas., que suponen el 26 por ciento del total de ingresos del Programa. Su grado de ejecución es del 149 por ciento.

Las conclusiones que se derivan del análisis efectuado son las siguientes:

1.^a Se ha considerado como subvención un ingreso de 81,7 millones que en realidad es un préstamo concedido por la Administración Central para la rehabilitación de cascos antiguos. Detectado este error, se ha ajustado el Balance de Situación a 31 de diciembre de 1992 del Gobierno de Navarra por esa cuantía, pero no ha sido posible ajustar la liquidación del Presupuesto de 1992 al no existir, en el Programa la línea presupuestaria en el capítulo 9 de Ingresos.

2.^a Las ayudas estatales contabilizadas en 1992 para adquisición y rehabilitación de viviendas -143,5 millones- corresponden al ejercicio de 1991 ya que es, en ese ejercicio, cuando la Administración Central lo comunica al Gobierno de Navarra. Igualmente, las de 1992 -100 millones-, se comunican dentro de este ejercicio, aunque se imputan al presupuesto de 1993.

3.^a El Gobierno de Navarra anticipa al beneficiario las anteriores ayudas y posteriormente solicita al Estado su reintegro. Analizado este procedimiento, se observa un insuficiente control

y seguimiento sobre estas peticiones, de manera que no se ha podido determinar si se ha solicitado el reintegro de la totalidad de las subvenciones anticipadas.

Recomendaciones:

** Aplicar con mayor rigor los principios contables-presupuestarios, al objeto de que los ingresos se imputen al capítulo y al ejercicio que correspondan.*

** Mejorar y completar el sistema de seguimiento de los anticipos del Gobierno de Navarra sobre subvenciones estatales, de manera que permita garantizar que se ha solicitado el reintegro de la totalidad de los mismos.*

E) Variación de activos financieros.

Este capítulo ofrece unos derechos reconocidos de 88,5 millones, con un grado de ejecución del 177 por ciento. Suponen el 10 por ciento del total de ingresos del Programa.

Se imputan a este capítulo las amortizaciones de los siguientes préstamos concedidos o subrogados por el Gobierno de Navarra en materia de vivienda (en millones de pesetas):

Beneficiario	Cuota Amortización	Pendiente 31-XII-92
Promotores públicos	- (*)	832,3
Organismos públicos	16,7	139,3
A familias	71,8	2.752,1
Total	88,5	3.723,7

(*) Periodo de carencia en amortización

Como criterio contable se aplica el devengo y la gestión de cobro es realizada por la empresa VINSA, apreciándose un adecuado procedimiento.

V. EVALUACION DEL PROGRAMA (Y 2): ESTUDIO OPERATIVO.

Teniendo en cuenta las limitaciones que se recogen en el apartado II del presente Informe, a continuación se presentan los resultados del trabajo realizado en el estudio operativo.

Este trabajo se estructura en cinco subapartados; en el primero, se analiza el grado de cumplimiento de los objetivos del programa, de acuerdo con el seguimiento de los indicadores establecidos a tal fin; en el segundo, se comentan las características generales de las ayudas concedidas por el Gobierno de Navarra en materia de vivienda, contrastándose, en su caso, con las que concede la Administración Central y el

País Vasco; en el tercero, se realiza un seguimiento tanto del Convenio de 1992 firmado con las entidades financieras para la concesión de préstamos cualificados como de la subsidiación de intereses que concede el Gobierno de Navarra; en el cuarto, se efectúa un análisis del derecho de tanteo y retracto ejercido por el Gobierno de Navarra sobre las enajenaciones de viviendas de protección oficial; por último, en el quinto subapartado se analiza, brevemente, la campaña de promoción pública de vivienda de 1990.

V.1. SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LOS INDICADORES DEL PROGRAMA.

El Programa de Vivienda presenta unos Objetivos que son significativos, definen claramente la finalidad que persiguen, y están cuantificados (Véase apartado I del presente Informe). Sin embargo, en la descripción del Programa, no se hace referencia a la existencia de un plan a medio o largo plazo en donde se entronquen estos objetivos.

Para verificar el grado de cumplimiento de los mismos, se establecen unos Indicadores -cuadro nº 3- que están cuantificados, en general, tanto en unidades o números de actuaciones a realizar como a nivel de gasto; no obstante, aparece un grupo que no está desarrollado mínimamente, limitándose a aportar un conjunto de cifras sobre su importe total. Por último, la cuantificación de costes de los indicadores no está relacionada con los créditos presupuestarios del propio programa.

Si bien a nivel teórico la definición del Programa es, en general, correcta, no se realiza un seguimiento sistemático de su ejecución que ponga de manifiesto el grado de cumplimiento de los objetivos y que analice las desviaciones producidas tanto en número como en coste económico.

No obstante, el cuadro nº 3 refleja, de acuerdo con la información remitida por la Dirección General, el grado de cumplimiento de los objetivos a través de la evolución de sus indicadores. Dicha información, sin embargo, sólo hace referencia al número de actuaciones y no para todos los indicadores.

Cuadro nº 3

EJECUCION DEL PROGRAMA DE VIVIENDA SEGUIMIENTO DE OBJETIVOS E INDICADORES

Tipo actuación	P r e v i s t o			Ejecutado	
	Subvención unitaria (en millones)	Número actuaciones	Total coste (en millones)	Número actuaciones	% cumplimiento
Régimen Especial		600		581	97
Superficie media 85 m ²					
Venta (subvención)	1,34	300	402		
Alquiler (subvención)	1,74	300	521		
V + A (subsidiación)	0,16	600	98		
			1.021		
Régimen General		1.250		931	74
Superficie media 85 m ²					
I < 2,5 (subvención)	0,71	650	460		
2,5 < I < 3,5 (subvención)	0,44	400	177		
3,5 < I < 4,5 (subvención)	0,27	200	53		
			690		
Viviendas precio Tasado		1.000		1.985	198
Superficie media 90 m ²					
A) I < 2,5 (subvención)	0,70	400	281		
A) 2,5 < I < 3,5 (subv.)	0,47	300	141		
B) 3,5 < I < 4,5 (subv.)	0,23	300	70		
Subsidiación A)	0,14	600	85		
Subsidiación B)	0,09	200	19		
			596		

Tipo actuación	P r e v i s t o			Ejecutado	
	Subvención unitaria (en millones)	Número actuaciones	Total coste (en millones)	Número actuaciones	% cumplimiento
Rehabilitación Subv. personales edificios	0,54	1.200	648	1.103	92
Actuaciones Rég. Transit. Subvenciones	0,44	640	282	840	131
Subvenciones Alquileres	0,1	300	30		
Suelo Adquisic. suelo y urbaniz.			1.400		
Convenios			58		
Ofic. Rehabilitación			66		
Rehab. Patrimonio Público			60		
Ayudas arquitectura calidad			32		
Total			4.883		

Fuente: Dirección General de Vivienda.

Como puede observarse, de acuerdo con los datos de la Dirección General, se deduce un alto cumplimiento de las previsiones del programa, excepto en las actuaciones de vivienda protegida del Régimen General.

El alto grado de cumplimiento de las viviendas a precio tasado se justifica porque se incluyen en las mismas a las viviendas procedentes de regímenes anteriores de protección oficial. Si elimináramos éstas, su grado de cumplimiento sería del 118 por ciento.

Ahora bien, la propia estructura de presentación de los indicadores y la ausencia de un seguimiento efectivo de su cumplimiento, no permite realizar, con rigor, una comparación entre el número de actuaciones previstas en el Programa y el número obtenido de los datos contables.

En el cuadro siguiente se comparan los costes totales previstos con los reales -contabilidad- para determinadas ayudas, al objeto de analizar las desviaciones en total de costes producidas.

Tipo actuación	Importe (en millones)		% Cumplim.
	Previsto	Realizado(1)	
VPO.Rég. especial	1.021	751	74
VPO.Rég. genera	680	615	89
Precio Tasado	586	738	124
Rehabilitación	648	361	56
Alquiler	30	18	60
Suelo	1.400	700 (2)	50

(1) El realizado, incluye, en su caso, la subsidiación de intereses.

(2) El importe realizado de suelo se contabiliza en otro programa

Como puede observarse, salvo en las viviendas tasadas, en el resto de actuaciones, se dedican menos recursos que los previstos en el Programa, lo que está en coherencia con el grado de ejecución del programa -68 por ciento-.

Ahora bien, estos importes se contradicen con el número de actuaciones realizadas según la Dirección General, si bien pueden existir actuaciones que no conllevan gasto presupuestario.

En conclusión, la no realización por la Unidad Responsable de un seguimiento sobre la ejecución de los objetivos y, en su caso, las desviaciones producidas, no nos permite pronunciarnos acerca del grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en el Programa.

Recomendaciones:

* Efectuar un seguimiento, a lo largo del ejercicio, sobre el grado de cumplimiento de los indicadores, analizando y cuantificando las desviaciones producidas. Este seguimiento se materializará al final del año en la elaboración de una Memoria-Resumen de la actividad desarrollada y su comparación con los objetivos e indicadores.

* Teniendo en cuenta la naturaleza y complejidad de la actividad desarrollada, la materialización de la recomendación anterior podría exigir el diseño e implantación de un sistema informático-contable complementario al SGEF.

V.2. COMENTARIOS GENERALES A LAS AYUDAS EN VIVIENDA.

Las actuaciones protegibles que realiza el Gobierno de Navarra en materia de vivienda son, de acuerdo con el artículo 3 del D.F. 119/1992, las siguientes:

a) La promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de viviendas que constituyan el domicilio habitual y permanente de sus adquirentes o usuarios.

b) La adquisición a precio tasado de otras viviendas.

c) La rehabilitación de viviendas y edificios.

d) La adquisición onerosa y la urbanización del suelo destinado preferentemente a viviendas de protección oficial.

Dentro de estas actuaciones, se establecen distintos regímenes y sistemas de ayudas. En el cuadro nº 4 se presenta un extracto de los requisitos para solicitar las principales ayudas que se asignan en función de las modalidades de actuación.

Como puede apreciarse, las ayudas se conceden partiendo de dos requisitos: ingresos máximos ponderados de los beneficiarios -estimados a través del SMI y de la situación familiar-, y precio

de venta de la vivienda -según el módulo ponderado establecido para las viviendas protegidas en la Comarca de Pamplona y fuera de ella-.

Reuniendo los requisitos anteriores y para los intervalos que se señalan, las ayudas que se conceden en los distintos regímenes las podemos resumir en:

- Préstamos cualificados, al tipo de interés acordado por el Gobierno con las entidades financieras; en 1992, este tipo de interés era del 12,25 por ciento. Se establece un importe máximo de préstamo en función del módulo ponderado y del precio de venta -para las viviendas tasadas-; normalmente, este importe máximo alcanza hasta el 80 por ciento del valor de la vivienda. También se conceden préstamos cualificados a los promotores de viviendas protegidas

- Subsidiación de intereses. El interés del préstamo cualificado puede estar subvencionado en varios puntos, atendiendo fundamentalmente al nivel de ingresos de los adquirentes.

- Subvención sobre el precio de venta o presupuesto protegido de rehabilitación. Esta subvención supone desde un 2 por ciento hasta el 17 por ciento en la adquisición y del 14 al 22 por ciento del presupuesto protegido de la rehabilitación.

PROGRAMA 940 - RESUMEN DE REQUISITOS PARA LA OBTENCION DE AYUDAS VIVIENDA - 1992

	Ingresos Máximos	Precio Máximo/m ²	Préstamo máximo	Subsidiación	% Subvención s/precio venta	Arrendamiento			
						Renta máxima	Subvención		Préstamo
							Promotor	Arrendatario	
V.P.O. Régimen General	Menos 5,5 SMI y más de 1/7 Precio	1,2 Mp	0,95 Mp	Menos de 3,5 SMI 7% De 3,5 a 4,5 SMI 9%	Menos de 2,5 SMI 8% De 2,5 a 3,5 SMI 5% De 3,5 a 4,5 SMI 3%	7,5 % Precio Venta	12% Prec. Venta	-----	
V.P.O. Régimen Especial	2,5 SMI	1,05 Mp	0,85 Mp	5%	17%	5% Precio Venta	22% Prec. Venta	<1 SMI 75% Renta De 1 a 1,4 50% Rta.. De 1,4 a 1,7 25% Rta.	
Viviendas a Precio Tasado	Menos 5,5 SMI y más de 1/7 Precio Vivienda	1,5 Mp (V.Libres) 1,2 Mp (VPO.RG) 1,09 Mp (VPO.RE)	80% P.Vta. o tasación con el límite del 95% Mp.	Años 10 / 5 < 3,5 SMI 7,5% 9,5% 3,5a4,5SMI 9,5% -	< de 2,5 SMI 6% De 2,5 a 3,5 SMI 4% De 3,5 a 4,5 SMI 2% Aplic. a 90 m ² aunque la superf. >				
Rehabilitación	Más de 1/7 Ppto. Protegible	PP. menor de 1,2 Mp y mayor de 500.000 ptas.	0,65 Mp, siempre que Pp > 1.000.000 (*)	Menos de 3,5 SMI 7% De 3,5 a 4,5 SMI 9%	Menos de 2,5 SMI 22% Pp. De 2,5 a 3,5 SMI 18% Pp. De 3,5 a 4,5 SMI 14% Pp.	Menos 5% Mp Menos 7,5% dMp	22% Pp. 14% Pp.		Subsidiac. 7% ---
Promoción de suelo y urbanización			18% Mp/m ² útil edificable						

SMI: Salario mínimo interprofesional.

Mp: Módulo ponderado.

Pp: Presupuesto protegible.

(*) En el caso de no existir préstamo, las subvenciones se incrementarán en 6 puntos más.

Fuente: D. F. 119/92.

- Ayudas para alquileres. Se conceden ayudas tanto a los promotores de vivienda para alquiler como directas a los arrendatarios, siempre que no se sobrepase la renta máxima fijada. En el caso de las ayudas al arrendatario, la subvención puede alcanzar el 75 por ciento de la renta de alquiler.

- Aportación de suelo público urbanizado.

Como puede observarse, existen múltiples tipos de ayudas, lo que hace bastante complejo tanto su comprensión y detalle como el seguimiento y control de las mismas por los servicios públicos implicados.

El nivel de ingresos se fija a través del SMI mediante la declaración de IRPF. Por ello, la implantación de la declaración de IRPF por el sistema de módulos permitirá que, para algunos

casos, pierda objetividad la referencia a la misma.

Igualmente conviene señalar que aquellos que perciban ingresos inferiores a una séptima parte del coste real de la vivienda quedan fuera de este tipo de ayudas, por lo que tienen que recurrir necesariamente al alquiler o a la asistencia. A este respecto señalar, que de acuerdo con la declaración agregada de IRPF correspondiente al ejercicio de 1991, el 52 por ciento de las declaraciones -es decir, 57.422- presentan una base imponible inferior al 2,5 veces el SMI junto con que no declaran rendimientos de capital inmobiliario.

En el cuadro nº 5A, 5B y 5C se comparan para la adquisición de viviendas protegidas las ayudas de Navarra con las del Estado y País Vasco.

Cuadro nº 5 A

SINTESIS DE ACTUACIONES PARA VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL REGIMEN GENERAL

Actuaciones	NAVARRA	ESTADO	PAIS VASCO
Ingresos máximos beneficiarios.	5,5 SMI y mayor 1/7 P. va.	5,5 SMI	5,5 SMI
Tipo de interés subsidiado del préstamo	Venta: 3,5 SMI: 7% 4,5 SMI: 9%	Venta: 3,5 SMI al 7,5% 4,5 SMI al 9,5% 5,5 SMI al 11% Alquiler: 7%	7,50%
% Subvención sobre precio Venta	Renta: 2,5 SMI, 8% 2,5 a 3,5 SMI, 5% 3,5 a 4,5 SMI, 3%	Venta: — Alquiler: 70 a 90 m ² , 10% 70 m ² , 15%	De 4 a 8%
Tamaño máximo (m ² útiles)	90 m ²	90 m ²	90 m ²
Importe máximo de préstamo cualificado por superficie útil	95 Mp	95 Mp	—
Importe máximo de venta por m ²	12 Mp	12 Mp	De 1,2 a 1,4 Mp según Ingresos
Precio máximo de Renta	7,5% precio venta	7,5% precio venta	—

Cuadro nº 5 B

SINTESIS DE ACTUACIONES PARA VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL EN REGIMEN ESPECIAL

Actuaciones	NAVARRA	ESTADO	PAIS VASCO
Ingresos máximos beneficiarios	25SMI	25SMI	25SMI
Tipo de interés subsidiado del Préstamo	4% para Alquiler 5% para Venta	4% para Alquiler 5% para Venta	5%
% Subvención	25 al 75% Alquiler 17% Venta	25% alquiler vivienda < 70 m ² 15% alquiler vivienda 70 a 90 m ² 10% venta (si tiene Cta. Ahorro Vivienda)	De 9 a 11%
Superficie máxima (m ² útiles)	90 m ²	90 m ²	90 m ²
Importe máximo préstamo cualificado (por m ²)	85 % Mp	80 % Mp	—
Importe máximo venta (m ²)	1,09 Mp	1 Mp	0,9 Mp
Importe máximo renta	5% precio máximo venta	5,5% precio máximo venta	—

Cuadro nº 5 C

SINTESIS DE LAS ACTUACIONES PARA ADQUISICION VIVIENDAS PRECIO TASADO

Actuaciones	NAVARRA	ESTADO	PAIS VASCO
Ingreso máximo beneficiarios	Hasta 5,5 y mayores que 1/7 precio venta vivienda.	Hasta 5,5 SMI	4,5 SMI vivienda usada 6,5 SMI vivienda libre
Tipo de interés subsidiado del Préstamo	10 años 5 años 7,5 9,5 9,5 — —	3,5 SMI: 7,5% 4,5 SMI: 9,5% 5,5 SMI: 11%	9,50% vivienda usada SI < 5,5 SMI y P.Va < 0 = 1,4 Mp 11% libre Resto — sin subsidación
Subvenciones sobre precio de venta	Hasta 2,5 SMI: 6% precio venta 2,5 y 3,5 SMI: 4% precio venta 3,5 y 4,5 SMI: 2% precio venta	—	NO TIENEN
Tamaño máximo (m ² útiles)	120 m ²	120 m ²	120 m ² vivienda usada 90 m ² vivienda libre
Importe máximo préstamo cualificado	80% precio venta o tasación	70% precio venta	—
Precio venta máximo	VL-1,5 Mp VPO-régimen específico	1,5 Mp	Hasta 1,4 Mp vivienda usada Hasta 1,7 Mp vivienda libre SEGUN INGRESOS

De sus análisis, y a modo de conclusión, se deduce una equiparación de las ayudas de las tres Administraciones, aunque son ligeramente más favorables las concedidas por Navarra y País Vasco. No obstante, las ayudas estatales son compatibles con las complementarias que otorgan las Comunidades Autónomas que no tienen competencias exclusivas en este sector.

Sin embargo, destacan por su ausencia en Navarra en 1992, las ayudas especiales, existentes en el Estado y en el País Vasco, destinadas al primer acceso a la vivienda y las otorgadas por disponer de una cuenta vivienda y que suponen, esencialmente, unas mejores condiciones -bien en subvenciones, bien en préstamos- para el acceso a la vivienda.

A la fecha de redacción de este Informe, el Gobierno de Navarra ha aprobado el Decreto Foral 155/1993, de 10 de mayo, sobre medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que desarrolla la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Sin entrar a realizar una valoración sobre esta nueva normativa, dado que excede del objetivo temporal de este Informe, si es conveniente señalar algún aspecto novedoso en su regulación, con independencia de la mera actualización de importes.

Así, establece un régimen especial de ayudas en alquiler para las personas mayores de 65 años y menores de 25 años, dentro de un contexto de potenciar, en general, las ayudas para alquileres. Igualmente, se eleva el tope de ingresos hasta 7,5 veces el SMI para las viviendas a precio tasado.

V.3. PRESTAMOS CUALIFICADOS Y SUBSIDIACION DE INTERESES.

Como se comenta en el apartado IV.2.F), el Gobierno de Navarra firmó en 1992 un Convenio con trece entidades financieras para la concesión de préstamos cualificados a los adquirentes de viviendas protegidas y calificadas como tales en el ejercicio de 1992, a un tipo de interés nominal del 12,25 por ciento anual. Este tipo de interés puede subsidiarse por el Gobierno, de acuerdo con los situación del beneficiario.

A continuación comentamos una serie de aspectos significativos de este Convenio y de sus resultados:

– A 31 de diciembre, los préstamos concertados ascienden a 17.000 millones, incluyendo 539 millones subrogados de la Administración Cen-

tral. Estos préstamos, en un número de 1.822, han sido concedidos por los siguientes sectores financieros (en millones de ptas.):

Instituciones financieras	Importe	%
Banca Oficial	850	5
Banca Privada	134	1
Cajas de Ahorro	12.354	72
Cooperativas de Crédito	3.662	22
Total	17.000	100

De acuerdo con el Convenio, el importe máximo a concertar ascendía a 30.300 millones de pesetas, por lo que se ha alcanzado, a esa fecha de 31 de diciembre, un grado de realización de 54 por ciento. Dicho porcentaje puede considerarse positivo puesto que la materialización de préstamos no se inicia hasta el mes de agosto del citado año.

– Los anteriores préstamos se destinan a financiar:

Tipo de actuación	Importe (en millones)	%
Compra y rehabilitación	215	1
Rehabilitación	2.002	12
VPO, rég. especial	3.007	18
VPO, rég. general	6.838	40
Vivienda precio tasado	4.868	29
Total	17.000	100

Es decir, el 58 por ciento del importe de los préstamos se concertan para viviendas de VPO, en sus dos regímenes. Destaca por su importe, igualmente, la financiación destinada a la adquisición de viviendas a precio tasado, que supera incluso a la de VPO-régimen especial.

– Estos préstamos se concertan a un interés nominal del 12,25 por ciento anual, que se traduce en un tipo efectivo del 12,96 por ciento anual.

En el cuadro siguiente se analiza el tipo medio de interés nominal anual de los préstamos de garantía hipotecaria en el periodo de 1989 a marzo de 1993

Instituciones financieras	1990	1991	1993
Banca Oficial	15,95	15,05	14,71
Cajas de Ahorro	15,99	15,85	14,76
Banca Privada	16,88	16,30	15,68

De los anteriores datos destacamos los siguientes aspectos:

a) Una ligera disminución, alrededor de un punto, de los tipos de interés de mercado desde 1990, si bien se observan diferencias significativas entre las distintas instituciones financieras

b) El tipo de interés del convenio -12,25 por ciento- está situado en una franja entre 2,4 y 3,4 puntos por debajo del de mercado.

– A partir del citado tipo de interés se determina, en su caso, la subsidiación de intereses -subvención del Gobierno de Navarra de una serie de puntos del citado tipo- en función de la situación económico-familiar del adquirente y del tipo de actuación.

Ahora bien, no todos los préstamos concertados conllevan subsidiación de intereses. Así (importe en millones):

Préstamo	Número	%	Importe	%
Con subsidiación	1.674	92	11.008	65
Sin subsidiación	148	8	5.992	35
Total	1.822	100	17.000	100

Es decir, el 92 por ciento de los préstamos están subsidiados, pero sólo representan un 65 por ciento del total concertado.

A continuación y para los préstamos subsidiados, se determina el tipo de interés real resultante para el beneficiario:

Tipo de interés	Importe (en millones)	%
4%	218	1
5%	2.859	17
5,5%	17	–
7%	2.234	13
7,5%	5.387	32
9%	44	–
9,5%	249	2

Es decir, el 45 por ciento de los préstamos subsidiados se encuentran en la franja del 7 al 7,5 por ciento, lo que supone un ahorro al beneficiario de 4,75 a 5,25 puntos de rebaja del tipo de interés concertado.

El coste que esta actuación le supone al Gobierno de Navarra y referido exclusivamente a los préstamos concertados de acuerdo con el Convenio de 1992, se ha estimado por esta Cámara en:

Ejercicio	Coste Subsidiación (en millones)
1.992	16
1.993	201

Es decir, en 1992 -desde agosto- la subsidiación de interés le ha supuesto, de acuerdo con nuestras estimaciones, al Gobierno un gasto -no reflejado en su totalidad en el presupuesto, dado que las entidades financieras no remitieron su liquidación- de 16 millones. En 1993, y sólo referente a los préstamos del Convenio de 1992, ese importe se convierte en 201 millones.

Llamamos la atención sobre estas cifras, puesto que si se mantiene este tipo de ayudas y se siguen firmando anualmente Convenios, se calcula que su importe, según estimaciones de la Dirección General, podría ascender, en un periodo de unos quince años, a cerca de 10.000 millones de pesetas - es decir, tres veces el total del presupuesto del programa de vivienda de 1992-. No obstante, este dato se ha evaluado según las condiciones del mercado hipotecario correspondiente al ejercicio de 1992, por lo que de consolidarse la bajada de los tipos existentes en la actualidad sería preciso ajustar o adaptar dicho dato.

– En el Convenio se establece que la periodicidad de los pagos es mensual. Teniendo en cuenta que en estos momentos se disponen de 1.822 préstamos y que, de mantenerse la actual política en 1993 y siguientes, esta cifra se incrementará notablemente, el vencimiento mensual creemos que dificulta enormemente una gestión ágil y un control adecuado, a menos que se disponga de un completo sistema informático. Independientemente de este último aspecto, consideramos oportuno evaluar la posibilidad de reconvertir esos pagos a un vencimiento superior (trimestral, semestral...).

– Por último y respecto al Convenio firmado para el ejercicio de 1993, señalar que se acuerda un tipo de interés del 12,50 por ciento anual, con lo que de mantenerse la actual tendencia, puede quedar situado por encima del de mercado, ya que en mayo de 1993 se están ofertando estos préstamos a un tipo medio del 11 al 12 por ciento.

Recomendaciones:

* Concluir el diseño e implantación del sistema informático de seguimiento y control de los préstamos cualificados.

* Evaluar la conveniencia de modificar el periodo de vencimiento mensual de los pagos a las entidades financieras concertadas, al objeto de facilitar la gestión administrativa que conlleva su seguimiento.

* Estudiar la posibilidad de renegociar el Convenio de 1993 para adaptarlo, en cuanto a los tipos de interés, a la situación del mercado. Ello,

evidentemente, si se considera oportuno mantener la existencia de préstamos cualificados.

V.4. EJERCICIO DEL DERECHO DE TANTEO Y RETRACTO.

El ejercicio de este derecho está regulado en la sección 2ª del capítulo VII de la Ley Foral 7/89, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

En resumen, dicho articulado establece que toda venta de vivienda de protección oficial, ya sea en primera o en ulteriores transmisiones, está sujeta al derecho de tanteo y retracto por parte del Gobierno de Navarra.

El procedimiento regulado para la venta de viviendas protegidas se inicia con la notificación a la Dirección General de la transmisión de la vivienda. Este requisito es indispensable para visar el contrato de compra-venta.

La verificación de los datos y gestión del procedimiento lo realiza la empresa VINSA, formalizado en el correspondiente contrato, que garantiza a la empresa un ingreso mínimo de 8 millones. (ver IV.2. B).

La aplicación o no de los derechos de tanteo y retracto se decide en una Comisión que está integrada por el Director General de Vivienda, el Director y el Gerente del Servicio de Vivienda y un Letrado de VINSA.

En 1992, se recibieron 495 notificaciones de primera o ulterior transmisión; de éstas, se ejercitó el derecho en 9 ocasiones -el 2 por ciento- y están pendientes de estudio o de subsanar datos otras 15.

En el cuadro siguiente puede verse la evolución del ejercicio de este derecho por el Gobierno de Navarra desde 1990 a 1992.

Ejercicio	Número	Importe (en millones)
1990	26	159,2
1991	16	105,1
1992	9	60,5
Total	51	324,8

Como puede apreciarse, su número se está reduciendo considerablemente con el transcurso del tiempo. Así, desde 1990 hasta 1992, se ha producido una reducción del 65 por ciento.

El coste -precio pagado al vendedor- que ha supuesto esta actuación asciende a 324,8 millones, que representa un importe unitario medio de 6,4 millones.

Por zonas geográficas, el ejercicio del tanteo se ha materializado en:

Localidad	Número actuaciones
Alsasua	7
Cintruénigo	6
Burlada	5
Barañáin, Murchante y Obanos	3
Carcastillo, Corella, Fustiñana, Pamplona y Villava.	2
Otras 15 entidades locales	1
Total	51

Destacan, por su número, Alsasua, Cintruénigo y Burlada, así como que en Pamplona sólo se haya ejercitado en dos ocasiones.

Una vez ejercitado el derecho, se procede por la Administración a adjudicar la vivienda o a resolver los recursos presentados. En los cuadros siguientes se refleja, tanto en número como en porcentaje, la situación en que se encuentran las citadas viviendas.

Situación	1990	1991	1992	Total	%
Adjudicadas	11	10	3	24	47
Pte. adjudicar	1	1	3	5	10
Pte. Recursos	7	-	-	7	14
Dejadas sin efecto	7	5	3	15	29
Total	26	16	9	51	100

Es decir, el 57 por ciento de las mismas -en número de 29- han sido adjudicadas o pendientes de adjudicar, en tanto que el 29 por ciento -15 viviendas- han sido dejadas sin efecto por diversas causas (fundamentalmente, acuerdo con el vendedor o estimación de recursos).

Por último, en el cuadro siguiente señalamos los criterios utilizados en el procedimiento de adjudicación de las viviendas enajenadas.

Procedimiento	Número
Campaña publicidad Ayuntamiento	12
Campaña publicidad Prensa	4
Denuncia de condiciones contrato	3
Lista de espera VPO	5
Total	24

Esto es, las campañas de publicidad han orientado la venta del 67 por ciento de las viviendas.

V.5. CAMPAÑAS DE PROMOCION PUBLICA DE VIVIENDAS.

Las campañas de promoción pública de viviendas de protección oficial del régimen especial, gestionadas por la empresa VINSA como promotor público, están reguladas por los Decretos Forales 45/1990 - campañas de 1990 y 1991- y por el 119/1992 -campaña de 1992-.

Estas viviendas se adjudican provisionalmente por el promotor público de acuerdo con las normas y criterios aprobados por el Gobierno de Navarra, en los que se tienen en cuenta fundamentalmente:

- Niveles de renta de los solicitantes
- Necesidad de la vivienda
- Circunstancias personales y familiares
- Circunstancias socioeconómicas y urbanísticas de la zona

En el cuadro nº 6 se indica el número de viviendas promocionadas en las distintas campañas, con indicación de su destino -compraventa o alquiler- y localización.

Cuadro nº 6

CAMPAÑAS DE PROMOCION PUBLICA DE VIVIENDAS

Campañas	Compra-Venta		Alquiler	
1990	Mendillorri	40	Burlada	38
	Beriáin	60	Barañáin	29
	Rochapea	156	Ansoain	16
		256		83
1991	Mendillorri	103	—	
	Rochapea	123	—	
		226		
1992	Mendillorri	194	Chantrea	20
	Rochapea	48	Mendillorri	63
	Chantrea	32		83
		274		
Total		756		166

Como puede apreciarse, se han promocionado, en el periodo 90-92, un total de 922 viviendas de régimen especial, de las que el 82 por ciento están destinadas a la venta y el 18 por ciento a alquiler.

Geográficamente, el 100 por ciento están ubicadas en la Comarca de Pamplona, siendo

Pamplona -municipio- y Mendillorri los más beneficiados, al disponer del 84 por ciento de las mismas.

Se ha revisado con mayor detalle la campaña de 1990 en su vertiente de compraventa, dado que es la más avanzada en su proceso de construcción.

El procedimiento se inicia, una vez abierta la campaña, con la presentación de las solicitudes, que se acompañan de fotocopias de DNI, de la declaración de IRPF, del Libro de Familia, y certificados de empadronamiento y demás documentos necesarios para acreditar las circunstancias familiares. Se indica igualmente el orden de preferencia en el emplazamiento de la vivienda.

Las solicitudes se tramitan por VINSA que, de acuerdo con el baremo establecido, asigna la puntuación correspondiente mediante un sistema informático del que se obtiene un listado. A través del listado, se procede a adjudicar, teniendo en cuenta además de la puntuación, las reservas especiales para los jóvenes, tercera edad y familias numerosas.

Posteriormente, y una vez transcurrido el plazo de alegaciones, se procede a elaborar la lista definitiva de adjudicatarios.

En la citada campaña y para un total de 256 viviendas, se presentaron 1.786 solicitudes, es decir aproximadamente 7 solicitudes por vivienda.

En el cuadro nº 7 se analiza la situación, en cuanto a disponibilidad de viviendas, estado civil y composición familiar, de estos solicitantes.

Cuadro nº 7

SITUACION DE LOS SOLICITANTES CAMPAÑA 1990 - COMPRAVENTA

		Número Solicitudes	%
Situación actual de vivienda de los solicitantes	Propia	58	3
	Alquiler	567	32
	Con terceros	1.134	64
	Otros	27	1
Estado civil de los solicitantes	Matrimonios	637	36
	Parejas	50	3
	Solteros	953	33
	Divor. y Viud.	146	8
Composición Familiar	1 miembro	380	21
	2 miembros	660	37
	3 miembros	335	19
	4 miembros	189	11
	5 miembros	119	7
	6 ó + miembr.	103	5

Así podemos constatar, como aspectos fundamentales, que el 97 por ciento de los mismos no disponía de vivienda propia, que el 39 por ciento son matrimonios y parejas y que la unidad familiar del 58 por ciento está compuesta por uno o dos miembros.

Se ha revisado una muestra de estas solicitudes, resultando adecuada tanto la inclusión o exclusión, en su caso de la solicitud, como la puntuación otorgada.

Por último señalar que como puede apreciarse en el cuadro nº 6, un número importante de las viviendas promocionadas se ubican en la Urbanización de Mendillorri. Este proyecto se inició en 1989, estando prevista la construcción de unas 3.800 viviendas protegidas. Al respecto, esta Cámara de Comptos tiene programada la realización de una fiscalización sobre todo el proyecto.

VI. COSTE DE LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DE NAVARRA EN MATERIA DE VIVIENDA.

VI.1. INTRODUCCION.

La política de apoyo a la vivienda diseñada por el Gobierno de Navarra se instrumentaliza en los siguientes tipos de ayuda:

a) Ayudas Directas, que se conceden con cargo al Presupuesto de Gastos y que consisten, básicamente, en subvenciones y subsidiación de intereses para la adquisición o rehabilitación de viviendas. Incluimos, igualmente, las ayudas de este tipo dirigidas a alquileres.

b) Ayudas Indirectas o gastos de la Administración de la Comunidad Foral dirigidos preferentemente a inversiones en suelo y a subvenciones a promotores de vivienda protegida.

c) Ayudas Fiscales o beneficios que contempla la normativa fiscal, fundamentalmente el IRPF, para los supuestos de acceso a la vivienda.

Estos tipos de ayudas tienen distinta significación, al margen de su propia naturaleza, en cuanto que las dos primeras se destinan exclusivamente a viviendas protegidas, mientras que las terceras se proyectan sobre todo tipo de vivienda -es decir, tanto protegidas como libres-.

A continuación cuantificamos, para el año 1992, el coste de estas ayudas.

VI.2. COSTE DE LAS AYUDAS DIRECTAS

El coste de las ayudas directas correspondientes al Presupuesto de 1992, lo determinamos teniendo en cuenta las ayudas obtenidas -subvenciones y subsidiación de intereses- por el beneficiario de la vivienda.

Así, de acuerdo con los datos contables y los comentarios realizados en los epígrafes anteriores, el coste de estas ayudas es el siguiente:

Ayudas directas para	Importe (en millones)	%
Adquisición	1.834	80
Rehabilitación	361	16
Alquileres	18	1
Subs. intereses	69	3
Total ayudas directas	2.282	100

En el cuadro siguiente, se determina, para estas ayudas directas, el importe medio unitario obtenido por destinatario, teniendo en cuenta el número de viviendas que, de acuerdo con los datos contables, han percibido la ayuda correspondiente.

Ayuda directa	Número	Importe (en pesetas)
Adq. VPO Rég. Especial	417	1.272.352
Adq. VPO Rég. General	1.033	589.698
Adq. Vv. Precio Tasado	1.909	384.075
Rehabilitación	1.134	317.993
Alquiler	144	121.873

Como puede apreciarse, el mayor importe de subvención corresponde tanto a los adquirentes de VPO-Régimen especial como a los de Régimen General.

Destaca, igualmente, el número de ayudas concedidas para adquisición de vivienda de precio tasado, que supera, incluso, a las de VPO en sus dos regímenes.

Por último, el importe de estas ayudas directas lo desglosamos según se dirijan a la propiedad o al alquiler.

Ayuda directa	Importe (en millones)	%
Propiedad	2.264	99
Alquiler	18	1
Total	2.282	100

Como puede apreciarse, la política subvencionadora del Gobierno de Navarra en las ayudas directas se ha dirigido claramente a favorecer la propiedad de las viviendas, en perjuicio del alquiler.

VI.3. COSTE DE LAS AYUDAS INDIRECTAS

Dentro de este tipo de ayudas incluimos fundamentalmente el coste de adquisición de suelo

para viviendas protegidas así como las ayudas concedidas a los promotores públicos y privados de viviendas protegidas, tanto para venta como para alquiler.

En el ejercicio analizado, este coste ha sido el siguiente:

Ayudas indirectas	Importe (en millones)	%
Suelo	700	73
Promotores adquis.	138	15
Promotores alquiler	118	12
Total ayudas indirectas	956	100

Es decir, el importe de estas ayudas en 1992 ha ascendido a casi mil millones, de los que el 73 por ciento se han destinado al pago de suelo.

En el cuadro siguiente, se determina, para las ayudas a los promotores, el importe medio unitario obtenido teniendo en cuenta el número de viviendas que promueven.

Ayuda indirecta	Número	Importe (en pesetas)
Promotores adquisic.	388	356.224
Promotores alquiler	138	856.116

Destaca la cuantía de las ayudas para la promoción de viviendas destinadas a alquiler que representa 2,4 veces más que la destinada a compraventa.

Por último determinamos el importe de las ayudas, tanto directas como indirectas, que se dirigen a financiar la propiedad o el alquiler. No consideramos el coste, 700 millones, de adquisición de suelo recogido en este apartado.

Ay. directa-indirecta	Importe (en millones)	%
Propiedad	2.402	95
Alquiler	136	5
Total	2.538(*)	100

(*) No incluye la inversión en suelo.

Se mantiene la tendencia observada anteriormente, si bien las ayudas a promotores permiten que las ayudas para alquiler tengan un mayor peso específico sobre el total, aunque éste se limita al 5 por ciento.

VI.4. COSTE DE LAS AYUDAS FISCALES

Entendemos las Ayudas Fiscales como el «menor ingreso» que para la Hacienda Foral

supone la aplicación de los beneficios contemplados en la normativa fiscal.

Ahora bien, estas ayudas fiscales responden a objetivos de naturaleza tributaria, que no siempre serán compatibles con los de la política de vivienda.

Para el ejercicio analizado, estos beneficios son los siguientes:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El beneficio en el ámbito del IRPF en la declaración de 1991 presentada en 1992, resulta de:

a) El importe de las deducciones por la adquisición de vivienda practicadas en la cuota impositiva. Esta deducción es del 15 por ciento para las inversiones en vivienda habitual y en cuenta vivienda y del 10 por ciento para otras viviendas -vivienda no habitual- adquiridas antes de 1990. Se establece como límite para el cálculo de la deducción que el total de inversiones -incluidas las de vivienda- realizadas por el sujeto pasivo no supere el 30 por ciento de la base imponible.

b) La desgravación de los intereses de capital ajeno invertidos en la adquisición de la vivienda afectados del correspondiente tipo impositivo. No se establece límite para esta deducción.

La información sólo ha permitido cuantificar directamente el primero de estos beneficios, puesto que aparece perfectamente identificada en los modelos de declaración de IRPF. La desgravación por intereses, en cambio, es una deducción en la base imponible y para su determinación ha sido preciso realizar una estimación del tipo resultante por tramos de renta.

- Impuesto sobre el Valor Añadido. El beneficio fiscal de este impuesto deriva de que todas las primeras transmisiones de vivienda -sin distinción entre protegidas y libres- están sujetas al tipo reducido -6 por ciento- en lugar del tipo normal -13 y 15 por ciento, en 1992-. No ha podido determinarse este beneficio fiscal por la propia estructura de la declaración del impuesto y tampoco se ha podido estimar, al desconocerse el número de primeras transmisiones de viviendas realizadas en 1992.

Respecto al conjunto de ayudas directas e indirectas, las fiscales, como ya se ha comentado, afectan a su beneficiario con independencia de que la vivienda adquirida sea protegida o libre.

Igualmente, señalar que todas estas ayudas fiscales benefician al adquirente de una vivienda y que, en el periodo analizado, no existían beneficios fiscales destinados al alquiler. Esta orienta-

ción de la política fiscal, explica, en gran medida, la tendencia acusada hacia la propiedad de la vivienda, que predomina tanto en Navarra como en el resto de España. En la declaración de 1992 -a presentar en 1993- se ha establecido, por primera vez, una deducción de la cuota tributaria por alquiler de vivienda; los requisitos a cumplir para su deducción así como su relativo escaso importe, entendemos que no van a influir sustancialmente sobre la anterior tendencia.

A continuación exponemos los resultados del trabajo realizado, habiéndose utilizado, fundamentalmente, los datos aportados por el Departamento de Economía y Hacienda.

A) Coste Total de las Ayudas Fiscales en 1992 y su comparación con 1991. Teniendo en cuenta los comentarios anteriores y que hacemos referencia a las declaraciones agregadas de IRPF de 1990 y 1991 presentadas en 1991 y 1992, respectivamente, el coste ha sido el siguiente:

Conceptos	Importe declaración (en millones)		Variac.
	1990	1991	%
Deducciones en cuota por inversión en vivienda	2047	2445	19
Beneficio fiscal de la deducción por intereses	1455	1866	28
Total ayudas fiscales	3502	4311	23

Es decir, las Ayudas Fiscales derivadas de la declaración agregada de 1991 presentada en 1992, suponen un importe de 4.311 millones, que respecto a la declaración anterior ha experimentado un crecimiento del 23 por ciento.

En cuanto al porcentaje de declaraciones que presentan alguna deducción de esta naturaleza sobre el total de declaraciones, se mantiene, en ambos ejercicios, en torno al 47 por ciento.

Respecto a su composición, el 57 por ciento corresponde a deducciones en la cuota por inversiones en vivienda; el resto, 43 por ciento, a la estimación de la deducción de los intereses en la base imponible. Esta estructura porcentual se mantiene en parecidos términos que en la declaración anterior, aunque se aprecia en la de 1991 una ligera disminución, 1 punto, en el peso específico de la deducción en cuota.

El origen de la deducción en la cuota de las inversiones en vivienda procede de:

Conceptos	Importe declaración (en millones)		Variac.
	1990	1991	%
Cuenta Vivienda	361	418	16
Vivienda Habitual	1.559	1.944	25
Otras Viviendas	127	83	(35)
Total deducción cuota	2.047	2.445	19

Es decir, la deducción en la cuota más significativa tiene su origen en la inversión en la vivienda habitual -80 por ciento en la declaración de 1991-. Se observa un descenso en la deducción por otras viviendas -vivienda no habitual-, que por otra parte es lógico, ya que ha desaparecido esta deducción para las adquisiciones de este tipo de viviendas realizadas con posterioridad a 1990.

Por último, en el cuadro siguiente, se muestra el importe total de las inversiones en vivienda declarado por los contribuyentes en materia de vivienda en las declaraciones de 1990 y 1991. Estos importes constituyen la base sobre la que se aplican las anteriores deducciones.

Conceptos	Importe declaración (en millones)		Variac.
	1990	1991	%
Intereses	8.196	10.446	27
Cta. Vivienda	2.407	2.788	16
Viv. Habitual	10.391	12.959	25
Otra Vivienda	1.270	830	(35)
Total inversión	22.264	27.023	21

Es decir, los declarantes del ejercicio fiscal de 1991, presentan una inversión por el pago de intereses de préstamos para vivienda de 10.446 millones -el 27 por ciento más que en la declaración anterior- y una inversión directa en vivienda o en préstamos para la misma en sus distintas modalidades de 16.577 millones -un 19 por ciento más que en la anterior-.

Si comparamos estos importes con las deducciones aplicadas, obtenemos que, en ambos ejercicios, el porcentaje total medio de deducción representa el 16 por ciento de la cantidad invertida en vivienda.

B) Análisis de las Ayudas Fiscales de 1992 -declaración de 1991- por tramos de renta. En este

apartado pretendemos analizar el comportamiento de las deducciones de vivienda de la declaración de 1991 en los distintos tramos de renta.

Los tramos utilizados se han definido teniendo en cuenta el SMI de 1990 y 1991, ya que éste es la variable que se utiliza para la concesión de ayudas a las viviendas protegidas.

El cuadro nº 8 refleja el importe total de las ayudas fiscales por tramos de renta. De su análisis, se observa que en el 17 por ciento de las declaraciones -las correspondientes al tramo de renta superior- repercute el 34 por ciento del total de deducciones.

En el cuadro nº 9 se cuantifica la ayuda fiscal media por declaración y por tramos de renta. De su examen, se concluye que existen diferencias significativas entre los distintos tramos, suponiendo la ayuda del tramo superior casi cuatro veces más que la correspondiente al tramo inferior.

No obstante, las conclusiones de estos dos cuadros hay que matizarlas en el sentido de que los tramos de renta inferior son los potencialmente favorecidos con las ayudas directas, por lo que se compensan, de alguna manera, los desfases citados anteriormente.

Cuadro nº 8

IMPORTE TOTAL - AYUDAS FISCALES DECLARACION DE 1991, POR TRAMOS DE RENTA
(en millones de pesetas)

	Intereses	Cuenta Vivienda	Vivienda Habitual	Otras Viviendas	Total	%Total	Número Declaración	% Declaraciones
- 1.863.750 (*) (Hasta 2'5 SMI)	424	70	453	5	952	22	33.294	36
1.863.750 - 2.609.250 (*) (Entre 2'5 Y 3'5 SMI)	329	92	399	6	826	19	21.245	23
2.609.251 - 3.354.750 (*) (Entre 3'5 Y 4'5 SMI)	262	76	302	8	648	15	14.264	15
3.354.751 - 4.100.250 (*) (Entre 4'5 Y 5'5 SMI)	178	44	203	7	432	10	8.148	9
+ 4.100.251 (Más de 5'5 SMI)	673	136	587	57	1.453	34	15.644	17
Total	1.866	418	1.944	83	4.311	100	92.595	100

(*) Tramos susceptibles de Ayudas directas

Cuadro nº 9

AYUDA FISCAL MEDIA POR DECLARACION DE 1991 Y POR TRAMOS DE RENTA (en pesetas)

	Intereses	Cuenta Vivienda	Vivienda Habitual	Otra Vivienda	Total	Indice
- 1.863.750 (*) (Hasta 2'5 SMI)	28.675	46.239	27.109	16.166	118.189	100
1.863.750 - 2.609.250 (*) (Entre 2'5 Y 3'5 SMI)	35.868	72.212	37.940	22.412	168.432	143
2.609.251 - 3.354.750 (*) (Entre 3'5 Y 4'5 SMI)	41.735	89.968	43.822	30.738	206.263	175
3.354.751 - 4.100.250 (*) (Entre 4'5 Y 5'5 SMI)	48.470	103.371	52.061	39.920	253.822	215
+ 4.100.251 (Más de 5'5 SMI)	94.084	189.400	84.739	67.457	435.680	369

(*) Tramos susceptibles de Ayudas directas

VI.5. COSTE TOTAL.

En conclusión, el coste de la política de vivienda del Gobierno de Navarra se ha estimado, tal como se muestra en el cuadro siguiente, en 7.549 millones, sin tener en cuenta los gastos fiscales derivados del IVA y sin repercutir los gastos administrativos y generales que contiene el programa de Vivienda.

Ayudas	Importe (en millones)	%
Ayudas directas	2.282	30
Ayudas indirectas	956	13
Ayudas fiscales	4.311	57
Total	7.549	100

Esta cifra supone, para el ejercicio de 1992, 14.462 pts. por ciudadano de Navarra.

En el cuadro siguiente se ofrece una comparación, en porcentaje, de estos datos con los del Estado y otros países. No obstante, esta comparación se limita sólo al porcentaje de ayudas directas y fiscales y hace referencia al año de 1989 -para el Estado- y a 1987 -para el resto de países-. Se han tomado estas referencias por ser las únicas disponibles y, a pesar de no ser actuales, se considera que su comparabilidad puede ser de interés.

	%		Total Ayudas PIB(%)
	A. Directa	A. Fiscal	
Navarra	35	65	0,7
España	20	80	0,9
Alemania	47	53	1,5
Dinamarca	30	70	3,7
Francia	73	27	2
Países Bajos	70	30	3,2
Reino Unido	48	52	3,4
Estados Unidos	19	81	1,5

Como puede apreciarse, tanto Navarra como España, se encuentran lejos del porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado por los países de nuestro ámbito a ayudas a vivienda.

Respecto a la estructura de las ayudas se detecta una mayor disparidad entre los datos comparativos, lo que no nos permite obtener conclusiones determinantes.

VII. APENDICE: BREVE ANALISIS DE LA SITUACION DE LA VIVIENDA EN NAVARRA.

En este apartado no se pretende realizar un estudio riguroso y completo sobre la situación de

la vivienda en Navarra, sino que se limita a destacar una serie de aspectos que consideramos de interés dentro del contexto de nuestro trabajo de fiscalización.

Se estructura en cuatro apartados; en el primero, analizamos las características generales de las viviendas en Navarra; en el segundo, la evolución en la construcción del número de viviendas; en el tercero, un seguimiento sobre sus precios; por último, se muestra una estructura de costes de una promoción pública de viviendas.

Estos apartados se complementan, cuando ello ha sido posible, con datos comparativos de España y del País Vasco.

1. Características generales de las Viviendas en Navarra.

En los cuadros nºs 10 y 11, analizamos tanto el número de viviendas existentes en Navarra por 1.000 habitantes, de acuerdo con los Censos de Vivienda elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, como el porcentaje de distribución de las mismas según el uso. Los datos resultantes se comparan con los obtenidos para el total de España y para el País Vasco.

Cuadro nº 10

Nº DE VIVIENDAS POR 1000 HABITANTES

	Navarra	P. Vasco	España
<u>1970</u>			
Principales	236	236	250
Secundarias	11	10	23
Otras (*)	35	34	40
Total	282	280	313
<u>1981</u>			
Principales	267	268	277
Secundarias	26	15	50
Otras (*)	57	54	64
Total	350	337	391
<u>1991</u>			
Principales	303	302	307
Secundarias	34	18	68
Otras (*)	54	50	71
Total	391	370	446

(*) Incluye las «desocupadas», «otro tipo» y las que «no constan» según el Censo de Vivienda. Fuente: INE - Censo de Vivienda.

Cuadro nº 11
% DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS,
SEGÚN USO

	Principal	Secundario	Otras(*)	Total%
Censo 1970				
Navarra	84	4	12	100
País Vasco	84	4	12	100
España	80	7	13	100
Censo 1981				
Navarra	76	8	16	100
País Vasco	80	4	16	100
España	71	13	16	100
Censo 1991				
Navarra	77	9	14	100
País Vasco	82	5	13	100
España	69	15	16	100

(*) Incluye, las «desocupadas», «otro tipo» y las que «no constan» en el Censo de Viviendas.

Fuente: INE - Censo de Vivienda.

De su examen destacamos los siguientes aspectos:

– El número de viviendas en Navarra se ha incrementado en un 38 por ciento desde 1970 a 1991 -es decir, 109 viviendas más por cada mil habitantes-, porcentaje inferior en 4 puntos a la media estatal y superior en 6 puntos a la del País Vasco.

– El total de viviendas por 1000 habitantes en Navarra es inferior a la media estatal en los tres censos citados. Así en el censo de 1991, Navarra dispone de 391 viviendas por cada mil habitantes, en tanto que la media nacional es de 446 y en el País Vasco de 370. La explicación de esta situación se encuentra, fundamentalmente, en el número de viviendas secundarias que se dispone en Navarra, 50 por ciento menos que en el Estado y un 88 por ciento superior al País Vasco.

– Respecto a las «otras viviendas» -preferentemente desocupadas-, Navarra está por debajo de la media nacional y ligeramente por encima del País Vasco. En Navarra, igualmente, se observa un descenso de estas viviendas en el Censo de 1991 respecto al de 1981.

En el cuadro nº 12, se muestra el tamaño medio -metro cuadrado útil- de la vivienda principal en Navarra. Como puede observarse, el 51 por ciento de éstas, disponen de una superficie de entre 61 y 90 metros; inferior a esta superficie, representan el 11 por ciento y superior, el 38 por ciento.

Cuadro nº 12

TAMAÑO VIVIENDA PRINCIPAL EN NAVARRA

Superficie útil	% Viviendas
Hasta 30 m ²	1
31 - 60 m ²	10
61 - 90 m ²	51
91-120 m ²	23
+ 120 m ²	15
	100

Fuente: Economía Navarra 1991 - Departamento de Economía y Hacienda.

Por último, en el cuadro siguiente analizamos, en porcentaje, el régimen jurídico de uso de la vivienda, tanto para Navarra como para el total del Estado, de acuerdo con el Censo de 1991.

	Navarra	España	Diferencia
Propiedad	84	78	6
Alquiler	10	15	(5)
Otras formas	6	7	(1)
Total	100%	100%	–

Como puede apreciarse, en Navarra predomina, en mayor medida, el régimen de propiedad en detrimento del de alquiler, régimen este último escasamente beneficiado con medidas fiscales y de otros tipos de apoyo.

2. Evolución del número de viviendas iniciadas y terminadas en Navarra (1987-1992)

Los cuadros nºs 13 al 15 contienen la evolución de las viviendas iniciadas y terminadas, desglosadas en vivienda protegidas, rehabilitadas y libres.

Cuadro nº 13

EVOLUCION DEL NUMERO DE VIVIENDAS EN NAVARRA (1987 - 1992)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Vivienda Protegida						
Iniciadas	2.405	1.515	1.153	2.134	2.138	1.512
Terminadas	1.927	1.596	1.710	1.354	723	804
Rehabilitación						
Iniciadas	1.658	1.045	1.117	873	1.505	1.103
Terminadas	1.138	1.192	1.084	768	1.091	1.157
Vivienda libre						
Iniciadas	1.068	1.969	2.752	3.123	3.210	2.825
Terminadas	315	459	1.064	2.121	2.411	2.504

Fuente: Dirección General de la Vivienda.

NAVARRA - EVOLUCION VIVIENDAS INICIADAS

Cuadro nº 14

NAVARRA - EVOLUCION VIVIENDAS TERMINADAS

Cuadro nº 15

Destaca la disminución en 1992 respecto a 1987, de un 42 por ciento de las viviendas protegidas terminadas, si bien parece que esta tendencia se ha cortado en el último ejercicio de 1992, aunque se han iniciado 600 viviendas menos que en 1991.

En contrapartida, las viviendas libres se han incrementado, en igual periodo, en un 795 por ciento. Las rehabilitadas, con ligeros altibajos, permanecen en cifras parecidas.

No obstante y de acuerdo con la opinión del Departamento, en los ejercicios de 1990 y 1991 se produjo un sobredimensionamiento del mercado de la construcción de la vivienda. Así, y de acuerdo con estudios realizados, se estiman unas necesidades de vivienda para Navarra de 3.200 viviendas/año durante el periodo de 1991 a 1996. Según los datos reflejados en el cuadro 13, esas necesidades se están cubriendo con amplitud, al menos en cifras globales.

En el cuadro siguiente y para 1991 y 1992, se muestra, en porcentajes, la composición de las viviendas terminadas según su tipología.

Tipo	1991	1992
Protegidas	17	18
Rehabilitadas	26	26
Libres	57	56
Total	100%	100%

Es decir, se observa una tendencia al incremento de las viviendas protegidas, aunque aún no hay perspectiva temporal suficiente para afirmar si es coyuntural o no. No obstante, la actuación en Mendillorri supondrá, de alguna manera, la confirmación de esa tendencia.

3. Evolución de los precios de las viviendas libres nuevas.

Sobre la evolución de estos precios existen distintas estadísticas, algunas de ellas contradictorias entre sí, por lo que se ha de tener presente esta situación a la hora de valorar las conclusiones siguientes. Para nuestro análisis hemos optado por la información ofrecida por el Banco Hipotecario de España.

En el cuadro nº 16 se refleja la evolución, de 1988 a 1992, del precio del metro cuadrado de vivienda libre nueva en Navarra y en el Estado y País Vasco.

Como puede apreciarse, estos precios fueron subiendo hasta 1990, para posteriormente ir experimentando disminuciones significativas, sobre todo en Navarra.

Así, en 1992, y por primera vez, el precio en Navarra es inferior a la media estatal y ha experimentado, respecto al año de 1990 una disminución del 28 por ciento. Esta reducción es más acusada que la ocurrida en igual periodo en España -9 por ciento- y en el País Vasco -7 por ciento-.

La explicación de esta reducción drástica de precios podría encontrarse en la irrupción en el mercado inmobiliario de unas 3.800 viviendas previstas en Mendillorri.

Cuadro nº 16

EVOLUCIÓN PRECIOS VIVIENDA LIBRE NUEVA.

(miles de pts/m²)

	1988	1989	1990	1991	1992
Navarra	106	122	135	130	97
P. Vasco	111	137	151	132	140
España	84	104	115	104	105

Fuente: Banco Hipotecario de España.

Por último, señalamos la evolución del esfuerzo que supone la adquisición de una vivienda libre nueva. Para este cálculo partimos de la hipótesis del precio de una vivienda de 90 metros cuadrados y lo comparamos con la renta familiar disponible de un sólo perceptor. No se ha tenido en cuenta las posibles desgravaciones fiscales que pudieran concurrir en la compra.

El significado del ratio será el número de veces que es necesario aplicar la renta anual familiar disponible en la adquisición de una vivienda.

Ejercicio	Esfuerzo	
	Navarra	España
1989	11,62	10,46
1990	11,19	10,26
1991	9,79	8,45
1992	6,88	8,04

Hasta 1992, el esfuerzo en Navarra era superior al de la media nacional. En este ejercicio, el ciudadano navarro necesita menos veces aplicar su renta familiar para adquirir una vivienda que el resto de los españoles.

4. Estructura, en porcentaje, de los costes en que ha incurrido una promoción pública de viviendas.

Al objeto de mostrar cual es la estructura de costes de una construcción de viviendas, se ha

elegido una promoción pública de viviendas terminada correspondiente a la campaña de 1990, obteniéndose los siguientes resultados:

Conceptos	%
Solar y urbanización	14
Ejecución material	78
Honorarios técnicos	5
Permisos, registros y notarías	1
Gastos financieros	1
Varios	1
	100

ANEXO 1. ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA DIRECCION GENERAL DE VIVIENDA.

En relación con el Informe provisional elaborado por la Cámara de Comptos sobre fiscalización del programa presupuestario 940-Vivienda, correspondiente al ejercicio de 1992, le remito con carácter de alegaciones lo siguiente:

– Considero conveniente incluir como inicio o final del informe un juicio global relativo a la fiscalización del programa, cuya redacción permita valorar con su importancia relativa las objeciones o aspectos criticables que se contienen en el mismo, ya que la cita fuera de contexto de varios de esos puntos puede dar lugar a una visión distorsionada de la gestión presupuestaria que

ANEXO 2. CONTESTACION DE LA CAMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA DIRECCION GENERAL DE VIVIENDA.

Analizadas las alegaciones presentadas por la Dirección General de Vivienda al Informe Pro-

No se han considerado los costes indirectos derivados de la gestión de la propia promotora.

Como puede apreciarse, el mayor coste, lógicamente, se corresponde con la ejecución material de la obra -en este caso, contratada con terceros-. El segundo componente de coste más significativo, se refiere a la repercusión del solar y la urbanización, que supone un 14 por ciento del total.

Pamplona, 28 de junio de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

en su conjunto considero plenamente ajustada a la legalidad.

– Considero que debe tratarse de conseguir el óptimo en la exigencia de toda clase de garantías teniendo siempre presente que al ciudadano debe ocasionarse la mínima cantidad posible de molestias y tramitaciones.

– Las recomendaciones de mayor seguimiento contable de la gestión presupuestaria son perfectamente asumibles, pero ello implica una mayor dotación de medios personales y materiales.

Pamplona, 23 de junio de 1993

El Director General de Vivienda: Luis Antonio Ayesa Ajona

visional de esta Cámara de Comptos, no alteran el texto de dicho Informe, por lo que éste se eleva a Definitivo.

Pamplona, 28 de junio de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

Informe de fiscalización sobre la adjudicación del servicio de teleasistencia domiciliaria efectuada por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 1 de septiembre de 1993, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre la fiscalización sobre la adjudicación del servicio de teleasistencia domiciliaria efectuada por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda.

Pamplona, 2 de septiembre de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

Informe de fiscalización sobre la adjudicación del servicio de teleasistencia domiciliaria efectuada por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda

INDICE

- I.- Introducción.
- II.- Objetivo y alcance.
- III.- Antecedentes.
- IV.- Régimen jurídico aplicable.
- V.- Conclusiones y recomendaciones.

Anexo 1. Alegaciones presentadas por el Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social al Informe de fiscalización sobre la adjudicación del Servicio de Teleasistencia domiciliaria.

Anexo 2. Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas por el Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social.

I.- INTRODUCCION.

El Servicio de Teleasistencia Domiciliaria del Gobierno de Navarra (en adelante teleasistencia) se dirige, en una primera fase, a personas domiciliadas en Pamplona mayores de 65 años o menores que estén afectados por limitaciones importantes en su autonomía personal. Está previsto, no obstante, su extensión progresiva a Tudela y otras áreas de Navarra en función de su grado de aceptación.

Este servicio, que va más allá de los tradicionales sistemas orientados a solventar situaciones de emergencia, tiene como finalidad prestar

a los usuarios una asistencia continuada en todos aquellos aspectos que complementan la asistencia prestada por los servicios de atención a domicilio.

Dentro de esta asistencia se incluye la respuesta a las situaciones más variadas que puedan plantearse, tales como las derivadas de soledad, enfermedad, angustia, problemas personales y familiares, pequeñas reparaciones, avisos etc...; además, por supuesto, de las derivadas de situaciones de emergencia.

Objetivos prioritarios de la teleasistencia son romper la soledad del usuario, lo que a su vez contribuye a superar los sentimientos de indefensión, inseguridad y temor que en muchas ocasiones se manifiestan en estas personas; permitirle un mayor grado de confianza y autonomía; y en definitiva, prolongar el periodo de estancia de estas personas, cuando así lo deseen, dentro de su domicilio y entorno familiar y social.

En esencia, el sistema se compone de un teléfono especial que se encuentra en contacto con un centro de atención informatizado que, a su vez, está en comunicación con una unidad móvil que en pocos minutos puede desplazarse al domicilio del usuario que requiera el servicio. Además, cada abonado portará un medallón con el que mediante su simple presión puede establecer contacto telefónico a distancia con el centro de atención. Establecido este contacto, mediante un sistema informatizado de base de datos se puede conocer en breves segundos los datos más relevantes del usuario que solicita el servicio, lo que facilita una mayor eficacia en la atención y respuesta al mismo.

La cantidad a pagar por el usuario por este servicio depende de los ingresos económicos de la unidad familiar. Según sean estos ingresos, se establece un cuadro de tarifas del que resulta la cuota a pagar por cada usuario y que oscilará entre el 0 y el 100% del coste del servicio. En el caso de que la tarifa a abonar por el usuario no sea del 100%, el Instituto Navarro de Bienestar Social (en adelante INBS) subvenciona la diferencia.

II.- OBJETIVO Y ALCANCE.

De conformidad con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de

Comptos y a petición de la Mesa del Parlamento de Navarra que en fecha 3 de mayo acordó solicitar de la Cámara de Comptos la realización de una auditoría sobre la adjudicación del Servicio de Teleasistencia domiciliaria, efectuada por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, hemos procedido a realizar la citada fiscalización.

Con la realización del presente trabajo pretendemos comprobar la adecuación a la normativa vigente de la adjudicación del Servicio de Teleasistencia.

Para ello, se ha revisado la copia certificada del expediente remitida por el Instituto Navarro de Bienestar Social. Dicho expediente está compuesto por mil doscientos un folios.

Agradecemos al personal del Instituto Navarro de Bienestar Social por la manera en que nos ha sido entregada la documentación, copias numeradas y con un índice, lo que nos ha facilitado nuestro trabajo de fiscalización.

III.- ANTECEDENTES.

1.- Con fecha 2 de septiembre de 1992, el Gobierno de Navarra autoriza al Instituto Navarro de Bienestar Social la celebración de un concierto para la prestación del servicio de teleasistencia domiciliaria, por un periodo inicial de 4 años y con un gasto máximo de 367.226.674 pesetas.

2.- Previamente, en uno de los informes de este expediente se justifica el concierto por requerirse personal especializado, las dificultades para dirigirlo si no es una entidad especializada en este tipo de asistencia, la no existencia de personal en la Administración con preparación adecuada y que este tipo de servicios no debe ser objeto de cambios frecuentes, por lo que se propone realizar un concierto.

3.- Por Resolución 9686/1992, de 10 de septiembre, el Director Gerente del INBS aprueba el Anteproyecto de Explotación y el Pliego de Cláusulas que han de regir la contratación del Servicio, ordenando la apertura del procedimiento de adjudicación del concierto mediante el sistema de concurso público, método ordinario de adjudicación, según señala el artículo 15 del Decreto Foral 120/1992.

4.- La publicación de la convocatoria de concurso en el Boletín Oficial de Navarra tiene lugar el 18 de septiembre de 1992, dándose un plazo de 21 días hábiles para la presentación de ofertas. De las ocho proposiciones presentadas siete corresponden a empresas privadas: Proasisna

S.L., Tesenor S.A., Quavitae S.A., Cotesa, Eulen S.A., Namun S.A.L. y Gesegur; y la octava a la Cruz Roja Española-Asamblea de Navarra.

5.- La Mesa de Contratación se constituye el 16 de octubre de 1992, procediéndose con esa fecha a la apertura de los sobres de documentación técnica y personal. Tras conceder un plazo de tres días hábiles para subsanar diversos errores materiales apreciados en siete de las ocho proposiciones presentadas, la Mesa procede a admitir todas las ofertas salvo una que es rechazada «por carecer de poder suficiente para presentar la documentación y oferta al concurso y no haber depositado la fianza provisional».

6.- Con fecha 22 de octubre de 1992 se reúne de nuevo la Mesa de Contratación al objeto de proceder a la apertura de los sobres con la documentación económica.

7.- Antes de realizar la adjudicación definitiva se visitaron las empresas para conocer su organización y funcionamiento. En dichas visitas participaron el Subdirector de Administración y Recursos del Instituto Navarro de Bienestar Social para valorar la parte asistencial y personal de la Dirección General de Organización y Sistemas de Información y del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones para valorar los aspectos organizativos e informáticos.

Los dos informes presentados coinciden en valorar como oferta más completa la de la empresa QUAVITAE, S.A.

8.- Por Resolución 344/1993, de 3 de febrero, el Director Gerente del INBS adjudica el concierto para la gestión del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria a la empresa Quavitae S.A. en las siguientes cantidades:

– Terminal con una alarma 7.416 pesetas/mes (IVA incluido). La segunda y sucesivas alarmas para la misma terminal 2.818 pesetas/mes (IVA incluido).

Tras diversas consultas efectuadas por el INBS al Departamento de Hacienda con motivo de la aprobación de la nueva ley del IVA, se concluyó que el tipo de IVA aplicable es el reducido por lo que los importes quedan definitivamente en 6.837 y 2.598 pesetas, respectivamente.

A partir de los mil abonados se obtiene un descuento del 7,7% sobre ambos importes. Asimismo se garantiza al adjudicatario un cobro mínimo correspondiente a 200 servicios.

– Conexión por cada una de las mil primeras terminales 30.000 ptas. que se pagarán de forma única e irrepetible.

Como en el caso anterior, la aplicación del tipo de IVA reducido disminuye este importe a 27.652 ptas.

9.- El coste real para la Administración viene dado por la aportación en concepto de conexión, más la parte del coste mensual que subvenciona a los usuarios, en función de sus ingresos.

Así, esta subvención es del:

– cien por cien para ingresos mensuales menores de 65.000 ó 76.500 pesetas, si son dos los miembros de la unidad familiar.

– sesenta por cien o setenta y tres por cien para ingresos comprendidos entre 122.501 y 134.000 pesetas, según sean uno o dos los miembros de la unidad familiar.

– No hay subvenciones si los ingresos son mayores de 157.000 pesetas cuando es un miembro o 168.500 pesetas, si son dos los miembros de la unidad familiar.

10.- El correspondiente contrato, por un periodo de tres años prorrogable hasta un plazo máximo de 10, se formaliza el 15 de abril de 1993, estando previsto el inicio de la prestación del servicio a partir de junio de 1993.

IV.- REGIMEN JURIDICO APLICABLE.

La normativa relacionada con los servicios sociales tiene como marco de referencia obligado la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, reguladora de los Servicios Sociales de Navarra, que establece los principios generales de actuación de la Administración de la Comunidad Foral en esta materia.

El Concierto formalizado entre el INBS y la empresa Quavitae S.A. para la gestión del servicio de teleasistencia domiciliaria puede identificarse con la figura del concierto en materia de servicios sociales, regulada en la Ley Foral 20/1985, de 25 de octubre.

El régimen jurídico aplicable a este tipo de conciertos viene delimitado, básicamente, por la regulación contenida en la citada Ley Foral de Conciertos en materia de Servicios Sociales y en el Decreto Foral 120/1992, de 23 de marzo, que la desarrolla estableciendo un cauce procedimental de actuación para la adjudicación de este tipo de conciertos. Este procedimiento presenta importantes semejanzas con el previsto para la adjudicación de los contratos de gestión

de servicios públicos en la Ley Foral 13/1986 de Contratos.

Rige, asimismo, la Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, de autorizaciones, inspecciones y sanciones aplicables a este tipo de servicios, y el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, que la desarrolla. Mediante esta regulación, la Administración pretende garantizar unos niveles de calidad, y unas condiciones y requisitos mínimos de funcionamiento de estos servicios que salvaguarden su adecuada prestación.

Como aspecto específico en esta materia, debemos señalar que la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra, en su artículo 4º establece que:

«El ejercicio de las medidas tanto jurídicas como administrativas que aporten y garanticen la aplicación de la presente Ley, corresponden básicamente a las administraciones públicas de Navarra, tales como:

- a) *El Gobierno de Navarra.*
- b) *Los Ayuntamientos.*

Asímismo las Fundaciones, Asociaciones, Entidades e Instituciones privadas de asistencia social, inscritas en el Registro de la Dependencia Administrativa Foral correspondiente, podrán tener la consideración de asociados o colaboradores..»

y en el artículo 7 que *«podrán tener la consideración de entidades asociadas, aquellas que sin ánimo de lucro se adecúen a las normas y programación de la Administración, sometiendo sus programas y presupuestos económicos y de calidad en el trabajo social, al control de las Administraciones públicas».*

Igualmente, la Ley Foral 20/1985, de 25 de octubre, de Conciertos en Materia de Servicios Sociales, así como el Decreto Foral 120/1992, de 23 de marzo, que desarrolla dicha ley, establecen que *«las Administraciones Públicas de Navarra podrán establecer conciertos con entidades públicas y privadas, titulares de Centros o Servicios, siempre que se consideren necesarios para complementar las actividades o servicios en materia de Servicios Sociales que sean de su responsabilidad»*, y señalan las siguientes prioridades en cuanto a la elección de Centros o Servicios:

a) Centros o Servicios de Entidades o Instituciones del sector público.

b) Centros o Servicios de Entidades o Instituciones privadas de Servicios Sociales que tengan la calificación de asociados.

c) Centros o Servicios de Entidades o Instituciones privadas de Servicios Sociales».

Como se desprende de esta normativa se han previsto las formas de satisfacer las diferentes necesidades, en materia de servicios sociales, estableciéndose las prioridades a la hora de elegir el tipo de centro. Sin embargo, se constata la ausencia del pronunciamiento normativo necesario que, definiendo los criterios y procedimiento del sistema de selección de centros, garantice la efectividad de las prioridades establecidas en la ley.

V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Como consecuencia del trabajo realizado por esta Cámara de Comptos, llegamos a las siguientes conclusiones:

– La tramitación del expediente de contratación y adjudicación del contrato fiscalizado se han ajustado a la normativa vigente, sin que hayamos encontrado excepciones significativas al cumplimiento del principio de legalidad en la materia.

El expediente de contratación, por otra parte, puede considerarse completo y se encuentra correctamente ordenado y documentado.

– Se ha optado por seleccionar a la entidad prestadora del servicio mediante concurso público, sin que conste documentación relativa al estudio y análisis de la posibilidad legalmente prioritaria, a nuestro juicio, de concertarlo con entidades sin ánimo de lucro.

A este respecto, señalamos que la Cruz Roja Española, institución humanitaria de interés público, tiene suscrito un Convenio de Colaboración con el Gobierno de Navarra, fechado el 26 de junio de 1992, en el que prevé el establecimiento de protocolos, entre otras áreas, en la de servicios sociales.

ANEXO 1. ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL DIRECTOR GERENTE DEL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL AL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA ADJUDICACIÓN DEL SERVICIO DE TELEASISTENCIA DOMICILIARIA.

Recibido el Informe Provisional elaborado por la Cámara de Comptos sobre la fiscalización de la adjudicación del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria efectuada por el Instituto Navarro de

– Desde un punto de vista económico, el coste real para la Administración depende de:

- la aceptación por el usuario y, por tanto, del número de personas acogidas.
- de la renta de los usuarios, ya que la aportación de la Administración se establece en función de dicha renta.

En el caso actual, hay varios aspectos que inciden en la gestión económica de este servicio:

- aunque la ley permite 10 años, el plazo establecido en 3 posibilita, en ese momento, modificar las condiciones del concierto.
- el descuento que se aplica a partir de los mil abonados.
- la ampliación del servicio a otras zonas de Navarra.

Por todo ello, *recomendamos:*

** Dado el carácter novedoso del servicio de teleasistencia y la importancia que sus primeros resultados han de tener en su posterior implantación, realizar un exhaustivo control del mismo, tanto a nivel asistencial, como económico.*

De esta manera se dispondrá, además, de la información precisa para la renovación o modificación del concierto al terminar los tres años de la actual adjudicación.

** Completar la normativa definiendo el alcance y la forma en que deben materializarse las prioridades actualmente previstas.*

** Analizar todas las posibilidades existentes de prestación de un servicio social, valorando las ventajas e inconvenientes de cada una antes de tomar la decisión de establecer un concierto en esta materia.*

Pamplona, 5 de julio de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

Bienestar Social, y analizado el contenido del mismo, se formulan las siguientes alegaciones:

Primera. La adopción del Concurso Público como forma de adjudicación del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria responde, en primer lugar a la estricta aplicación de la legalidad vigente, y por otra parte, a la posibilidad de encontrar soluciones satisfactorias ante un tipo de servicio novedoso.

Por definición, en el concurso, la adjudicación recaerá en el oferente que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, sin atender exclusivamente al valor económico de la misma.

Por tanto, partiendo de que la convocatoria estaba dirigida a todo tipo de entidades, sin hacer ninguna restricción sobre la naturaleza mercantil o no mercantil de los posibles concursantes, la actuación del Instituto Navarro de Bienestar Social está plenamente justificada en orden a la obtención del mejor servicio posible, sin prejulgar la bondad de la oferta en razón de la naturaleza del oferente, sino dando primacía al objeto del Concurso, y permitiendo en un solo

ANEXO 2. CONTESTACION DE LA CAMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL DIRECTOR GERENTE DEL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL.

Examinadas las alegaciones formuladas por el Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, esta Presidencia resuelve elevar a definitivo el Informe de Fiscalización Provisional sobre la adjudicación del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria, con las siguientes puntuaciones:

1.ª Se admite como precio de conexión de cada terminal el señalado por el Instituto Navarro de Bienestar Social, por lo que se modifica el

procedimiento analizar todas las soluciones ofertadas.

Segunda. Parece oportuno recalcar que Cruz Roja Española se presentó al Concurso y que habiéndosele ofrecido, conforme a la normativa aplicable, un plazo para subsanar las deficiencias de su oferta, no se produjo la debida cumplimentación, por lo que el hecho de su proposición no fuera objeto de estudio y análisis para llegar al oportuno Concurso, si hubiera resultado asistencial y técnicamente la más ventajosa, es imputable a la propia entidad.

Pamplona, 1 de julio de 1993

El Director Gerente: Javier Beruete Sarasqueta

Informe Provisional en este concreto aspecto y, a su vez, se elimina la alegación correspondiente.

2.ª Esta Cámara de Comptos no se cuestiona la inadmisión de la oferta presentada por Cruz Roja Española en el procedimiento de concurso al que concurrió; únicamente hacemos referencia a la garantía del sistema de prioridades que la legislación foral establece en materia de servicios sociales, formulando las conclusiones y recomendaciones pertinentes, que no resultan enervadas -a juicio de esta Presidencia- con lo alegado por el organismo auditado.

Pamplona, a 5 de julio de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Nombre

Dirección

Teléfono *Ciudad*

D. P. *Provincia*

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de la Caja de Ahorros de Navarra, número 3110.000.007133.9

PRECIO DE LA SUSCRIPCION BOLETIN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES	REDACCION Y ADMINISTRACION PARLAMENTO DE NAVARRA «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» Arrieta, 12, 3º 31002 PAMPLONA
Un año..... 5.000 ptas.	
Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 110 » .	
Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 140 » .	