BOLETIN OFICIAL

DEL

PARLAMENTO DE NAVARRA

V Legislatura | Pamplona, 17 de marzo de 2003 | NUM. 29

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe de asesoramiento sobre el cumplimiento de la legalidad en el procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra para prorrogar la vigencia de los Presupuestos Generales de Navarra del año 2001 para el ejercicio 2002, y en especial en lo referente a la inclusión en dicha prórroga de los denominados créditos prorrogados sin aplicación, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

—Informe de fiscalización sobre sobre el Ayuntamiento de Burlada, ejercicio 2001, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 20).

—Informe de fiscalización sobre sobre el Ayuntamiento de Estella, ejercicio 2001, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 26).

Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

Informe de asesoramiento sobre el cumplimiento de la legalidad en el procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra para prorrogar la vigencia de los Presupuestos Generales de Navarra del año 2001 para el ejercicio 2002, y en especial, en lo referente a la inclusión en dicha prórroga de los denominados créditos prorrogados sin aplicación, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 2 de septiembre de 2002, acordó ordenar la publicación del informe de asesoramiento, emitido por la Cámara de Comptos, sobre el cumplimiento de la legalidad en el procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra para prorrogar la vigencia de los Presupuestos Generales de Navarra del año 2001 para el ejercicio 2002, y en especial, en lo referente a la inclusión en dicha prórroga de los denominados créditos prorrogados sin aplicación.

Pamplona, 4 de septiembre de 2002

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe de asesoramiento sobre el cumplimiento de la legalidad en el procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra para prorrogar la vigencia de los Presupuestos Generales de Navarra del año 2001 para el ejercicio 2002, y, en especial en lo referente a la inclusión en dicha prórroga de los denominados créditos prorrogados sin aplicación, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

Abreviaturas (Pág. 2).

Antecedentes (Pág. 3).

Consideraciones jurídicos (Pág. 3).

I. Notas acerca de la función presupuestaria (Pág. 3).

II. La función presupuestaria en Navarra (Pág. 5).

III. En especial, regulación de la prórroga presupuestaria (Pág. 5).

IV. La figura de los “créditos prorrogados sin aplicación” (Pág. 7).

IV.1. Consideraciones previas sobre la vinculación de los créditos en la ejecución presupuestaria (Pág. 7).

IV.2. Configuración del estado de los presupuestos prorrogados para el 2002 y origen de los “créditos prorrogados sin aplicación (Pág. 8).

IV.3. Los créditos prorrogados sin aplicación en la ejecución del presupuesto prorrogado (Pág. 10).

V. Conclusiones y recomendaciones (Pág. 11).

Anexo. Comparación presupuestos 2001 y prorrogado 2002, por bolsas de vinculación. A título de ejemplo, el Departamento de Administración Local (Pág. 13).

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
LFHPN	Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, reguladora de la Hacienda Pública de Navarra
LGP	Ley General Presupuestaria, Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre

LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas
LORAFNA	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra en su sesión del 20 de mayo de 2002 adoptó, a instancias del Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra, el acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos de Navarra la elaboración de un informe de asesoramiento "sobre el cumplimiento de la legalidad en el procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra para prorrogar la vigencia de los Presupuestos Generales de Navarra del año 2001 para el ejercicio 2002 y, en especial, en lo referente a la inclusión en dicha prórroga de los denominados créditos prorrogados sin aplicación".

Como resultado de esta petición el Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra, mediante resolución del pasado 3 de junio, acordó incorporar este trabajo a su programa anual de actuación y designar un ponente para su elaboración.

Elaborado este trabajo esta Cámara de Comptos de Navarra emite el siguiente INFORME:

ANTECEDENTES

1.- En sesión plenaria del Parlamento de Navarra de 12 de diciembre de 2001, queda rechazado el proyecto de ley foral, presentado por el Gobierno de Navarra, de Presupuestos Generales de la Comunidad Foral para el ejercicio 2002.

2.- En aplicación del artículo 36 de la Ley Foral 8/1988 de 26 de diciembre de la Hacienda Pública de Navarra, desde el 1 de enero de 2002 se considera automáticamente prorrogada la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2001.

3.- Con fecha 12 de marzo de 2002 tiene entrada, en el Registro del Parlamento de Navarra, documentación remitida por el Gobierno de Navarra, identificada como "estados de ingresos y gastos de los presupuestos de 2001, prorrogados".

4.- A la vista de este documento, por Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 20 de marzo de 2002, se solicita a los Servicios Jurídicos del Parlamento la emisión de un Informe "acerca de los efectos de la prórroga de los Presupuestos Generales de Navarra". Dicho Informe fue emitido el pasado 3 de mayo.

5.- Por escrito de 15 de mayo, el Grupo Parlamentario "Socialistas del Parlamento de Navarra" requiere a la Mesa y Junta de Portavoces para que tenga a bien solicitar a la Cámara de Comptos un "informe acerca del cumplimiento de la legalidad, en el procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra, para prorrogar la vigencia de los Presupuestos Generales de Navarra del año 2001 para el ejercicio del año 2002, y, en especial, en lo referente a la inclusión en dicha prórroga de los denominados créditos prorrogados sin aplicación, por un montante de 138.339.816 euros (23.017.808.625 pesetas), correspondientes a créditos para gastos del Presupuesto para 2001, que se prorrogan para el año 2002, sin tener una finalidad determinada".

6.- En sesión de 20 de mayo de 2002, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acuerda solicitar a la Cámara de Comptos la emisión de este informe, en los términos contenidos en el escrito del Grupo Parlamentario "Socialistas del Parlamento de Navarra". El traslado de este Acuerdo tiene entrada en el Registro General de la Cámara de Comptos el 24 de mayo .

7.- El informe solicitado ha de versar sobre las cuestiones planteadas por el referido Grupo Parlamentario en su escrito de solicitud, que se contraen "al cumplimiento de la legalidad en el procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra para prorrogar la vigencia de los presupuestos del año 2001 y, en especial, en lo referente a la inclusión en dicha prórroga de los denominados "créditos prorrogados sin aplicación" por un montante de 138.339.816 euros (23.017.808.625 pesetas), correspondientes a créditos para gastos del Presupuesto para 2001, que se prorrogan para el año 2002, sin tener una finalidad determinada".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I.- NOTAS ACERCA DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

La distribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo, en relación con la actividad presupuestaria, se articula sobre dos principios: Reserva al Gobierno, en cuanto a la proposición y a la ejecución del presupuesto y control del Parlamento, previo, mediante la aprobación de la ley

anual de presupuestos y, posterior, a través de la aprobación de la Ley anual de Cuentas Generales.

La Constitución regula los Presupuestos Generales del Estado en su artículo 134, con arreglo a los principios jurídicos rectores del presupuesto en la tradición europea: unidad, universalidad, anualidad, y especialidad. Estos, al proyectarse sobre los flujos financieros de ingresos y gastos, derivan en los tradicionales principios contables de unidad de caja, presupuesto bruto o no afectación entre ingresos y gastos, ejercicio cerrado, etc.

El Tribunal Constitucional ha dibujado los perfiles del artículo 134 en numerosas sentencias. (Recapitulación en la STC. 76/1992). Señalamos los puntos esenciales:

1.- Reserva de Ley. La Ley de presupuestos es una verdadera ley, en el sentido material. Los presupuestos, en sentido estricto, como previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos, y el articulado de la Ley que los aprueba, constituyen un todo cuyo contenido adquiere fuerza de Ley.

Distingue el TC entre los presupuestos en sentido estricto –contenido mínimo, necesario e indisponible– y el propio articulado de la ley –contenido posible, no necesario–.

La ley de presupuestos puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de ley ordinaria, en tanto guarden directa relación con los estados de ingresos y gastos o con los criterios de política económica general en que se sustentan, y en cuanto sean complemento necesario para la mayor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto, y en general, de la política económica del Gobierno.

2.- Singular condominio de los poderes ejecutivo y legislativo en la fase de aprobación.

El control del gasto público y la aprobación de los presupuestos está en la raíz histórica de nuestras Cortes y ello conlleva que sea una materia reservada a la Ley por la Constitución.

La concurrencia de los poderes legislativo y ejecutivo en la especial función presupuestaria se caracteriza por dos notas: Limitaciones de la competencia del Parlamento en materia presupuestaria, desdoblada de la genérica potestad legislativa, y principio de reserva al Gobierno.

El TC califica de peculiaridades de la Ley de Presupuestos las limitaciones al ejercicio del poder legislativo en esta materia, tanto en razón de las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes, como por los propios condicionantes constitucionales: prohibición de crear tributos mediante la ley de presupuestos, posibilidad de modificarlos únicamente si una ley tributaria sustantiva así lo prevé, imposibilidad de excluir del estado de gastos del presupuesto los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado, aspectos estos últimos que no pueden ser objeto de modificación mediante ningún tipo de norma, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El principio de reserva al Gobierno, consagrado constitucionalmente, añade restricciones al ejercicio de la potestad legislativa en cuanto a la especial función presupuestaria: la constitución prohibe la iniciativa parlamentaria en materia de ley de presupuestos. Corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación, lo que supone una de las más importantes limitaciones del poder de enmienda. Una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al ejercicio presupuestario.

Por su parte, la acción del poder legislativo se ordena, por un lado, a colaborar en la determinación de la previsión de gastos y la fijación de los impuestos, y por otro, a ejercer la función de control que limita y vigila la actividad del ejecutivo. La voluntad positiva del Parlamento dota al proyecto gubernamental de fuerza de Ley. El órgano representativo no administra, sólo debate, esto es, considera distintas alternativas, y enmienda y aprueba una propuesta. Delibera, pero no prepara un proyecto ni realiza su ejecución. El ciclo presupuestario se cierra con el examen por el Parlamento de la Ley anual de Cuentas Generales, genuina manifestación de la función de control que al legislativo compete.

3.- El presupuesto como instrumento de la política económica del Gobierno

El principio de reserva al Gobierno trae causa según la doctrina del TC en la función específica del presupuesto, caracterizado como instrumento de la política económica del Gobierno. El TC califica la ley de presupuestos como “vehículo de dirección y orientación de la política económica”, cuya responsabilidad sólo al Gobierno viene atribuida, constitucional y legalmente.

II.- LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA EN NAVARRA

Las reglas del artículo 134 CE disciplinan la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Reiteradamente ha señalado el TC que de preceptos constitucionales que regulan materias o figuras legales del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación por vía analógica a las autonómicas homólogas.

La regulación aplicable a los distintos instrumentos presupuestarios autonómicos es la contenida en sus respectivos Estatutos de autonomía, en las leyes estatales que en el marco de la Carta Magna se dicten para delimitar las competencias del Estado y las CCAA, en las reglas constitucionales aplicables específicamente a las CCAA, y, por supuesto, en las propias normas autonómicas reguladoras de la concreta materia: en el caso que nos ocupa, la LFHPN.

La LOFCA (artículo 17) atribuye a las CCAA, de conformidad con sus Estatutos, la competencia para regular diversas materias, y entre ellas, la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos. Su disposición adicional 2ª matiza que, en virtud de su régimen foral, la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico.

En lo que nos interesa, los artículos 11 y 18 de la LORAFNA fijan ya la concurrencia de los poderes legislativo y ejecutivo sobre la función presupuestaria. Por lo demás, ni el Convenio ni la LORAFNA realizan otras precisiones respecto a los presupuestos, cuya regulación queda así deferida a leyes forales ordinarias, en contraste con el máximo rango normativo en que estas cuestiones quedan fijadas en el Estado.

La reserva de ley respecto a los presupuestos, créditos extraordinarios y suplementos de crédito, tributos, deuda y avales se recoge en el artículo 6 de la LFHPN.

El artículo 7 de la LFHPN consagra la competencia del Gobierno para elaborar los presupuestos y presentarlos para su aprobación al Parlamento, y su necesaria aquiescencia para dar trámite a enmiendas o proposiciones de Ley que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos. Atribuye expresamente al Gobierno la determinación de las directrices de la política económica y financiera de la Comunidad Foral.

Coherente con lo anterior es el tratamiento dado al Proyecto de Ley Foral de Presupuestos en el Reglamento del Parlamento de Navarra. La exclusiva facultad del Gobierno en la formación de los presupuestos se pone también de manifiesto en la Ley Foral 23/1983 de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Su artículo 10 reserva al Gobierno el establecimiento de los objetivos políticos generales de la Comunidad Foral.

En definitiva, las características generales de la función presupuestaria en Navarra no se apartan de las notas básicas de esta institución en el Estado, ya comentadas. La LFHPN sigue muy de cerca las prescripciones de la LGP

Con todo, debe reseñarse que la parca regulación legal navarra no ha sido objeto de desarrollo reglamentario, en contraste con las abundantes precisiones establecidas en el Estado.

La ausencia de normas que reglamenten el actuar administrativo en materia presupuestaria y contable, y solventen las diversas dificultades prácticas que, por ejemplo, en materia de prórroga presupuestaria, de hecho se plantean, son, sin duda, causa de indefiniciones y problemas como el planteado, al que se ciñe el presente informe.

III.- EN ESPECIAL, REGULACIÓN DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

La anualidad de los presupuestos, entendidos como habilitación del legislador al ejecutivo para realizar gastos es consustancial a la propia institución presupuestaria. Tal habilitación no puede ser indefinida. El fundamento de la anualidad no es otro que garantizar el examen periódico por el legislativo de la actividad financiera del ejecutivo.

No obstante, circunscribirse estrictamente al principio de temporalidad puede poner en peligro su mismo fundamento. La complejidad de la actividad administrativa se traduce en múltiples actuaciones y objetivos que transcienden el marco anual. Lógicamente, la conveniencia y oportunidad de su financiación deben examinarse en toda su dimensión. Limitarse al detalle anual puede hacer perder la perspectiva sobre los instrumentos de una política plurianual.

En este sentido, la Ley 18/2000 General de Estabilidad Presupuestaria viene a preverlo expresamente en su artículo 4: “La elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria”.

En el diseño legal presupuestario hay varios tipos de créditos que excepcionan el principio de anualidad: las incorporaciones de créditos y rema-

nentes del ejercicio anterior, la imputación de órdenes de pago a ejercicios posteriores al de su devengo (artículo 63 LGP), las autorizaciones de gastos plurianuales, unidas muchas veces a planes de actuación. Asimismo los créditos extraordinarios o suplementos de crédito y los anticipos de tesorería, en tanto posibilitan la contracción de obligaciones sin tener que esperar a que en el ejercicio siguiente se aprueben los créditos oportunos.

La prórroga automática excepciona la regla de aprobación anual de los presupuestos. En el Estado viene regulada con el máximo nivel normativo en la CE (artículo 134). Si a 1 de enero no estuviera aprobada la ley de presupuestos, se consideran automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior, hasta la aprobación de los nuevos.

Idéntica redacción se contiene en el artículo 56 de la LGP, la cual añade un apartado 2: "La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deben terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan".

En la LOFCA, el artículo 21 establece también la prórroga automática del presupuesto anterior, caso de no estar aprobado el correspondiente al ejercicio el primer día del mismo. El precepto es aplicable a todas las CCAA, interpretándose armónicamente con lo establecido en sus respectivos estatutos.

En la legislación foral, la más alta normativa institucional, LORAFNA y Convenio Económico, no se ocupan de la prórroga. El instrumento regulador es la LFHPN (artículo 36). Su exigua formulación es la única existente, pues no ha sido objeto de desarrollo reglamentario. Pueden destacarse las siguientes notas:

* Expresamente en la LFHPN queda prorrogada automáticamente la totalidad de la Ley de Presupuestos del ejercicio anterior, esto es, tanto los estados de créditos para gasto y previsiones de ingresos, como el texto articulado de la ley, que puede contener disposiciones de carácter general en materias propias de la Hacienda Pública de Navarra o relacionadas directa o indirectamente con ésta. No deberá entenderse prorrogada la vigencia de aquellas disposiciones directamente relacionadas con créditos para gastos, correspondientes a servicios o programas que concluyeron al término del ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan.

* Singularidad de la regulación navarra es que se prorroga el presupuesto consolidado del ejercicio anterior, frente al ordenamiento estatal y aún la propia normativa reguladora de las Haciendas Locales de Navarra, en que es objeto de prórroga el presupuesto inicial. Cada uno de los créditos de gasto del presupuesto prorrogado será igual al importe aprobado inicialmente para dicho crédito en el presupuesto que ahora se prorroga, incrementado o minorado por las modificaciones que dicho crédito pudiera haber experimentado durante el ejercicio en que dicho presupuesto estuvo en vigor.

* Nada señala el precepto examinado respecto al estado de ingresos, salvo que deben ser remitidos al Parlamento con la estructura y clasificación orgánica y económica legalmente prefijada.

En razón del principio de equilibrio presupuestario, las previsiones de ingresos deberán ajustarse en su importe a los créditos de gasto prorrogados. Salvo las excepciones legales, los ingresos no están afectados a los gastos, integrándose en una caja única.

En la prórroga, los gastos no se fijan en función de los ingresos previsibles, sino en razón de lo presupuestado el año anterior. Los ingresos, razonablemente, serán superiores a los del ejercicio que se prorroga, en tanto que los créditos para gastos serán incluso inferiores, al detraer los correspondientes a programas o servicios ya concluidos.

Con tales premisas, si la situación de prórroga se prolonga en el tiempo, es previsible que los ingresos superen la previsión de gastos. Cada nuevo ingreso, como exceso sobre el total del importe de gastos, ya cubierto, será un “mayor ingreso”, que podrá financiar nuevos gastos, en las formas legalmente previstas.

* La regulación foral de la prórroga concluye aquí. Ni tan siquiera se fija el plazo de que dispone el Gobierno para remitir los presupuestos prorrogados al Parlamento, los actos formales precisos para su elaboración o la información mínima que debe contener tal remisión.

El Estado ha publicado el Plan General de Contabilidad Pública (Orden Ministerial 6-5-1994). El Real Decreto 324/1986 implantó un sistema de información contable para aplicar dicho plan. Por Orden Ministerial de 1-2-1996 se aprobó y publicó la “Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado” que fija, además, el diseño de los documentos contables a utilizar en cada operación. Recientemente, se ha modificado por Real Decreto 578/2001 regulador de los principios generales del sistema de información contable de la Administración General del Estado, y por la Orden Ministerial 1299/2002 que modifica la instrucción de operatoria contable.

En estas disposiciones se regulan diversas cuestiones relativas a la prórroga presupuestaria como el Acuerdo de prórroga, su necesaria justificación, el registro contable de la operación, el contenido de los documentos, etc.

En contraste con la indeterminación reglamentaria en el ámbito que le es propio, el Gobierno de Navarra ha desarrollado la Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra en materia de presupuestos y gasto público y de estructura presupuestaria y contable de las Entidades Locales de Navarra.

En tal sentido, el Decreto Foral 270/1998 se ocupa con detalle de la prórroga presupuestaria. Exige formalmente resolución motivada del Presidente, previo informe de la Intervención, dictada con anterioridad al primer día del ejercicio. Prevé que el importe de los créditos dados de baja por corresponder a servicios o funciones que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con ingresos específicos, sólo percibidos en aquel ejercicio, pueden ajustar al alza los créditos del presupuesto prorrogado, por resolución motivada del Presidente de la corporación, previo informe de la intervención. Si aún hubiera excedentes, será el pleno quién podrá aprobar ajustes al alza en el presupuesto prorrogado, con arreglo a las figuras de modificación crediticia que le están reservadas, y en las mismas condiciones de información, reclamación y publicidad.

Se establece, además, un plazo de 15 días para remitir las Resoluciones motivadas de aprobación del presupuesto prorrogado y de ajustes al alza, realizados en el mismo, al Gobierno de Navarra y se regulan los ajustes a realizar tras la aprobación del presupuesto definitivo.

Constatamos la ausencia de desarrollo legal en materia presupuestario-contable. La Administración Foral carece formalmente de instrumentos normativos publicados como una Instrucción de contabilidad, una Instrucción de operatoria contable, etc. como las existentes en los otros ámbitos administrativos. En definitiva, existe una indefinición reglamentaria en esta materia.

IV.- LA FIGURA DE LOS "CRÉDITOS PRORROGADOS SIN APLICACIÓN"

IV.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA VINCULACIÓN DE CRÉDITOS EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La prórroga del Presupuesto 2001 para el ejercicio 2002, remitida por el Gobierno de Navarra al Parlamento contiene un gran número de partidas denominadas “Créditos prorrogados sin aplicación”.

Las mismas se adjuntan en un anexo al "Informe acerca de la prórroga de los Presupuestos Generales de Navarra", realizado por los Servicios Jurídicos del Parlamento, que estima su importe en 138.339.816 euros (23.017.808.625 pesetas).

En este informe se indica que la adjetivación "sin aplicación" induce serias dudas acerca de su verdadero significado, para señalar, a continuación que "en la normativa foral reguladora de la Hacienda Pública de Navarra, bien huérfana de regulación reglamentaria, no hay alusión a partidas con tal denominación", en lo que convenimos.

Los Servicios Jurídicos del Parlamento analizan a continuación otras figuras del exhaustivo desarrollo reglamentario de la normativa estatal, desechando cualquier identificación.

Debe matizarse que, pese a carecer de expresión textual de su finalidad, sustituida por la denominación genérica "créditos prorrogados sin aplicación", estas partidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 LFHPN están perfectamente codificadas, constando el código del programa, proyecto, y los códigos orgánico (quién puede gastar), económico (en qué se puede gastar) y funcional, (qué tipo de actividad se va a financiar con los mismos).

Como cuestión previa es preciso deslindar el concepto de partida presupuestaria del concepto de crédito autorizado. En este sentido el artículo 39.3 LFHPN señala:

“3. Dentro de cada programa <u>los créditos autorizados</u> tienen carácter limitativo y vinculante a nivel de concepto. No obstante, los créditos destinados a gastos de personal tendrán carácter vinculante a nivel de artículo y los destinados a gastos en bienes corrientes y servicios a nivel de capítulo.

Por tanto, el estado de créditos de gasto del presupuesto aprobado por el legislativo no vincula a la administración hasta el detalle de todas y cada una de las partidas que lo integran. El presupuesto vincula por programas, y dentro de cada programa, por bolsas de vinculación.

Cada una de las partidas individuales se identifica por una serie de códigos numéricos. Consideremos, por ejemplo, la partida 210000 21000 6092 124000 “Estudios e implantación de nuevos sistemas”.

El primer código -210000- indica que la partida corresponde al Departamento 2 “Administración Local”, programa 10 “Dirección y nuevas iniciativas”, proyecto 10000 “Dirección y Servicios

Generales de Administración Local". El segundo código -21000- es el código orgánico. Expresa que la unidad orgánica encargada de gestionar tal partida es, en este caso, la Dirección General de Administración Local. El tercer código -6092- es el código económico. El último -124000- es el código de función. Indica que la partida se ordena a cubrir "gastos generales relativos a la administración local".

El código económico, determinante de la vinculación, consta de cuatro dígitos. El primero indica el capítulo, la agrupación de los dos primeros define el artículo, los tres primeros señalan el concepto, y todos ellos fijan el subconcepto. En el ejemplo dado, el código económico se desglosa así:

6 Capítulo.- "Inversiones reales".

60 Artículo.- "Inversiones reales"

609 Concepto.- "Inmovilizado inmaterial"

6092 Subconcepto.- "Estudios, informes y otros"

A tenor del artículo 39, todas las partidas de gastos de personal en cuya codificación económica sean comunes los dos primeros dígitos (artículo), vinculan como un único crédito de gasto. Es lo que se denomina "bolsa de vinculación".

Todas las partidas del capítulo 2 de gastos para adquisición de bienes corrientes y servicios, en tanto pertenezcan al mismo programa, conforman a los efectos legales un único crédito de gasto o bolsa de vinculación. En el resto de capítulos, las bolsas de vinculación se formarán, dentro de cada programa, con las partidas que tengan iguales los tres primeros dígitos de su codificación económica (concepto). El ANEXO 1 es expresivo de la formación de estas bolsas de vinculación.

Por tanto, una partida individual y concreta, identificable por cuatro dígitos de la clasificación económica, además de los identificativos de la unidad orgánica que la gestiona, la función a que se ordena y el programa en que se integra, no vincula ni limita, en cuanto tal, a la administración.

Esta afirmación es coherente con la autorización legal del artículo 39.4 LFHPN, en cuya virtud la administración puede establecer o habilitar las partidas presupuestarias que resulten precisas para la correcta aplicación de los gastos dentro de los niveles de vinculación, lo que no se compadece con un supuesto carácter vinculante de cada concreta partida.

Concurre sobre cada bolsa de vinculación una autorización legal para que el gestor disponga un gasto con cargo a una partida distinta de la que en puridad le correspondería, con tal de que ésta estuviera vinculada a la primera.

En el proceso normal de ejecución presupuestaria, el propio sistema informático-contable, caso de estar agotado el crédito de la partida que corresponda, busca una nueva partida con crédito dentro de la misma bolsa de vinculación.

Dicho gráficamente, puede convenirse que el Parlamento aprueba, en realidad, unas bolsas de vinculación, que son las que vinculan a la administración en el proceso de ejecución presupuestaria. Dentro de cada bolsa de vinculación la administración puede realizar, en líneas generales, los ajustes que tenga por convenientes.

Así mismo, deben recordarse al respecto las competencias que, en materia de modificaciones presupuestarias, atribuye la ley al ejecutivo, más intensas, en muchos casos, que los simples y prácticamente automáticos ajustes entre partidas integradas en la misma bolsa de vinculación:

El Gobierno puede superar la anualidad de los presupuestos autorizando gastos para varios ejercicios (gastos plurianuales artículo 41 LFHPN). Igualmente puede trasferir créditos entre Servicios y Organismos Autónomos de distintos Departamentos, siempre que sean del mismo capítulo económico (artículo48 LFHPN), El Consejero de Economía y Hacienda es competente para trascender los límites presupuestarios: puede rebasar los mismos programas, ordenando una mayor financiación de los denominados "créditos ampliables" con cargo a créditos disponibles en cualquier programa (artículo 45 LFHPN), o autorizar trasferencias ente créditos del mismo capítulo económico correspondientes a distintos programas de un mismo Departamento (artículo 47 LFHPN), incorpora créditos del ejercicio anterior (artículo 53 LFHPN) y puede ordenar la generación de créditos por mayores ingresos. Los Consejeros del Gobierno de Navarra pueden autorizar trasferencias entre créditos del mismo programa (artículo 46.2 LFHPN). Por último, el artículo 39.4 LFHPN autoriza a la administración a establecer o habilitar las partidas presupuestarias que resulten precisas para la correcta aplicación de los gastos, respetando los niveles de vinculación establecidos.

IV.2.- CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE LOS PRESUPUESTOS PRÓRROGADOS PARA EL 2002 Y ORIGEN DE LOS "CRÉDITOS PRORROGADOS SIN APLICACIÓN"

De conformidad con la literalidad de LFHPN, el modo más directo de formar el estado de gastos

del presupuesto prorrogado es obtener el presupuesto consolidado de todas las partidas, al cierre del ejercicio anterior, con la misma ordenación con que figuran en tal presupuesto: programa, proyecto y unidad orgánica.

Si del listado así obtenido se detraen los créditos "correspondientes a servicios o programas que concluyeron al termino del ejercicio" cerrado, si los hubiere, y se incrementan las partidas de retribuciones del personal en un porcentaje provisional no superior al autorizado en la última Ley Foral de Presupuestos, tenemos ya la cuantía inicial de todas las partidas que conforman el presupuesto prorrogado.

Naturalmente, a salvo las correcciones señaladas, la identidad entre un presupuesto y otro será absoluta, por programas, por proyectos, por unidades orgánicas e, incluso, entre partidas, que constituyen el máximo nivel de desagregación de un presupuesto.

El artículo 31.2 LFHPN, tras señalar que los Presupuestos Generales de Navarra se elaborarán por programas, establece que éstos "se desagregarán en proyectos de gastos y partidas que identifiquen la cuantía y destino de los créditos". En consecuencia, la cuantía y destino de los créditos vienen definidos por la partida. Puesto en relación con la prescripción del artículo 37.1.b) LFHPN, según el cual "La cuantía de los créditos prorrogados será igual al importe de las consignaciones presupuestarias consolidadas al día 31 de diciembre del ejercicio cuyos presupuestos se prorroguen", permite inferir que, efectivamente, la prórroga debe hacerse partida a partida, en la forma indicada.

Imputando gastos a este presupuesto prorrogado durante el período de su vigencia, si el Parlamento aprobara un nuevo presupuesto para ese mismo ejercicio, se plantearía el problema de traspasar los apuntes contables, registrados según la estructura del presupuesto antiguo, en el nuevo. Ello requiere, razonablemente, múltiples ajustes.

El deseo de la administración de lograr un proceso automático de carga del estado de ejecución del presupuesto prorrogado en el nuevo presupuesto, evitando realizar ajustes, es la causa última de que en los presupuestos prorrogados aparezca la figura de los llamados "créditos prorrogados sin aplicación".

Estas especiales partidas traen causa en la arraigada técnica empleada en el Servicio de Presupuestos para formar el estado de créditos de gasto del presupuesto prorrogado. Tal proceder, nos dicen, se ha seguido siempre que las circunstancias han exigido la prórroga automática y difiere del descrito líneas atrás.

En síntesis, para cada uno de los programas del presupuesto cerrado que se va a prorrogar, se ordenan las distintas partidas según su correspondiente "bolsa de vinculación" Se considera, naturalmente, el presupuesto consolidado a la fecha de cierre. El importe que arroje cada bolsa de vinculación así obtenida se respeta, en todo caso, en el estado de gastos que se va a formar.

Se disponen de igual modo -por bolsas de vinculación dentro de cada programa- los créditos iniciales de las partidas del Proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno, que ha sido rechazado por el Parlamento.

El presupuesto prorrogado se forma con la comparación de ambos estados de gastos. Dentro de cada programa y bolsa de vinculación se consigna como crédito "ordinario" de cada partida el importe más bajo de la misma, en uno u otro de los presupuestos considerados, y con la diferencia, se dotan las partidas calificadas como "créditos prorrogados sin aplicación", partidas lógicamente inexistentes en el presupuesto de origen.

Se excluyen los créditos referentes a subvenciones nominativas cuyo importe esté comprometido y los específicamente aprobados por el Parlamento de Navarra como consecuencia de enmiendas o proposiciones de Ley Foral. Estas partidas, en el proceso de ejecución de un presupuesto no pueden ser minoradas (artículo 53 LFHPN). Se prorrogan, en todo caso, por el importe de su consolidado en el presupuesto de origen.

En definitiva, los créditos prorrogados sin aplicación, ni son prorrogados, por cuanto no existían en el presupuesto que se prorroga, ni son sin aplicación, por cuanto están dotados de la codificación que define su destino. No podemos determinar si alguno de tales créditos se identifican con alguna concreta partida del proyecto de presupuesto rechazado por el Parlamento. La cuestión es irrelevante, porque estos créditos se comportarán exactamente como si siguieran figurando en su partida de origen, de conformidad con las exigencias de su respectiva vinculación.

Tampoco se corresponden con créditos para gastos relativos a servicios o programas concluidos al término del ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan. Del examen practicado se sigue que, efectivamente, el total del estado consolidado de gastos del 2001 es igual al total del presupuesto inicial prorrogado. Del mismo modo, son

iguales, en uno y otro presupuesto, los totales de los programas y los totales de las bolsas de vinculación de cada programa. Verificamos que el presupuesto inicial de las distintas partidas de "créditos prorrogados sin aplicación presupuestaria" nivela su correspondiente bolsa de vinculación hasta el importe que presentaba en el consolidado, al cierre del ejercicio 2001. Dada la equivalencia del total de ambos presupuestos debe colegirse que ningún servicio o programa concluyó durante el ejercicio 2001 y, por tanto, ningún crédito fue dado de baja.

Recapitulando, realizada la prórroga según la determinación del artículo 37.1.b LFHPN, sería absoluta la coincidencia entre el importe consolidado del presupuesto del 2001 y el inicial del prorrogado para el 2002, hasta el más bajo nivel de desagregación cual es la partida. Por aplicación de la técnica descrita, el presupuesto prorrogado para el 2002, realmente obtenido, coincide con el consolidado del 2001 en los importes totales del estado de gastos, de cada programa y de cada bolsa de vinculación, pero difiere en cuanto al crédito de cada partida concreta

Por tanto, en el tránsito del presupuesto consolidado del 2001 al prorrogado para el 2002, se han producido variaciones similares a los efectos de dos tipos de modificaciones presupuestarias: la habilitación de nuevas partidas, precisamente los “créditos prorrogados sin aplicación” y, la dotación de los mismos mediante transferencias de crédito entre partidas integradas en la misma bolsa de vinculación”. Estas modificaciones, cuya realización, habitual en el proceso de ejecución de las presupuestos, corresponde a la administración, no están contempladas en el procedimiento automático de prórroga definido en la LFHPN.

En todo caso, se trata, a nuestro juicio, de un aspecto eminentemente formal y no material. Nada obsta para que, prorrogado el presupuesto estrictamente por partidas, reproduciendo miméticamente el del ejercicio anterior, el mismo día uno de enero, la administración, en uso de sus competencias legales, viniera a realizar las transferencias de crédito y habilitación de líneas bastantes para obtener un presupuesto exacto al que ahora se discute.

Materialmente, según se ha dicho, el presupuesto prorrogado estrictamente por partidas y el obtenido realmente, respetando las bolsas de vinculación y los programas, vendrán a ejecutarse en forma similar, por cuanto supeditan el actuar administrativo del mismo modo, al ser idénticas las bolsas de vinculación en uno y otro.

IV.3.- LOS CRÉDITOS PRORROGADOS SIN APLICACIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PRORROGADO

Hemos comprobado la totalidad de programas integrados en los Departamentos de Administración Local y Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. A título de ejemplo, se adjuntan en el ANEXO 1 los programas del primer Departamento citado.

En el proceso de prórroga la dotación de algunas partidas se ha traspasado a “créditos prorrogados sin aplicación”, quedando sin consignación. Una hipótesis razonable es que tales partidas figuran sin crédito por no obedecer ya a un gasto necesario, y por tanto, debieron detraerse del presupuesto en lugar de incrementar otras partidas de su bolsa de vinculación. Ahora bien, lo que desaparece es la dotación presupuestaria de la partida concreta, pero sigue figurando en el mismo programa, destinado a financiar análogo tipo de gastos. No desaparece el programa o servicio en que aquella se integraba según la literalidad de la Ley. Por otra parte, la finalización de un programa es una eventualidad altamente improbable, dada la generalidad de sus enunciados en los Presupuestos Generales de Navarra.

A este respecto podemos señalar que aunque partidas o líneas presupuestarias concretas puedan haber concluido a 31 de diciembre de 2001, el hecho de que se integren en programas de definición muy genérica como “Ampliación de la red viaria”, “Protección y mejora de la ganadería” o “Mejora de las condiciones de escolarización”, por citar algunos, hace que la consignación presupuestaria de aquellas partidas permanezca dentro del programa respectivo y pueda financiar otras actuaciones de la misma naturaleza económica de esos programas, en función de las necesidades que el Gobierno de Navarra considere oportuno atender.

Prueba de ello es el dato de que todos los programas que figuraban en los Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2000 tuvieron continuación en el ejercicio 2001.

Examinada la ejecución de las partidas indicadas durante el ejercicio 2002, contra tales créditos no se ha realizado gasto alguno. En algunos casos, se ha transferido parte de su crédito a otra partida de la misma bolsa de vinculación. En un caso se ha transferido a partida de bolsa de vinculación distinta, pero por ser un crédito declarado ampliable por la Ley Foral de Presupuestos para el 2001, práctica que está amparada por el artículo 45 LFHPN.

Queda pues confirmado por la práctica, el alcance de la técnica presupuestaria antes expuesta.

En definitiva, podemos señalar que, a nivel de partidas, el presupuesto con que opera el Gobierno de Navarra a partir del 1 de enero del ejercicio 2002 se configura con el importe menor resultante de la comparación, en cada bolsa de vinculación y dentro de cada programa, entre el presupuesto consolidado a 31 de diciembre del ejercicio 2001 y el presupuesto inicialmente previsto para el ejercicio 2002, rechazado por el Parlamento de Navarra. Las diferencias resultantes de esta comparación originan un saldo positivo que dota, en las nuevas consignaciones presupuestarias para el ejercicio 2002, los denominados "créditos prorrogados sin aplicación" que, a su vez, actúan como un "fondo" con el que se financian, dentro de la bolsa de vinculación de cada programa, las necesidades existentes en ese ejercicio.

V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

LEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA PRÓRROGA

Como hemos señalado, de la literalidad de la LFHPN se sigue que cada partida del presupuesto prorrogado ha de ser igual a su consignación presupuestaria consolidada a 31 de diciembre del ejercicio anterior. La administración, con el ánimo de evitar los ajustes que entrañaría traspasar el estado de ejecución de este presupuesto prorrogado a un nuevo presupuesto aprobado por el Parlamento, efectúa la prórroga por bolsas de vinculación y no por partidas.

De este modo, la identidad entre los importes del presupuesto que se prorroga y el prorrogado es absoluta en cuanto a los importes de cada bolsa de vinculación, cada programa y el total del estado de gastos. Sin embargo, considerando los importes de cada partida, estos no son traslación directa del consolidado del ejercicio 2001.

La aplicación de este procedimiento genera en el propio proceso de prórroga automática efectos similares a los que producirían dos tipos de modificaciones presupuestarias: la habilitación de nuevas partidas denominadas “créditos prorrogados sin aplicación” y la dotación de las mismas mediante transferencias de crédito procedentes de partidas integradas en su misma bolsa de vinculación.

En nuestra opinión, se trata de una cuestión eminentemente formal, dado que, desde un punto de vista material, el presupuesto obliga y supedita el actuar administrativo por bolsas de vinculación y no por partidas y en la prórroga efectuada se han respetado los importes de los programas y bolsas de vinculación. Por otra parte, nada impide a la administración prorrogar el presupuesto estrictamente por partidas e, inmediatamente, en uso de sus competencias legales realizar modificaciones presupuestarias hasta obtener un presupuesto idéntico al que se discute.

RAZONABILIDAD DE LA TÉCNICA EMPLEADA

La técnica descrita, pragmáticamente considerada, obvia los ajustes que sería preciso realizar para adecuar el estado de ejecución del presupuesto inicialmente cargado en la prórroga al presupuesto finalmente aprobado por el Parlamento. A nuestro juicio, la solución es más rigurosa que la establecida en el artículo 37.3 LFHPN, que autoriza a realizar tales ajustes con cargo, incluso, a un programa distinto de aquél en que figura el crédito afectado. Mediante este recurso no habrá ajustes sino compensaciones dentro de la misma bolsa de vinculación o crédito, por definición en el mismo programa.

Entendemos que es una práctica contable adecuada para gestionar el presupuesto prorrogado durante el período de su vigencia, logrando una carga automática del estado de ejecución de aquél en las previsiones presupuestarias que el Parlamento pudiera aprobar.

Los créditos presupuestarios sin aplicación no son créditos de programas o servicios ya concluidos.

Configurados los “créditos presupuestarios sin aplicación” como créditos por diferencias, que vienen a equilibrar la bolsa de vinculación de la que nacen y en la que se insertan, no son sino partidas innominadas, a disposición del resto de partidas de la bolsa de vinculación.

Ninguna relación existe entre los créditos que examinamos y los créditos correspondientes a servicios o programas que concluyeron al terminar el ejercicio cerrado y que, por tanto, debieran detraerse en la prórroga, a tenor del artículo 37.1.b) LFHPN. De la identidad entre el importe total del presupuesto consolidado del 2001 y el importe total del presupuesto prorrogado para el 2002 se deduce que el Gobierno de Navarra no ha considerado concluido ninguno. Como hemos señalado, la eventual finalización de un programa es altamente improbable, dada la generalidad de sus enunciados en los Presupuestos Generales de Navarra.

LOS CRÉDITOS PRORROGADOS SIN APLICACIÓN COMO FINANCIADORES DE NUEVOS GASTOS

Contablemente, las partidas de créditos prorrogados sin aplicación se comportan como si sus consignaciones presupuestarias siguieran figurando en sus partidas de origen, sometidas a la bolsa de vinculación de la que nacen y en la que permanecen. En este sentido, podrán ser igualmente objeto del amplio abanico de modificaciones presupuestarias que según la legislación vigente son competencia del Gobierno de Navarra y de sus miembros.

El examen practicado confirma que, hasta la fecha, tales partidas del presupuesto prorrogado del 2001 para el 2002, no han tenido más movimiento que la trasferencia de parte de su dotación a otras partidas de su misma bolsa de vinculación.

INEXISTENCIA DE DESARROLLO REGLAMENTARIO

Como hemos señalado a lo largo del informe, la regulación en Navarra en materia presupuestaria-contable es muy escueta y carece de desarrollo reglamentario.

Por ello sería deseable que, al igual que sucede en el ámbito de otras administraciones públicas, la Administración de la Comunidad Foral procediera al desarrollo reglamentario de estas materias que contemplara, entre otras, los diversos aspectos que afectan a la prórroga presupuestaria.

Informe de asesoramiento que se emite a propuesta del letrado Don Francisco José Etayo Salazar, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 5 de julio de 2002

El Presidente: Luis Muñoz Garde

ANEXO. COMPARACIÓN PRESUPUESTOS 2001 Y PRORROGADO 2002, POR BOLSAS DE VINCULACIÓN.
A TÍTULO DE EJEMPLO, EL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Programa	Orgánica	Económico	Funcional		Consolidado 2001	Inicial 2002	Diferencia	Modificado 2002	Consolidado 2002	Reconocido 2002
210000	21000	1000	124000	Retribuciones básicas de altos cargos	48.047,07	48.047,00	-0,07	1.297,27	49.344,27	3.523,95
		10		**Total Bolsa vinculación 10**	**48.047,07**	**48.047,00**	**-0,07**			
210000	20000	1100	124000	Retribuciones del personal eventual	65.280,82	65.281,00	0,18	1.762,59	67.043,59	4.992,11
		11		**Total Bolsa vinculación 11**	**65.280,82**	**65.281,00**	**0,18**			
210000	21000	1230	124000	Retribución total fija de funcionarios	40.206,02	40.206,00	-0,02	-40.200,00	6,00	0,00
210000	21600	1230	124000	Retribución total fija de funcionarios	227.556,43	227.556,00	-0,43	154.639,80	382.195,80	16.800,71
210000	21620	1230	124000	Retribución total fija de funcionarios	72.072,49	72.072,00	-0,49	27.405,27	99.477,27	3.527,70
210001	21500	1230	124000	Retribución total fija de funcionarios	137.762,02	137.762,00	-0,02	-19.049,02	118.712,98	8.386,29
		12		**Total Bolsa vinculación 12**	**477.596,96**	**477.596,00**	**-0,96**			
210002	21400	1400	124100	Retribuciones del personal adscrito	49.386,34	49.386,00	-0,34	1.353,96	50.739,96	3.624,56
		14		**Total Bolsa Vinculación 14**	**49.386,34**	**49.386,00**	**-0,34**			
210000	21000	1600	124000	Seguridad social	101.697,75	101.698,00	0,25	9.379,19	111.077,19	0,00
		16		**Total Bolsa vinculación 16**	**101.697,75**	**101.698,00**	**0,25**			
210000	21000	1702	124000	Horas extraordinarias	7.557,00	7.557,00	0,00	204,04	7.761,04	0,00
		17		**Total Bolsa Vinculación 17**	**7.557,00**	**7.557,00**	**0,00**			
210000	21000	2020	124000	Arrendamiento de edificios	24.202,76	21.250,00	-2.952,76	0,00	21.250,00	8.888,04
210000	21620	2120	124000	Reparación y conservación de edificios	5.312,60	4.998,00	-314,60	0,00	4.998,00	1.965,39
210000	21620	2169	124000	Conservación de muebles de oficina, máquinas de escribir y	1.652,78	1.555,00	-97,78	0,00	1.555,00	1.527,71
210000	21620	2200	124000	Gastos de oficina y material	19.472,79	18.318,00	-1.154,79	0,00	18.318,00	8.478,01
210000	21600	2202	124000	Suscripciones y libros	9.015,18	8.480,00	-535,18	0,00	8.480,00	7.418,20
210000	21000	2261	124000	Gastos de representación	6.322,65	5.948,00	-374,65	0,00	5.948,00	0,00
210000	21600	2262	124000	Información y publicidad	98.445,78	92.608,00	-5.837,78	0,00	92.608,00	19.975,40
210000	21620	2264	124000	Gastos de funcionamiento de edificios	97.891,58	80.067,00	-17.824,58	0,00	80.067,00	30.526,96

Programa	Orgánica	Económico	Funcional		Consolidado 2001	Inicial 2002	Diferencia	Modificado 2002	Consolidado 2002	Reconocido 2002
210000	21600	2266	124000	Cursos de formación,reuniones y congresos	24.340,99	22.898,00	-1.442,99	0,00	22.898,00	5.634,23
210000	21000	2269	124000	Otros gastos diversos	3.005,06	2.827,00	-178,06	0,00	2.827,00	1.054,39
210001	21500	2276	124400	Estudios y trabajos técnicos	22.387,70	33.080,00	10.692,30	0,00	33.080,00	0,00
210000	21600	2279	124000	Servicios de profesionales	20.405,98	19.196,00	-1.209,98	0,00	19.196,00	3.791,98
210001	21500	2279	124400	Mantenimiento de aplicaciones	18.030,36	18.481,00	450,64	0,00	18.481,00	0,00
210000	21600	2285	124000	Vestuario	601,01	565,00	-36,01	0,00	565,00	0,00
210000	21000	2300	124000	Dietas, locomoción y gastos de viaje	101.378,72	95.367,00	-6.011,72	0,00	95.367,00	6.949,30
210000	21600	2330	124000	Gratificaciones a tribunales de oposiciones	9.544,07	8.978,00	-566,07	0,00	8.978,00	129,91
210000	21600	2400	124000	Publicaciones y encuadernaciones	23.301,24	21.919,00	-1.382,24	0,00	21.919,00	296,13
				Subtotal	485.311,26	456.535,00	-28.776,26			
210000	21600	2269	124000	Créditos prorrogados sin aplicación	0,00	28.778,00	28.778,00	0,00	28.778,00	0,00
		2		**Total Bolsa vinculación 2**	**485.311,26**	**485.313,00**	**1,74**			
210001	21500	4400	124100	Convenio con ANIMSA	219.949,12	219.949,00	-0,12	11.550,00	231.499,00	0,00
		440		**Total Bolsa vinculación 440**	**219.949,12**	**219.949,00**	**-0,12**			
210000	21000	4459	124100	Transferencias a otros entes. Estudios jurídico-económicos	38.164,27	38.164,00	-0,27	0,00	38.164,00	
		445		**Total Bolsa vinculación 445**	**38.164,27**	**38.164,00**	**-0,27**			
210001	21500	4600	912900	Plan de calidad y modernización	0,00	0,00	0,00	18.030,00	18.030,00	0,00
210002	21400	4600	912900	Fomento de los procesos de reestructuración administrativa	134.025,70	134.026,00	0,30	0,00	134.026,00	49.060,58
		460		**Total Bolsa vinculación 460**	**134.025,70**	**134.026,00**	**0,30**			
210000	21000	6020	124000	Edificios	31.024,24	13.925,00	-17.099,24	0,00	13.925,00	0,00
210000	21000	6020	124002	Créditos prorrogados sin aplicación	0,00	17.099,00	-17.099,00	0,00	17.099,00	0,00
		602		**Total Bolsa Vinculación 602**	**31.024,24**	**31.024,00**	**-0,24**			
210000	21000	6050	124000	Mobiliario	35.549,87	22.469,00	-13.080,87	0,00	22.469,00	0,00
210000	21600	6050	124000	Máquinas de escribir, calcular y otros equipos de oficina	2.704,55	1.710,00	-994,55	0,00	1.710,00	256,85

Programa	Orgánica	Económico	Funcional		Consolidado 2001	Inicial 2002	Diferencia	Modificado 2002	Consolidado 2002	Reconocido 2002
210000	21000	6050	124002	Créditos prorrogados sin aplicación	0,00	14.076,00	14.076,00	0,00	14.076,00	0,00
		605		**Total Bolsa vinculación 605**	**38.254,42**	**38.255,00**	**0,58**			
210001	21500	6060	124000	Equipos informáticos	48.201,17	48.201,00	-0,17	0,00	48.201,00	1.519,72
		606		**Total Bolsa vinculación 606**	**48.201,17**	**48.201,00**	**-0,17**			
210000	21000	6092	124000	Estudios e implantación de nuevos sistemas	52.668,54	52.669,00	0,46	0,00	52.669,00	0,00
210001	21500	6092	124400	Procesos de información	181.942,55	181.943,00	0,45	0,00	181.943,00	17.409,00
		609		**Total Bolsa vinculación 609**	**234.611,09**	**234.612,00**	**0,91**			
210001	21500	7400	124100	Convenio con ANIMSA	140.051,68	89.857,00	-50.194,68	0,00	89.857,00	0,00
210001	21500	7400	124102	Créditos prorrogados sin aplicación	0,00	50.195,00	50.195,00	-29.580,00	20.615,00	0,00
		740		**Total Bolsa vinculación 740**	**140.051,68**	**140.052,00**	**0,32**			
210001	21500	7600	912900	Plan de calidad y modernización	150.253,03	180.303,00	30.049,97	0,00	180.303,00	0,00
210001	21500	7600	912902	Fomento de los sistemas de información del sector local	210.354,24	180.304,00	-30.050,24	0,00	180.304,00	0,00
210002	21400	7600	912900	Fomento de los procesos de reestructuración administrativa	352.193,09	352.193,00	-0,09	0,00	352.193,00	0,00
		760		**Total Bolsa Vinculación 760**	**712.800,36**	**712.800,00**	**-0,36**			
210000	21000	7810	124100	Sede de la Federación Navarra de Municipios y Concejos	156.263,15	0,00	-156.263,15	0,00		
210000	21000	7810	124100	Créditos prorrogados sin aplicación	0,00	156.263,00	156.263,00		156.263,00	0,00
		781		**Total Bolsa Vinculación 781**	**156.263,15**	**156.263,00**	**-0,15**			
210000				Total Proyecto	1.323.685,39	1.312.544,00	-11.141,39	154.488,16	1.467.032,16	125.736,97
210001				Total Proyecto	1.128.931,86	535.605,00	-593.326,86	1.353,96	536.958,96	52.685,14
210002				Total Proyecto	535.605,13	1.140.075,00	604.469,87	-19.049,02	1.121.025,98	27.315,01
210				Ttotal programa	2.988.222,39	2.988.224,00	1,61	136.793,10	3.125.017,10	205.737,12

Programa	Orgánica	Económico	Funcional		Consolidado 2001	Inicial 2002	Diferencia	Modificado 2002	Consolidado 2002	Reconocido 2002
211000	21110	1230	124200	Retribución total fija de funcionarios	75.423,62	75.424,00	0,38	-8.572,46	66.851,54	8.665,61
211000	21120	1230	124200	Retribución total fija de funcionarios	47.677,38	47.677,00	-0,38	-6.120,07	41.556,93	3.659,36
211000	21130	1230	124200	Retribución total fija de funcionarios	35.742,41	35.742,00	-0,41	1.119,08	36.861,08	2.633,15
211001	21200	1230	124100	Retribución total fija de funcionarios	257.372,29	257.372,00	-0,29	-83,87	257.288,13	14.169,78
211001	21220	1230	124100	Retribución total fija de funcionarios	110.690,57	110.691,00	0,43	203.397,44	314.088,44	6.263,28
		12		**Total Bolsa vinculación 12**	**526.906,27**	**526.906,00**	**-0,27**			
211000	21100	1310	124200	Retribuciones del personal contratado temporal	18.840,65	18.841,00	0,35	508,71	19.349,71	0,00
211001	21200	1310	124100	Retribuciones del personal contratado temporal	48.957,13	48.957,00	-0,13	1.321,84	50.278,84	2.925,48
211001	21200	1311	124100	Retribuciones del personal contratado para campañas	0,00	0,00	0,00	310.041,03	310.041,03	0,00
211000	21100	1313	124200	Retribuciones del personal contratado para cubrir vacantes	183.334,74	183.335,00	0,26	-63.491,82	119.843,18	13.449,05
		13		**Total Bolsa vinculación 13**	**251.132,52**	**251.133,00**	**0,48**			
211000	21100	1400	124200	Retribuciones del personal adscrito	50.930,02	50.930,00	-0,02	1.375,11	52.305,11	3.735,60
		14		**Total Bolsa vinculación 14**	**50.930,02**	**50.930,00**	**-0,02**			
211000	21100	1600	124200	Seguridad social	259.418,76	259.419,00	0,24	9.960,50	269.379,50	0,00
		16		**Total Bolsa vinculación 16**	**259.418,76**	**259.419,00**	**0,24**			
211000	21100	2249	124100	Seguros de accidentes de corporativos y secretarios de ente	27.947,06	27.947,00	-0,06	0,00	27.947,00	27.947,00
		2		**Total Bolsa vinculación 2**	**27.947,06**	**27.947,00**	**-0,06**			
211000	21100	4600	124200	Transferencia de funcionamiento al Ayuntamiento de Petilla	7.061,89	7.062,00	0,11	0,00	7.062,00	0,00
211000	21110	4600	912900	Compensación a entes locales por bonificaciones en tributos	2.586.155,09	514.257,00	-2.071.898,09	0,00	514.257,00	87.481,17
211000	21120	4600	912900	Transferencias a entes locales del Montepío General para su	5.513.636,96	5.513.637,00	0,04	0,00	5.513.637,00	3.611.644,68
211000	21120	4600	912902	Transferencia a los Ayuntamientos de Pamplona, Tafalla y Tu	2.989.205,82	2.989.206,00	0,18	0,00	2.989.206,00	1.494.603,00
211001	21200	4600	912100	Sueldos y salarios del personal sanitario municipal	241.005,85	200.006,00	-40.999,85	0,00	200.006,00	53.333,10

Programa	Orgánica	Económico	Funcional		Consolidado 2001	Inicial 2002	Diferencia	Modificado 2002	Consolidado 2002	Reconocido 2002
211001	21220	4600	124100	Programa de gestión económico financiera	138.389,05	248.220,00	109.830,95	0,00	248.220,00	0,00
211001	21220	4600	912500	Ayudas financieras para atender problemas de entidades loca	138.395,06	6,00	-138.389,06	0,00	6,00	0,00
211000	21100	4600	124202	Créditos prorrogados sin aplicación	0,00	2.141.456,00	2.141.456,00	0,00	2.141.456,00	0,00
		460		**Total Bolsa vinculación 460**	**11.613.849,72**	**11.613.850,00**	**0,28**			
211000	21100	4810	124200	Subvención al Colegio de Secretarios	15.025,30	15.025,00	-0,30	0,00	15.025,00	0,00
		481		**Total Bolsa vinculación 481**	**15.025,30**	**15.025,00**	**-0,30**			
211001	21200	7600	912900	Subvención a la Mancomunidad de Valdizarbe	51.386,53	0,00	-51.386,53	0,00	0,00	0,00
211001	21220	7600	124100	Programa de gestión económica-financiera	219.970,43	219.970,00	-0,43	0,00	219.970,00	0,00
211001	21200	7600	912900	Créditos prorrogados sin aplicación	0,00	51.387,00	51.387,00		51.387,00	0,00
		760		**Total Bolsa vinculación 760**	**271.356,97**	**271.357,00**	**0,03**			
211000	21120	8206	124200	Gestión del Montepío de funcionarios municipales	17.481.230,39	17.481.230,00	-0,39	0,00	17.481.230,00	1.260.069,15
		820		**Total Bolsa vinculación 820**	**17.481.230,39**	**17.481.230,00**	**-0,39**			
211000				Total Proyecto	29.291.630,10	29.361.188,00	69.557,90	-65.220,95	29.295.967,05	6.513.887,77
211001				Total Proyecto	1.206.166,91	1.136.609,00	-69.557,91	514.676,44	1.651.285,44	76.691,64
211				Total Programa	30.497.797,01	30.497.797,00	-0,01	449.455,49	30.947.252,49	6.590.579,41
212002	21300	1230	124100	Retribución total fija de funcionarios	331.710,28	331.710,00	-0,28	42.655,25	374.365,25	24.398,56
212002	21330	1230	124100	Retribución total fija de funcionarios	64.988,98	64.989,00	0,02	2.031,99	67.020,99	4.539,31
		12		**Total Bolsa vinculación 12**	**396.699,26**	**396.699,00**	**-0,26**			
212002	21300	1310	124100	Retribuciones del personal contratado temporal	23.272,13	23.272,00	-0,13	628,34	23.900,34	0,00
		13		**Total bolsa vinculación 13**	**23.272,13**	**23.272,00**	**-0,13**			
212002	21300	1600	124100	Seguridad social	25.482,13	25.482,00	-0,13	-1.250,79	24.231,21	0,00
		16		**Total Bolsa vinculación 16**	**25.482,13**	**25.482,00**	**-0,13**			

Programa	Orgánica	Económico	Funcional		Consolidado 2001	Inicial 2002	Diferencia	Modificado 2002	Consolidado 2002	Reconocido 2002
212000	21210	4600	912100	(**) Fondo general de transferencias corrientes	101.670.224,66	101.670.225,00	0,34	0,00	101.670.225,00	50.831.941,63
212000	21210	4600	912102	Ayuda a la Federación Navarra de Municipios y Concejos	180.303,63	180.304,00	0,37	0,00	180.304,00	90.151,82
212000	21210	4600	912103	(**) Carta de capitalidad de la ciudad de Pamplona	12.853.791,79	12.853.792,00	0,21	0,00	12.853.792,00	6.426.895,90
212000	21210	4600	912104	(**) Compensación financiera a municipios de Navarra	5.303.072,37	5.303.072,00	-0,37	0,00	5.303.072,00	2.651.536,20
212002	21210	4600	912100	Participación de ayuntamientos en impuestos no concertados	514.599,96	514.600,00	0,04	0,00	514.600,00	146.084,08
212002	21210	4600	912102	Participación en ingresos por tasas de Telefónica	1.857.127,40	1.857.127,00	-0,40	0,00	1.857.127,00	951.028,24
212002	21300	4600	442100	Convenio con entidades locales para el sobrecoste de tratam	0,00	0,00	0,00	450.758,97	450.758,97	0,00
		460		**Total Bolsa vinculación 460**	**122.379.119,81**	**122.379.120,00**	**0,19**			
212001	21300	7600	441100	Plan Director de depuración y saneamiento de ríos	4.766.845,29	4.249.156,00	-517.689,29	314.052,00	4.563.208,00	172.618,20
212001	21300	7600	912200	Plan Adicional 4050.	4.271,76	6,00	-4.265,76	4.271,99	4.277,99	0,00
212001	21300	7600	912202	Plan Específico	6.010.121,04	6.010.121,00	-0,04	4.811.820,00	10.821.941,00	16.352,14
212001	21310	7600	441100	Plan Director de abastecimiento en alta	11.522.158,50	7.077.879,00	-4.444.279,50	6.781.666,00	13.859.545,00	0,00
212001	21310	7600	441102	Abastecimiento en alta no incluido en planes directores	91.706,89	91.053,00	-653,89	60.123,00	151.176,00	57.007,96
212001	21310	7600	912200	Realización de estudios para el Plan de Inversiones	98.344,73	60.702,00	-37.642,73	63.095,00	123.797,00	0,00
212001	21320	7600	432300	Pavimentaciones	9.131.165,78	5.311.444,00	-3.819.721,78	5.790.357,00	11.101.801,00	0,00
212001	21320	7600	432302	Desarrollo local	555.674,19	242.809,00	-312.865,19	251.811,00	494.620,00	0,00
212001	21320	7600	432303	Edificios municipales	2.290.489,24	1.214.044,00	-1.076.445,24	1.218.759,00	2.432.803,00	0,00
212001	21320	7600	441100	Redes locales de abastecimiento y saneamiento	13.291.135,17	7.891.289,00	-5.399.846,17	7.418.498,00	15.309.787,00	0,00
212001	21320	7600	442100	Plan Director de residuos sólidos urbanos. Tratamiento	2.082.132,90	758.778,00	-1.323.354,90	1.680.670,00	2.439.448,00	0,00
212001	21320	7600	442102	Plan Director de residuos sólidos urbanos. Recogida	1.237.990,83	1.122.991,00	-114.999,83	495.363,00	1.618.354,00	100.958,54
212001	21320	7600	442103	Plan Director de residuos sólidos urbanos. Convenio con la	3.483.466,16	5.891.842,00	2.408.375,84	0,00	5.891.842,00	0,00

Programa	Orgánica	Económico	Funcional		Consolidado 2001	Inicial 2002	Diferencia	Modificado 2002	Consolidado 2002	Reconocido 2002
212001	21320	7600	443100	Electrificaciones	227.060,73	151.756,00	-75.304,73	189.785,00	341.541,00	0,00
212001	21320	7600	443102	Alumbrado público	2.007.511,38	1.365.800,00	-641.711,38	928.846,00	2.294.646,00	0,00
212001	21320	7600	444900	Cementerios	1.107.635,38	607.022,00	-500.613,38	537.629,00	1.144.651,00	0,00
212001	21320	7600	534300	Caminos locales	1.310.941,10	607.022,00	-703.919,10	383.689,00	990.711,00	0,00
212002	21300	7600	432302	Elaboración de barreras arquitectónicas	0	0,00	0,00	601.012,00	601.012,00	0,00
212002	21300	7600	441100	Convenios apoyo especial a agrupaciones de servicios de ent	508.587,91	508.588,00	0,09	0,00	508.588,00	86.466,29
212002	21300	7600	442100	Parque fluvial comarcal del río Arga	223.565,94	6,00	-223.559,94	0,00	6,00	0,00
212002	21300	7600	912200	Plan especial de infraestructuras en zonas deprimidas	4.088.913,05	3.906.579,00	-182.334,05	3.060.123,00	6.966.702,00	14.577,74
212002	21330	7600	912200	Plan complementario de inversiones a financiar con fondos c	133.664,95	133.665,00	0,05	0,00	133.665,00	0,00
212002	21330	7600	912202	Liquidación y ajuste Plan Especial Inversiones 1997-1999	251.497,43	0	-251.497,43	0,00	0,00	0,00
212002	21330	7600	912202	Créditos prorrogados sin aplicación	0,00	17.222.328,00	17.222.328,00	-17.222.327,99	0,01	0,01
		760		**Total Bolsa vinculación 760**	**64.424.880,37**	**64.424.880,00**	**-0,37**			
212000			1	Total Proyecto	120.007.392,45	120.007.393,00	0,55	0,00	120.007.393,00	60.000.525,55
212001			2	Total Proyecto	59.218.651,08	42.653.714,00	-16.564.937,08	30.930.434,99	73.584.148,99	346.936,84
212002			3	Total Proyecto	8.023.410,17	24.588.346,00	16.564.935,83	-13.066.369,23	11.521.976,77	1.227.094,23
212			4	Total Programa	187.249.453,70	187.249.453,00	-0,70	17.864.065,76	205.113.518,76	61.574.556,62
2				Total Admón. Local	220.735.473,09	220.735.474,00	0,91	18.450.314,35	239.185.788,35	68.370.873,15

Informe de fiscalización sobre sobre el Ayuntamiento de Burlada, ejercicio 2001, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2002, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre el Ayuntamiento de Burlada, ejercicio 2001.

Pamplona, 23 de octubre de 2002

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento de Burlada, ejercicio 2001, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

I. Introducción (Pág. 20).

II. Objetivo (Pág. 21).

III. Alcance (Pág. 21).

IV. Opinión (Pág. 22).

IV.1. En relación con la liquidación del presupuesto consolidado 2001 (Pág. 22).

IV.2. Reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 2001(Pág. 22).

IV.3. Legalidad (Pág. 22).

IV.4. Situación financiera a 31 de diciembre de 2001 (Pág. 22).

V.5. Información adicional y notas explicativas (Pág. 23).

V.6. Seguimiento de recomendaciones del informe de 2000 (Pág. 23).

V. Comentarios, conclusiones y recomendaciones (Pág. 23).

V.1. Contratación administrativa (Pág. 23).

V.2. Otras recomendaciones de gestión (Pág. 24).

V.3. Urbanismo (Pág. 25).

V.4. Patronatos (Pág. 26).

Anexo. Estados financieros consolidados a 31-12-01.

(Nota: Los anexos mencionados se encuentran a disposición de los Parlamentarios Forales en las oficinas de los Servicios Generales de la Cámara y en la siguiente dirección web: www.cfnavarra.es/camara.comptos).

I. INTRODUCCIÓN

Desde el primer informe realizado por la Cámara de Comptos de Navarra sobre las cuentas de los ayuntamientos de la Comunidad Foral en el año 1986, nuestra metodología ha ido evolucionando para ofrecer mejor servicio a las entidades locales, al Parlamento y a la sociedad en general.

En paralelo a nuestra evolución, las entidades locales han ido mejorando sustancialmente sus sistemas de gestión e información contable. Nuestros anteriores informes eran extensos aportando aquella información adicional que considerábamos necesaria para una mejor comprensión de la ejecución presupuestaria y la situación financiera de las diferentes entidades locales sujetas a fiscalización.

Desde 1998, la Cámara adoptó la decisión de efectuar auditorías anuales en los municipios mayores de 10.000 habitantes.

En este ejercicio y de manera similar a lo realizado con el informe sobre las Cuentas Generales de Navarra, hemos efectuado un cambio considerable en la estructura del informe de estos municipios mayores de 10.000 habitantes, al incluir como anexo información complementaria y notas explicativas a los estados financieros consolidados, incluyendo la información más relevante del ejercicio y, en consecuencia, reducir la extensión de nuestro informe para evitar la duplicidad de información. Al mismo tiempo, añadimos como objetivo revisar la razonabilidad de los datos y comentarios señalados en dicho Anexo.

El contenido del citado Anexo fue definido por una comisión formada por técnicos de estos municipios y de la Cámara de Comptos y la posterior colaboración del Departamento de Administración Local y la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Lógicamente su contenido irá actualizándose en futuros ejercicios de acuerdo con las experiencias obtenidas.

El Ayuntamiento de Burlada cuenta con 17.288 habitantes y presenta las siguientes cifras significativas a 31-12-2001:

Entidad	Obligaciones reconocidas	Derechos reconocidos	Personal a 31-12-2001
Ayuntamiento	2.041.877.418	2.209.896.697	201
Patronato de deportes	205.768.866	210.724.479	30
Patronato de cultura	65.473.020	63.751.374	4
Patronato de música	95.168.752	93.649.554	30
Consolidado	2.264.668.693	2.434.402.741	265

II. OBJETIVO

De acuerdo con la Ley Foral 6/1990, de 2 julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido a realizar la fiscalización de la gestión económico-financiera, y de la ejecución de los Presupuestos de Gastos e Ingresos del Ayuntamiento de Burlada y de sus organismos autónomos correspondientes al ejercicio 2001.

El régimen jurídico aplicable a la entidad local está constituido esencialmente por las citadas leyes anteriores, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por el Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y por las normas reguladoras de la contratación administrativa y de gestión urbanística, así como por la restante normativa de aplicación general a los entes locales de Navarra.

En materia contable-presupuestaria el régimen jurídico viene establecido en los Decretos Forales números, 270, 271 y 272, todos ellos de 21 de septiembre de 1998, sobre presupuesto y gasto público, estructura presupuestaria y contabilidad para la Administración Local de Navarra.

El objetivo del informe consiste en expresar nuestra opinión acerca de:

a) El desarrollo y ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Burlada y de sus organismos autónomos correspondiente al ejercicio 2001.

b) El reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 2001, de acuerdo con los principios de contabilidad que le son aplicables.

c) El sometimiento de la actividad económico-financiera al principio de legalidad.

d) La situación financiera del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos al 31 de diciembre de 2001.

e) La razonabilidad y coherencia de los datos y comentarios incluidos en la información complementaria y notas explicativas a los estados financieros consolidados del Ayuntamiento de Burlada.

f) El grado de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por esta Cámara en su último informe de fiscalización corresponde al ejercicio 2000.

III. ALCANCE

La Cámara de Comptos ha realizado, de conformidad con su programa de actuación, la fiscalización de los estados financieros consolidados del Ayuntamiento de Burlada (en adelante, Ayuntamiento) y de sus organismos autónomos, Escuela de Música “Hilarión Eslava”, Patronato de Deportes y Patronato de Cultura y Fiestas, que comprenden el estado de liquidación del presupuesto consolidado, el resultado presupuestario consolidado y el remanente de tesorería consolidado del ejercicio 2001 y el balance de situación consolidado al 31 de diciembre de 2001, así como información complementaria y notas explicativas a dichos estados financieros consolidados, correspondiente al ejercicio 2001.

El Ayuntamiento tiene implantado el Plan General de Contabilidad Pública. Los organismos autónomos, disponen igualmente de contabilidad general mediante una aplicación simplificada del modelo implantado en el Ayuntamiento.

El trabajo realizado se ha centrado por tanto en la revisión de los distintos capítulos económicos de la ejecución del Plan General, analizando sus modificaciones y el grado de cumplimiento de las previsiones.

En relación con el urbanismo, nuestro trabajo se ha centrado en efectuar una revisión de la ejecución del Plan General, analizando sus modificaciones y el grado de cumplimiento de las previsiones.

El trabajo se ha desarrollado siguiendo los principios y normas de fiscalización aprobados

por la Comisión de Coordinación y de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y aplicando todas aquellas pruebas que hemos considerado necesarias de acuerdo con las circunstancias y con la problemática puesta de manifiesto en los trabajaos de años anteriores.

El informe contiene los comentarios y recomendaciones que estimamos necesarios para mejorar la organización, control interno, eficacia y eficiencia del Ayuntamiento.

El trabajo de campo se ha desarrollado durante el mes de junio de 2002.

Agradecemos al personal del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos la colaboración prestada en el realización del presente trabajo.

IV. OPINIÓN

Hemos analizado, dentro del marco de la fiscalización realizada los estados financieros consolidados del Ayuntamiento de Burlada y de sus organismos autónomos, para el ejercicio anual terminado el 31 de diciembre de 2001, elaborados bajo la responsabilidad del Ayuntamiento.

En nuestra revisión se han aplicado las normas y procedimientos de auditoria del sector público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

IV.1. EN RELACIÓN CON LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE 2001

El estado de liquidación del presupuesto consolidado de 2001 adjunto y las notas correspondientes, reflejan razonablemente, en todos los aspectos significativos, la actividad realizada y la situación presupuestaria al 31 de diciembre de 2001.

Durante el año 2001 se ha funcionado con el presupuesto prorrogado del ejercicio 2000, ya que el presupuesto se aprobó en 2002. Esta misma situación se produjo con el presupuesto del año 2000 que fue aprobado en agosto de 2001, una vez subsado el recurso contra su ilegalidad.

IV.2. REFLEJO DE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001

El balance de situación consolidado al 31 de diciembre de 2001 adjunto y las notas correspondientes, reflejan de una manera razonable la situación financiero-patrimonial del Ayuntamiento, con las salvedades referidas al inventario de bienes (inmovilizado) que data de 1995 y se encuentra pendiente de actualizar.

IV.3. LEGALIDAD

La actividad económico-financiera del Ayuntamiento se desarrolla, en general, de acuerdo con el principio de legalidad, si bien en relación con el área de contratación administrativa se han indicado diversas recomendaciones tendentes a un mejor cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

IV.4. SITUACIÓN FINANCIERA A 31 DE DICIEMBRE DE 2001

Con un presupuesto inicial consolidado de 1.777 millones de pesetas y un definitivo de 2.931 millones de pesetas, presenta un nivel de ejecución del 77 por ciento en gastos y 83 por ciento en ingresos.

En el ejercicio 2001 aumenta el porcentaje de ejecución de los gastos mientras que disminuye el porcentaje de ejecución de los ingresos. Entre estos, los impuestos directos se ejecutan en un 107 por ciento y los impuestos indirectos en un 41 por ciento, representando estos dos capítulos el 18 por ciento de los ingresos del ejercicio. El 47 por ciento de los recursos del Ayuntamiento proceden de transferencias lo que indica una alta dependencia de las mismas.

Al cierre del ejercicio se ha obtenido un superávit de 169 millones de pesetas siendo el resultado presupuestado ajustado de 23 millones de déficit ya que el año anterior se habían registrado ingresos por importe de 182 millones de pesetas destinados para financiar unas inversiones cuyo gasto se ha ejecutado durante el ejercicio 2001. La deuda a 31 de diciembre de 2001 se sitúa en 1.812 millones de pesetas, debido a la concesión de nuevos préstamos por 636 millones de pesetas. El destino de estos fondos es fundamentalmente la financiación de las obras de la nueva piscina y de la casa de cultura, obras que fueron iniciadas en ejercicios anteriores y que se han ejecutado en el ejercicio 2001. La carga financiera se sitúa en un 6,5 por ciento con un ahorro neto del 0,8 por ciento y un remanente de tesorería consolidado de 519 millones de pesetas.

El Ayuntamiento de Burlada presenta, a 31 de diciembre de 2001, incertidumbre acerca de su capacidad para generar recursos para atender al elevado volumen de su deuda a largo plazo.

IV.5. INFORMACIÓN ADICIONAL Y NOTAS EXPLICATIVAS

La información adicional y notas explicativas a los estados financieros consolidados contienen la

información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada.

IV.6. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DEL INFORME DE 2000

En general, puede afirmarse que se han considerado las principales recomendaciones de carácter administrativo-contable del informe relativo al ejercicio 2001.

Considerando lo comentado en el párrafo anterior, destacamos los siguientes aspectos:

• Durante el ejercicio 2001 se han iniciado por parte del Ayuntamiento, diversas acciones encaminadas a la implantación de las recomendaciones efectuadas en el informe anterior, concretamente en los aspectos relacionados con el inventario, con la contratación administrativa y con los saldos morosos.

• Por otra parte, hemos observado que durante el ejercicio 2001 el Ayuntamiento ha puesto en marcha el procedimiento de adjudicación para la redacción de un nuevo Plan Municipal adaptado a la normativa vigente que sustituya al anterior Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), que no cumplía con la mencionada normativa. Dicho procedimiento está adjudicado, pendiente de conclusión.

Como resumen, y a modo de conclusión general, podemos indicar que el Ayuntamiento debe:

• Aprobar el presupuesto en tiempo de manera que sirva como instrumento de gestión.

• Reforzar y completar los mecanismos de control interno de gestión presupuestaria al objeto de asegurar y garantizar las operaciones realizadas, fundamentalmente en los campos de conciliación y revisión de saldos, principios contables y actualización de inventarios.

• Cumplir estrictamente la normativa reguladora de la contratación administrativa, especialmente en aspectos relativos a la formalización de expedientes de contratación, a la aplicación del principio de concurrencia en la adjudicación de los contratos y al seguimiento presupuestario-contable de las obras.

• Realizar un estudio global de la gestión de personal, analizando la conveniencia de crear un Departamento de Personal, la adecuación de la Plantilla a las necesidades del Ayuntamiento, las cargas de trabajo propuesto y sus niveles retributivos y demás gastos sociales.

• Desde el punto de vista financiero, el Ayuntamiento presenta en la actualidad una situación con un elevado volumen de deuda y una alta incertidumbre sobre su capacidad de generar recursos para poder atenderla. Esta situación demanda básicamente la realización de un plan de viabilidad financiera para los próximos ejercicios, controlando el gasto corriente y evitar superar el límite de endeudamiento, que contemple:

a) Proyecciones económico-financieras sobre las necesidades priorizadas del Ayuntamiento y sus gastos de financiación.

b) Estudios sobre la presión fiscal aplicable.

c) Análisis sobre el coste de los servicios y su repercusión a los ciudadanos.

d) Estudios previos en la toma de decisiones sobre prestación de nuevos servicios no básicos u obligatorios.

• En cuanto a los Organismos Autónomos, debe procederse a completar y actualizar sus estatutos, reflejando el grado de autonomía real de los mismos y los mecanismos efectivos de control y tutela ejercidos por el Ayuntamiento sobre su actividad.

Todo ello sin olvidar que las operaciones de estos organismos, como entidades públicas, están sujetas a intervención pública, por lo que debe diseñarse desde la Intervención Municipal los procedimientos oportunos para el ejercicio real de esa función.

Igualmente debe analizarse la adecuación del actual sistema contable a las exigencias de gestión, procurando buscar un equilibrio entre las necesidades reales y los requisitos contables públicos.

• Por último, debe estudiarse la reconversión del Patronato de Cultura en un servicio municipal descentralizado, dado que más del 90 por ciento de los recursos que gestiona los aporta el propio Ayuntamiento.

V. COMENTARIOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V.1. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Este apartado se desglosa por un lado, en aspectos relativos a compras de suministros y prestación de servicios y, por otro, en inversiones.

V.1.1. Compras de suministros y prestación de servicios

Hemos llevado a cabo la revisión de los siguientes expedientes de contratación:

• Contratación de servicios de agencia ejecutiva.

• Contratación de servicios de educadores de tiempo libre.

• Contratación de servicios deportivos realizada por el Patronato de Deportes.

Siguiendo las recomendaciones de ésta Cámara de Comptos, se aplica un procedimiento normalizado para la gestión de compras; no obstante, del muestreo efectuado destacamos las siguientes recomendaciones:

• Desarrollar por escrito el procedimiento de compras aplicado tanto al Ayuntamiento como a los distintos organismos autónomos, desarrollando expresamente el papel a efectuar, de acuerdo con la normativa, por la asesoría jurídica y la intervención municipal.

• Recomendamos asimismo la correcta clasificación y aplicación del principio de devengo en todos los gastos registrados.

De la revisión de los expedientes de contratación, es destacable que en determinadas ocasiones éstos no incluyen toda la información requerida por la normativa.

Asimismo, el Ayuntamiento no formaliza en contratos todas las relaciones con terceros.

Recomendamos la aplicación estricta de la normativa relativa a contratación.

V.1.2. Inversiones

Durante el ejercicio 2001 no se ha producido adjudicaciones en materia de inversiones de relevancia. Las inversiones realizadas durante 2001 corresponden fundamentalmente a las adjudicadas en ejercicios anteriores.

Dentro de éstas destacan:

(millones de pesetas)

Expediente	Procedimiento	2001	2000
Piscina cubierta	Concurso	193	267
Casa Cultura	Concurso	193	466
Reforma Ayuntamiento	Concurso	69	-

Estas inversiones fueron adjudicadas durante el ejercicio 2000 y suponen un 60% de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio 2001.

Los procedimientos de adjudicación de los expedientes de las obras de la piscina cubierta y de la casa de cultura fueron objeto de comentarios en el informe de ésta Cámara correspondiente al ejercicio 2000.

Del trabajo realizado hemos observado que, en algunas ocasiones, en la contratación de proyectos y sus direcciones de obra no se cumple con el principio de concurrencia.

A continuación y a modo de resumen, se exponen las conclusiones y recomendaciones más relevantes:

• Optimizar la gestión de los recursos destinados a la compra de materiales para las obras realizadas por empleados del Ayuntamiento.

• Ajustarse estrictamente a la normativa reguladora de la contratación administrativa, fundamentalmente en aspectos relativos a la adjudicación y cumplimentación de los expedientes de contratación.

Hemos de comentar a este respecto que a lo largo de las diferentes fiscalizaciones sobre el Ayuntamiento de Burlada, se ha observado una mejora en los procedimientos de adjudicación, así como en la cumplimentación de los expedientes correspondientes.

V.2. OTRAS RECOMENDACIONES DE GESTION

A continuación y para cada una de las áreas de gestión más significativas, se exponen las principales recomendaciones que en nuestra opinión debe adoptar el Ayuntamiento al objeto de mejorar sus sistemas de organización, procedimientos, contabilidad y control interno.

En algunos casos, las recomendaciones se están implantando en el ejercicio 2002.

V.2.1. Organización general

• Elaborar un Reglamento de Régimen Interior, en el que se definan y distribuyan las competencias entre los órganos ejecutivos del Ayuntamiento y las relaciones con los organismos autónomos.

• Realizar un estudio sobre la adecuación de la Plantilla a las necesidades de personal, analizando su racionalidad, la carga de trabajo por puesto y los niveles retributivos y gastos sociales correspondientes.

• Confeccionar por escrito los procedimientos básicos de gestión, identificando y asignando responsables a las distintas fases de ejecución del mismo.

• Clarificar y determinar los gastos e ingresos que deben ser asumidos por el Ayuntamiento y por los distintos Patronatos Municipales.

• Diseñar procedimientos que garanticen adecuadamente el control y tutela que el Ayuntamien-

to debe ejercer sobre las acciones de sus organismos autónomos.

V.2.2. Inventario-Inmovilizado

• Completar el proceso de escrituración y registro de los bienes municipales, tanto de dominio público como patrimoniales y comunales.

• Diseñar y aplicar procedimientos que permitan una actualización permanente del inventario municipal y su conexión con contabilidad.

• Definir y establecer procedimientos de contabilización de las altas, bajas y archivo de documentación del inmovilizado de acuerdo con los criterios contables aplicables a estas cuentas.

• Proceder a revisar y depurar los saldos contables que conforman el inmovilizado, al objeto de que los mismos reflejen correctamente los bienes del Ayuntamiento.

V.2.3. Personal

• Estudiar la creación de un departamento de Personal que asuma las funciones propias del área, y entre ellas la confección de nóminas, atribuidas en la actualidad a una sociedad externa.

• Independientemente del sistema de confección externa o interna de las nóminas, diseñar un procedimiento que garantice la adecuación de las mismas mediante los oportunos mecanismos de comprobación y coherencia interna.

• Establecer los procedimientos adecuados que permitan controlar toda la documentación recibida de la asesoría externa.

• Actualizar la documentación de los expedientes de los empleados con objeto de que los mismos contengan la información precisa y actualizada.

• Elaborar información cuantitativa en relación al absentismo del personal.

• Aplicación correcta del principio de devengo en cuanto al registro del gasto incurrido en conceptos tales como horas extras y atrasos. Si es necesario, recurrir a la utilización de estimaciones contables.

• Comprobación de las horas extras por persona distinta de aquella que las realiza.

V.2.4. Ingresos tributarios, tasas y precios públicos

• Diseñar y aplicar sistemáticamente procedimientos que permitan comprobar la veracidad de los datos derivados de la gestión de los ingresos, así como conciliar y contrastar dichos datos con los de su registro contable y recaudación, al objeto de conseguir una mayor seguridad y fiabilidad en la información contable y presupuestaria.

• Aprobar formalmente las modificaciones de los padrones o roldes de las distintas figuras tributarias.

• Actualizar periódicamente los estudios de costes que soportan las tasas y precios públicos.

V.2.5. Aspectos generales

• Contabilizar gastos e ingresos dentro de los epígrafes correctos, aplicando correctamente el principio de devengo.

• Imputar al presupuesto los gastos e ingresos según su naturaleza económica.

• Elaborar y aprobar los presupuestos dentro de los plazos establecidos por la legislación, así como realizar la liquidación con celeridad.

V.3. URBANISMO

El primer Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Burlada se aprueba en el año 1980. Actualmente está vigente un nuevo PGOU, que es una revisión del de 1980, y que fue aprobado por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Navarra el 21 de diciembre de 1990. Su entrada en vigor se produce a partir de su publicación en el B.O.N., 20 de mayo de 1991.

El PGOU vigente, a pesar de ser aprobado con posterioridad a la aprobación de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, se ajusta a las características de la anterior Ley del Suelo, es decir, la de 1976, que había sido derogada.

A este respecto, conviene destacar que durante el ejercicio 2001 el Ayuntamiento se ha adjudicado la redacción de un Plan Municipal adaptado a la normativa vigente que sustituya al actual PGOU en vigor. En la actualidad dicho PGOU se encuentra pendiente de ejecución.

En relación al urbanismo, esta Cámara recomienda:

• *Realizar por escrito un seguimiento específico de los estudios económico-financieros y del grado de cumplimiento de los distintos programas de actuación.*

• *Constituir el patrimonio municipal del suelo y afectar expresamente los recursos obtenidos de este patrimonio a la conservación, mantenimiento y ampliación del mismo.*

• *Actualizar el "Registro de Solares y Terrenos sin edificar", establecido por el Ayuntamiento.*

• *Cumplir las obligaciones urbanísticas establecidas con carácter general.*

• *Efectuar un seguimiento adecuado del grado de cumplimiento de los estudios económico-financieros y de los Programas de Actuación.*

V.4. PATRONATOS

Con carácter específico, a continuación se realizan determinados comentarios acerca de los Patronatos que dependen directamente del Ayuntamiento de Burlada:

• La Escuela de Música "Hilarión Eslava" mantiene una estructura presupuestaria similar a ejercicios anteriores sin ninguna incidencia a resaltar.

• Las actividades que realiza el Patronato de Deportes se pueden clasificar en los siguientes grupos:

a) Las realizadas por y para los colegios públicos.

b) Las actividades, federadas y no federadas, en las que el Patronato pone a disposición las instalaciones y financia diversos acontecimientos dirigidos por los clubes deportivos y otras agrupaciones de Burlada –unidades independientes del Patronato–.

c) Actividades organizadas por el propio Patronato.

Estas últimas se efectúan a través de empresas de arrendamiento de servicios, adjudicándose los contratos de acuerdo con la normativa reguladora de la contratación administrativa.

• Las actividades que realiza el Patronato de Cultura y Fiestas se pueden resumir en las siguientes:

a) Programas de formación cultural.

b) Difusión cultural o actividades en forma de conciertos, exposiciones, etc.

c) Animación/dinamización socio-cultural, o actividades desarrolladas por distintos grupos y colectivos que perciben ayudas económicas del Patronato.

d) Actos/actuaciones de ciclo festivo como fiestas patronales, carnavales, programa navideño, etc.

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

Pamplona, 11 de octubre de 2002

El Presidente: Luis Muñoz Garde

Informe de fiscalización sobre sobre el Ayuntamiento de Estella, ejercicio 2001, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2002, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre el Ayuntamiento de Estella, ejercicio 2001.

Pamplona, 23 de octubre de 2002

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento de Estella, ejercicio 2001, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

I. Introducción (Pág. 27).

II. Objetivo (Pág. 28).

III. Alcance (Pág. 28).

IV. Opinión (Pág. 28).

IV.1. En relación con la liquidación del presupuesto consolidado 2001 (Pág. 29).

IV.2. Reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 2001(Pág. 29).

IV.3. Legalidad (Pág. 29).

IV.4. Situación financiera a 31 de diciembre de 2001 (Pág. 29).

V.5. Información adicional y notas explicativas (Pág. 29).

V.6. Seguimiento de recomendaciones del anterior informe de la Cámara de Comptos (Pág. 29).

V. Comentarios, conclusiones y recomendaciones (Pág. 29).

V.1. Contratación administrativa (Pág. 29).

V.2. Otras recomendaciones de gestión (Pág. 30).

Anexo. Estados financieros consolidados a 31-12-01.

(Nota: Los anexos mencionados se encuentran a disposición de los Parlamentarios Forales en las oficinas de los Servicios Generales de la Cámara y en la siguiente dirección web: www.cfnavarra.es/camara.comptos).

I. INTRODUCCIÓN

Desde el primer informe realizado por la Cámara de Comptos de Navarra sobre las cuentas de los ayuntamientos de la Comunidad Foral en el año 1986, nuestra metodología ha ido evolucionando para ofrecer mejor servicio a las en-tidades locales, al Parlamento y a la sociedad en general.

En paralelo a nuestra evolución, las entidades locales han ido mejorando sustancialmente sus sistemas de gestión e información contable. Nuestros ante-riores informes eran extensos y aportaban información adicional que considerábamos necesaria para una mejor comprensión de la ejecución presupuestaria y de la situación financiera del ente local fiscalizado.

Desde 1998, la Cámara adoptó la decisión de efectuar auditorías anuales en los municipios mayores de 10.000 habitantes.

En este ejercicio, y de manera similar a lo realizado con el informe sobre las Cuentas Generales de Navarra, hemos efectuado un cambio considerable en la estructura del informe de estos municipios mayores de 10.000 habitantes, al incluir como anexo información complementaria y notas explicativas a los estados financieros consolidados, incluyendo la información más relevante del ejercicio y, en consecuencia, reduciendo la extensión de nuestro informe para evitar la duplicidad de información. Al mismo tiempo, añadimos como objetivo revisar la razonabilidad de los datos y comentarios señalados en dicho anexo.

El contenido del citado anexo fue definido por una comisión formada por técnicos de estos municipios y de la Cámara de Comptos y la posterior colabo-ración del Departamento de Administración Local y la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Lógicamente su contenido irá actualizándose en futu-ros ejercicios de acuerdo con las experiencias obtenidas.

El Ayuntamiento de Estella cuenta con 13.134 habitantes y presenta las si-guientes cifras significativas a 31-12-2001:

Entidad	Obligaciones reconocidas	Derechos reconocidos	Personal a 31-12-2001
Ayuntamiento	1.355.772.276	1.282.990.848	77
Patronato de Música	35.988.605	40.239.051	14
Total	1.391.760.881	1.323.229.899	91

II. OBJETIVO

De acuerdo con la Ley Foral 6/1990, de 2 julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Na-varra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido a realizar la fiscalización de la gestión económico-financiera, y de la ejecución de los Presupuestos de Gastos e Ingresos del Ayuntamiento del Estella y de su organismo autónomo correspondiente al ejer-cicio 2001.

El régimen jurídico aplicable a la entidad local está constituido esencialmente por las citadas leyes anteriores, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por el Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y por las normas reguladoras de la contratación administrativa y de gestión urbanística, así como por la restante normativa de aplicación general a los entes locales de Navarra.

En materia contable-presupuestaria el régimen jurídico viene establecido en los decretos forales 270, 271 y 272, de 21 de septiembre de 1998, sobre presu-puesto y gasto público, estructura presupuestaria y contabilidad para la Admi-nistración Local de Navarra.

El objetivo del informe consiste en expresar nuestra opinión acerca de:

a) El desarrollo y ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Estella y de sus organismos autónomos correspondiente al ejercicio de 2001.

b) El reflejo de la situación patrimonial al 31 de diciembre de 2001, de acuerdo con los principios de contabilidad que le son aplicables.

c) El sometimiento de la actividad económico-financiera al principio de le-galidad.

d) La situación financiera del Ayuntamiento al 31 de diciembre de 2001.

e) La razonabilidad y coherencia de los datos y comentarios incluidos en la información complementaria y notas explicativas a los estados financieros con-solidados del Ayuntamiento de Estella.

f) El grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Cámara de Comptos de Navarra en su último informe de fiscalización correspondiente al ejercicio 2000.

III. ALCANCE

La Cámara de Comptos ha realizado, de conformidad con su programa de actuación, la fiscalización de los estados financieros consolidados del Ayunta-miento de Estella (en adelante, Ayuntamiento) y de su organismo autónomo, Patronato de Música, dichos estudios financieros comprenden el estado de li-quidación del presupuesto consolidado, el resultado presupuestario consolidado y el remanente de tesorería consolidado del ejercicio 2001 y el balance de si-tuación consolidado al 31 de diciembre de 2001. También se incluye informa-ción complementaria y notas explicativas sobre dichos estados financieros consolidados correspondientes al ejercicio 2001.

El Ayuntamiento tiene implantado el Plan General de Contabilidad Pública y presenta estados contables consolidados correspondientes al Ayuntamiento y al organismo autónomo Patronato de Música.

El trabajo realizado se ha centrado en la revisión de los distintos capítulos económicos de ingresos y gastos, y de las distintas masas patrimoniales, anali-zando aspectos de organización, contabilidad y control interno.

El trabajo se ha desarrollado siguiendo los principios y normas de fiscaliza-ción aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y aplicando todas aquellas pruebas que hemos considerado necesarias de acuerdo con las circunstancias y con la pro-blemática puesta de manifiesto en la fase de planificación.

El informe contiene los comentarios y recomendaciones que estimamos ne-cesarios para mejorar la organización, control interno, eficacia y eficiencia del Ayuntamiento y su organismo autónomo, Patronato de Música.

El trabajo de campo se ha desarrollado en mayo de 2002.

Agradecemos al personal del Ayuntamiento y de su organismo autónomo la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

IV. OPINION

Hemos analizado, dentro del marco de la fiscalización realizada, los estados financieros consolidados del Ayuntamiento de Estella y su organismo autóno-mo, para el ejercicio anual terminado el 31 de diciembre de 2001, elaborados bajo la responsabilidad del Ayuntamiento.

En nuestra revisión se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría del sector público aprobados por la Comisión de Coordina-

ción de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

Como resultado de la revisión efectuada, se desprende la siguiente opinión:

IV.1. EN RELACIÓN CON LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE 2001

El estado de liquidación del presupuesto consolidado de 2001 adjunto y las notas correspondientes reflejan razonablemente, en todos los aspectos signifi-cativos, la actividad realizada y la situación presupuestaria al 31 de diciembre de 2001.

IV.2. REFLEJO DE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001

El balance de situación consolidado al 31 de diciembre de 2001 adjunto y las notas correspondientes reflejan de una manera razonable la situación financiero-patrimonial del Ayuntamiento, con las salvedades referidas al inventario de bienes (inmovilizado) que data de 1995 y está pendiente de actualizar.

IV.3. LEGALIDAD

La actividad económico-financiera del Ayuntamiento se desarrolla, en gene-ral, de acuerdo con el principio de legalidad, si bien en relación con el área de contratación administrativa se señalan en el informe diversas recomendaciones tendentes a un mejor cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

IV.4. SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001

Con un presupuesto inicial consolidado de 1.477 millones de pesetas y un definitivo de 2.576 millones de pesetas, presenta un nivel de ejecución del 53 por ciento en gastos y 50 por ciento en ingresos.

En el ejercicio 2001 disminuye el porcentaje de ejecución tanto en los gastos como en los ingresos. Entre estos, los impuestos directos se ejecutan en un 101 por ciento y los impuestos indirectos en un 88 por ciento, representando estos dos capítulos únicamente el 34 por ciento de los ingresos del ejercicio. El 52 por ciento de los recursos del Ayuntamiento proceden de transferencias lo que indica una alta dependencia de las mismas.

Al cierre del ejercicio se ha obtenido un déficit presupuestario de 69 millones de pesetas siendo el resultado presupuestario ajustado de 65 millones de pesetas de superávit al haberse registrado en años anteriores ingresos por im-porte de 120 millones de pesetas relacionados con inversiones cuyo gasto se ha ejecutado durante el ejercicio 2001. El endeudamiento se ha reducido principalmente por el menor capital pendiente de amortizar de los préstamos con-certados en ejercicios anteriores, dado que no se han captado nuevos préstamos.

Como conclusión, el Ayuntamiento de Estella presenta al 31 de diciembre de 2001 una situación financiera saneada caracterizada por un significativo re-manente de tesorería consolidado -379 millones de pesetas- y con un porcen-taje elevado de ahorro neto del 10 por ciento.

IV.5. INFORMACIÓN ADICIONAL Y NOTAS EXPLICATIVAS

La información adicional y notas explicativas a los estados financieros con-solidados contienen la información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada.

IV.6. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ANTERIOR INFORME DE LA CÁMARA DE COMPTOS

En general, puede afirmarse que se han considerado las principales reco-mendaciones de carácter administrativo-contable del informe relativo al año 2000.

Como resumen, y a modo de conclusión general, podemos indicar que el Ayuntamiento de Estella gestiona desde el punto de vista administrativo de una manera adecuada sus presupuestos, pero precisa el cumplimiento estricto de la normativa en materia de contratación de obras y servicios.

En esta línea se orientan las recomendaciones recogidas en el presente in-forme, muchas de las cuales se encuentran actualmente en proceso de implan-tación por el Ayuntamiento.

V. COMENTARIOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V.1. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Este apartado se desglosa, por un lado, en aspectos relativos a compras de suministros y prestación de servicios y, por otro, en inversiones, y dentro de éstas últimas, tratamos de forma conjunta los expedientes de obra y sus pro-yectos.

V.1.1. Compras de suministros y prestación de servicios

Hemos llevado a cabo la revisión de los siguientes expedientes de contrata-ción:

Contratación de asistencia del servicio de limpieza del Colegio Público.

El servicio se adjudicó con fecha 13 de diciembre de 2001 por procedimiento abierto en la forma concurso y tramitación ordinaria por importe de 11 millones de pesetas IVA incluido.

Contratación de asistencia de la gestión de cobro y liquidación de los derechos económicos.

El servicio se adjudicó con fecha 25 de enero de 2001 por procedimiento abierto en la forma concurso y tramitación ordinaria.

Siguiendo las recomendaciones de esta Cámara de Comptos, se aplica un procedimiento normalizado para la gestión de compras; no obstante, del muestreo efectuado destacamos las siguientes recomendaciones:

• *La preparación y tramitación de expedientes debe estar centralizada en un único responsable.*

• *La documentación relativa a una actuación debe archivarse en el correspondiente expediente, presentándose éste de forma completa.*

• *El resultado de la adjudicación debe publicarse en el BON en los plazos establecidos.*

V.1.2. Inversiones

En este ejercicio se han revisado los expedientes de adjudicación de las obras de construcción del frontón municipal y de las obras de construcción de la nave de servicios, así como un seguimiento de las obras revisadas en ejercicios anteriores: construcción de la Casa de Juventud –Gaztetxe-.

• Obras de construcción del frontón municipal.

La obra fue adjudicada por procedimiento abierto en la forma de concurso y por vía de urgencia, el 7 de junio de 2001 con un presupuesto de 290 millones de pesetas.

• Obras de construcción de nave de servicios.

La obra fue adjudicada por procedimiento abierto en la forma de subasta y por vía ordinaria, el 26 de diciembre de 2001 por un importe de 43 millones de pesetas.

• Construcción de la Casa de la Juventud –Gaztetxe-

La obra principal tenía un presupuesto de 179 millones de pesetas, siendo adjudicada por importe de 162 millones de pesetas. No obstante, no se inician las obras debido a que en sesión informativa del 13 de abril de 1999 se dio a conocer que el adjudicatario de la obra desistía de la misma. Asimismo, en dicha sesión se acuerda la anulación del expediente de contratación, que no ha sido ratificada por el Pleno del Ayuntamiento. Durante 2001 se han presupuestado 100 millones de pesetas que no se han ejecutado. En 2002 se ha elaborado el condicionado correspondiente para volver a sacar a licitación la terminación de las obras quedando desierto.

En conclusión y a modo de resumen general sobre la muestra revisada, esta Cámara recomienda al Ayuntamiento:

Cumplir estrictamente la normativa reguladora de la contratación administrativa, fundamentalmente en aspectos relativos al seguimiento de las obras y control de plazos de ejecución y a la elaboración de presupuestos de licitación adecuados y realistas para evitar desviaciones entre el precio de adjudicación y la liquidación final de las obras.

V.2. OTRAS RECOMENDACIONES DE GESTIÓN

A continuación, y para cada una de las áreas de gestión más significativas, se exponen las principales recomendaciones que en opinión de esta Cámara debe adoptar el Ayuntamiento al objeto de mejorar sus sistemas de organización, procedimientos, contabilidad y control interno.

En determinados aspectos, las recomendaciones enunciadas están implantadas o en fase de implantación durante el ejercicio 2002.

V.2.1. Organización general

Recomendamos que el Ayuntamiento adopte las siguientes medidas:

• *Análisis de la estructura municipal al objeto de verificar si la misma se adecua a las necesidades de la gestión municipal. En esta línea, podría estudiarse una posible estructura organizativa sobre la base de áreas de gestión.*

• *Aprobación del presupuesto con anterioridad al inicio del ejercicio al que se refiere.*

• *Aprobación y publicación de la plantilla orgánica con anterioridad al inicio del ejercicio y juntamente con el presupuesto.*

• *Elaboración de un Reglamento de Régimen Interior, en el que se definan y distribuyan las*

competencias entre los órganos ejecutivos del Ayuntamiento y las relaciones con el Patronato de Música.

• Diseñar procedimientos que garanticen adecuadamente el control y tutela que el Ayuntamiento debe ejercer sobre las acciones del Patronato de Música.

V.2.2. Inventario-Inmovilizado y Deudores (balance)

• Completar el proceso de escrituración y registro de los bienes municipales, tanto de dominio público como patrimoniales y comunales.

• Actualizar y aprobar el inventario municipal.

• Diseñar y aplicar procedimientos que permitan una actualización permanente del inventario municipal y su conexión con contabilidad.

• Definir y establecer procedimientos de contabilización de las altas, bajas y archivo de documentación del inmovilizado de acuerdo con los criterios contables aplicables a estas cuentas.

• Contabilizar en el balance la provisión correspondiente a los derechos pendientes de cobro de difícil recaudación.

• Continuar con el proceso de revisión y depuración de los saldos contables que conforman el inmovilizado, al objeto de que los mismos reflejen correctamente los bienes del Ayuntamiento.

V.2.3. Tesorería

• Actualizar, para las cuentas bancarias que así lo requieran, el listado de firmas autorizadas.

V.2.4. Ingresos tributarios, tasas y precios públicos

• Especificar en las ordenanzas la forma y plazos previstos para el pago de matrículas del Patronato de Música.

• Diseñar y aplicar sistemáticamente procedimientos que permitan conciliar y contrastar los datos derivados de la gestión de los ingresos con los de su registro contable y recaudación, al objeto de reducir el trabajo administrativo que exige el actual sistema y de aplicar las conclusiones obtenidas en los estudios de costes que soportan las tasas y precios públicos.

V.2.5. Urbanismo

• Cumplir las obligaciones urbanísticas establecidas con carácter general.

• Mejorar el sistema de archivo y de registro-control sobre los distintos instrumentos de desarrollo y ejecución del planeamiento.

• Definir el papel que deben desempeñar los servicios de control interno municipales -secretaría e intervención- en la tramitación de los expedientes urbanísticos.

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

Pamplona, 15 de octubre de 2002

El Presidente: Luis Muñoz Garde

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN

BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES

Un año ..... 39,07 euros
Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 0,96 »
Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 1,14 »

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PARLAMENTO DE NAVARRA
«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»
Navas de Tolosa, 1
31002 PAMPLONA

Imprime: ONA Industria Gráfica (Pamplona).

Depósito Legal: NA –180-1980
Papel Ecológico Reciclado