



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

VII Legislatura

Pamplona, 20 de diciembre de 2010

NÚM. 120

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

- Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento de Barañáin, ejercicio 2008, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).
- Informe de asesoramiento sobre los aspectos financieros, económicos y de amortización de los denominados peajes en la sombra, que en estos momentos se están pagando con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 15).

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento de Barañáin, ejercicio 2008, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 6 de septiembre de 2010, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre el Ayuntamiento de Barañáin, ejercicio 2008.

Pamplona, 7 de septiembre de 2010

La Presidenta: Elena Torres Miranda

Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento de Barañáin, ejercicio 2008, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

- I. Introducción (Pág. 2).
- II. Objetivo (Pág. 3).
- III. Alcance (Pág. 4).
- IV. Opinión (Pág. 4).
 - IV.1. Cuenta General del Ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2008 (Pág. 4).
 - IV.2. Legalidad (Pág. 5).
 - IV.3. Situación económico-financiera a 31 de diciembre de 2008 (Pág. 5).
 - IV.4. Cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Cámara de Comptos en informes anteriores (Pág. 5).
- V. Resumen de la cuenta general 2008 (Pág. 6).
 - V.1. Estado de liquidación del Presupuesto Consolidado (Pág. 6).
 - V.2. Balance de Situación consolidado al 31 de diciembre de 2008 (Pág. 7).
 - V.3. Resultado presupuestario consolidado del ejercicio 2008 (Pág. 8).
 - V.4. Estado del remanente de tesorería consolidado al 31 de diciembre de 2008 (Pág. 8).
- VI. Comentarios, conclusiones y recomendaciones (Pág. 9).
 - VI.1. Aspectos generales (Pág. 9).
 - VI.2. Personal (Pág. 9).
 - VI.3. Gastos en bienes corrientes y servicios (Pág. 10).
 - VI.4. Inversiones (Pág. 10).
 - VI.5. Inventario e inmovilizado (Pág. 11).
 - VI.6. Ingresos (Pág. 11).
 - VI.7. Contingencias (Pág. 11).
 - VI.8. Urbanismo (Pág. 11).
 - VI.9. Sociedad mercantil "Baraberry S.L." (Pág. 12).
 - VI.10. Fundación Auditorio Barañáin (Pág. 12).

Anexo 1. Informe de las cuentas anuales.

Anexo 2. Fundación Auditorio Barañáin/Barañain Auditorioa Fundazioa (Pág. 13).

(Nota: El anexo 1 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

La Cámara de Comptos ha realizado, de conformidad con su programa de actuación, la fiscalización de la Cuenta General de 2008 del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos, Servicio Municipal "Lagunak" y Escuela de Música "Luis Morondo".

El Ayuntamiento de Barañáin que tiene una extensión de 1,40 km² y cuenta con 22.193 habi-

tantes, presenta a 31 de diciembre de 2008 las siguientes cifras significativas:

Entidad	Obligaciones reconocidas	Derechos reconocidos	Personal a 31-12-2008
Ayuntamiento	14.566.030	14.656.441	156
Servicio Municipal "Lagunak"	2.079.662	2.066.775	15
Escuela de Música "Luis Morondo"	955.759	999.868	23
- AJUSTES CONSOLIDACIÓN	-386.551	-386.935	-
Total Consolidado	17.214.900	17.336.149	194

Nota: En el personal a 31 de diciembre de 2008, se incluyen 10 empleados por Empleo Social Protegido.

El Ayuntamiento, con fecha de 17 de enero de 2003, constituyó y puso bajo su patrocinio la Fundación Auditorio Barañáin, cuyo objeto es la gestión y administración del Centro de Artes Escénicas de Barañáin.

En noviembre de 2004, el Ayuntamiento, aprobó la constitución de la sociedad limitada "Baraberrri S.L.," de capital íntegramente municipal, para la gestión de los servicios de desarrollo urbanístico y de los servicios económicos integrados dentro del Servicio de Desarrollo Integral de Barañáin. La constitución de dicha sociedad no se ha elevado aún a escritura pública ni ha realizado actividad alguna.

El Ayuntamiento forma parte de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, a través de la que presta los servicios del ciclo integral del agua, la gestión y tratamiento de residuos sólidos urbanos, el transporte urbano comarcal y la gestión del parque fluvial.

El régimen jurídico aplicable al Ayuntamiento de Barañáin durante el ejercicio 2008 ha sido esencialmente:

- Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra.
- Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra.
- Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Decreto Foral Legislativo 251/1993, Texto refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
- Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos (LFCP) con las peculiaridades establecidas para las entidades locales en la Ley Foral 1/2007.
- Ley 38/2003, General de Subvenciones.
- Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU).

- 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.

- Bases de ejecución del presupuesto de 2008 y demás normativa interna del Ayuntamiento.

El informe se estructura en seis epígrafes, incluyendo esta introducción. En el segundo epígrafe mostramos los objetivos del informe. En el tercero, el alcance del trabajo realizado. En el cuarto, nuestra opinión sobre la Cuenta General, sobre la legalidad, situación financiera y seguimiento de anteriores recomendaciones. En el quinto epígrafe incluimos un resumen de los estados financieros de 2008 más relevantes. En el sexto y último, los comentarios, conclusiones y recomendaciones, por áreas, que estimamos oportunos para mejorar la organización y control interno.

Se incluyen además, dos anexos, uno relativo al balance y cuenta de resultados de la Fundación Auditorio de Barañáin y otro con la Memoria de las cuentas del ejercicio 2008, realizada por el Ayuntamiento.

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

II. OBJETIVO

De acuerdo con la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos se ha procedido a realizar la fiscalización de regularidad sobre la Cuenta General del Ayuntamiento de Barañáin correspondiente al ejercicio 2008.

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

a) Si la Cuenta General del Ayuntamiento de Barañáin, correspondiente al año 2008, expresa en todos sus aspectos significativos la imagen fiel de la situación económico-financiera de la entidad, de la liquidación del presupuesto y de los resultados obtenidos y ha sido elaborada de conformidad con los principios y normas contables generalmente aceptados, los cuales han sido aplicados con uniformidad.

b) El grado de observancia de la legislación aplicable a la actividad desarrollada por el Ayuntamiento de Barañáin y sus organismos autónomos dependientes, en el año 2008.

c) La situación financiera del Ayuntamiento de Barañáin y sus organismos autónomos dependientes a 31 de diciembre de 2008.

d) El grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por esta Cámara en informes anteriores.

El informe se acompaña de las recomendaciones precisas para la mejora de la gestión económico-financiera de la entidad.

III. ALCANCE

La Cámara de Comptos ha realizado la fiscalización de la Cuenta General del Ayuntamiento de Barañáin, que comprende los siguientes estados contables:

- Cuenta de la propia entidad y la de sus organismos autónomos: Liquidación del presupuesto, balance, cuenta de pérdidas y ganancias y anexos.
- Anexos a la Cuenta General: memoria, cuenta consolidada, estado de la deuda e informe de intervención.

Por otra parte, si bien las cuentas de la Fundación Auditorio Barañáin no forman parte de la Cuenta General del Ayuntamiento, se incluyen como anexo en este informe.

El trabajo se ha ejecutado de acuerdo con los principios y normas de auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Organos Públicos del Control Externo del Estado Español y desarrollados por esta Cámara de Comptos en su manual de fiscalización, habiéndose incluido todas aquellas pruebas selectivas o procedimientos técnicos considerados necesarios, de acuerdo con las circunstancias y con los objetivos del trabajo; dentro de estos procedimientos se ha utilizado la técnica del muestreo o revisión

selectiva de partidas presupuestarias u operaciones concretas.

En concreto, para el Ayuntamiento y sus organismos autónomos, se ha revisado tanto el contenido y coherencia de sus estados presupuestarios y financieros como los procedimientos administrativos básicos aplicados, analizándose los aspectos fundamentales de organización, contabilidad y control interno.

Por otra parte, la Cámara de Comptos ha elaborado, en el año 2009, un informe específico sobre la fiscalización de "Convenios urbanísticos entre particulares y los Ayuntamientos de la Comarca de Pamplona (2005-2008)". El Ayuntamiento de Barañáin forma parte de la misma por lo que en nuestra revisión no se contemplan los convenios urbanísticos que el Ayuntamiento hubiera podido suscribir en el ejercicio 2008, por ser objeto del alcance del citado informe si bien en el apartado VI.8 del informe hacemos referencia al convenio del Señorío de Eulza firmado en el ejercicio 2008.

IV. OPINIÓN

De acuerdo con el alcance del trabajo realizado, hemos analizado la Cuenta General del Ayuntamiento de Barañáin y de sus organismos autónomos correspondiente al ejercicio de 2008, cuya preparación y contenido son responsabilidad del Ayuntamiento y que se recoge de forma resumida en el apartado V del presente informe.

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

IV.1. CUENTA GENERAL DEL AYUNTAMIENTO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2008

El inventario de bienes data de 1992 y no ha sido actualizado, por lo que no ha sido posible verificar la razonabilidad del saldo de "Inmovilizado" del Balance de Situación consolidado, que a 31 diciembre de 2008, asciende a 26.306.846 euros.

Excepto por el efecto de la salvedad mencionada en el párrafo anterior, la Cuenta General del Ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2008 expresa en todos los aspectos significativos, la imagen fiel de la liquidación de sus presupuestos de gastos e ingresos, de su situación patrimonial a 31 de diciembre y de los resultados de sus operaciones. También contiene la información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuadas, de conformidad con principios y normas contables públicos generalmente aceptados

que guardan uniformidad con los aplicados en el ejercicio anterior.

IV.2. LEGALIDAD

De acuerdo, con el alcance del trabajo realizado, la actividad económico-financiera del Ayuntamiento y sus organismos autónomos se ha desarrollado, en el año 2008, en general, de acuerdo con el principio de legalidad.

IV.3. SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA A 31 DE DICIEMBRE DE 2008

La situación financiera del Ayuntamiento en 2008 continúa la tendencia iniciada en el ejercicio de 2004 que se caracteriza por un mayor crecimiento de los gastos corrientes que los ingresos corrientes y un remanente de tesorería negativo, a lo que se ha unido en este ejercicio el aumento de su deuda a largo plazo.

Como datos económicos indicamos los siguientes:

El presupuesto definitivo consolidado para 2008 se ha elevado a 18,82 millones de euros para gastos y a 19,41 millones de euros para ingresos, diferencia que compensa el remanente de tesorería negativo del Ayuntamiento en el ejercicio 2007.

Las obligaciones reconocidas han ascendido a 17,21 millones euros y los derechos reconocidos a 17,34 millones de euros. El grado de ejecución de gastos y de ingresos ha sido del 91 y 89 por ciento, respectivamente.

Los gastos corrientes (14,44 millones de euros) representan el 84 por ciento del gasto total y los ingresos corrientes (14,45 millones de euros), el 83 por ciento del total de derechos reconocidos. Con respecto al ejercicio 2007, estos gastos se han incrementado en un 6 por ciento mientras que los ingresos lo han hecho en un 2 por ciento.

En gastos, los de personal representan el 45 por ciento del total, y en ingresos, las subvenciones suponen el 50 por ciento, manteniendo un nivel de dependencia similar al de ejercicios anteriores. Los ingresos tributarios, 6,7 millones de euros, constituyen el 39 por ciento del total.

El resultado presupuestario consolidado ajustado, al cierre del ejercicio, presenta un superávit de 6.160 euros (914.622 euros de déficit en 2007), si bien hay que tener en cuenta que en 2008 se

han reconocido derechos por 1,53 millones de euros correspondientes a la formalización de un crédito para financiar inversiones.

El ahorro neto es del 1,14 por ciento negativo de los ingresos corrientes, lo que indica que los ingresos corrientes han sido inferiores a los gastos de funcionamiento y financieros por un total de 164.585 euros (en 2007, positivo por 415.380 euros).

El nivel de endeudamiento en 2008 es del 2,14 por ciento, sobrepasando su límite de endeudamiento que está situado en el 1 por ciento de sus ingresos corrientes.

El Remanente de Tesorería Total consolidado es, nuevamente, negativo por un importe de 273.739 euros (-177.184 euros, en 2007).

La deuda a largo plazo a 31 de diciembre de 2008 se sitúa en 3,34 millones de euros, estando soportada en dos cuentas de crédito. Asimismo, el Ayuntamiento desde 2004 viene concertando anualmente una cuenta de crédito para operaciones de tesorería por importe de 1,4 millones de euros. En conjunto, la cantidad dispuesta de estas cuentas de crédito ha sido de 3,8 millones de euros (en 2007, 2,3 millones de euros).

IV.4. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CÁMARA DE COMPTOS EN INFORMES ANTERIORES

Siguen pendientes, tal y como se indica en el apartado VI de este informe, las siguientes recomendaciones relevantes:

- *Como reiteradamente viene indicando esta Cámara, el Ayuntamiento debe efectuar estudios y aplicar las medidas oportunas tanto en gastos como en ingresos para garantizar su viabilidad económica.*

- *Actualizar y aprobar el inventario municipal, dado que el elaborado en 1992 no fue aprobado ni se ha ido actualizando.*

- *Para los organismos autónomos, completar y actualizar los mecanismos efectivos de control y tutela ejercidos por el Ayuntamiento sobre su actividad, diseñando los procedimientos oportunos para el ejercicio real de esa función.*

- *Definir o replantearse el papel de la sociedad mercantil "Baraberrí S.L.", que, constituida en 2004, aún no ha elevado a escritura pública su constitución ni ha desarrollado actividad alguna.*

V. RESUMEN DE LA CUENTA GENERAL 2008**V.1. ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO**

Gastos por capítulo económico

Descripción	Previsión inicial	Modificac. aum (dism.)	Previsión definitiva	Obligac. reconoc.	Obligac. liquidados	Pagos pendtes.	% de ejecuc.	% S/ recon
1. Gastos de personal	7.763.690	148.000	7.911.690	7.756.301	7.554.504	201.797	98%	45%
2. Gtos. en B. ctes. y ser.	5.660.720	45.200	5.705.920	5.372.384	4.627.733	744.651	94%	31%
3. Gtos. financieros	172.100	-32.000	140.100	129.135	129.135	0	92%	1%
4. Transf. corrientes	1.259.985	-5.200	1.254.785	1.178.424	1.040.976	137.448	94%	7%
6. Inversiones reales	3.599.500	-96.700	3.502.800	2.472.686	1.924.093	548.593	71%	14%
7. Transf. de capital	126.200	0	126.200	125.420	119.959	5.461	100%	1%
8. Activos financieros	0	0	0	0	0	0		0%
9. Pasivos financieros	180.550	0	180.550	180.550	180.550	0	100%	1%
Total gastos	18.762.745	59.300	18.822.045	17.214.900	15.576.950	1.637.950	91%	100%

Ingresos por capítulo económico

Descripción	Previsión inicial	Modificac. aum (dism.)	Previsión definitiva	Derechos reconoc.	Derechos liquidados	Cobros pendtes.	% de ejecuc.	% S/ recon
1. Impuestos directos	3.472.000	0	3.472.000	3.225.247	3.130.141	95.106	93%	19%
2. Impuestos indirectos	325.000	0	325.000	76.303	69.950	6.353	23%	0%
3. Tasas y otros Ing.	3.474.220	0	3.474.220	3.373.876	3.192.327	181.549	97%	19%
4. Transf. corrientes	7.899.910	0	7.899.910	7.725.094	7.396.192	328.902	98%	45%
5. Ingresos patrimoniales	54.060	0	54.060	51.689	49.084	2.605	96%	0%
6. Enejanac. inv. reales	1.453.920	0	1.453.920	498.547	374.843	123.704	34%	3%
7. Transf. de capital	1.047.900	59.300	1.107.200	852.393	421.695	430.698	77%	5%
8. Activos financieros	0	0	0	0	0	0		0%
9. Variac. pasivos financ	1.624.000	0	1.624.000	1.533.000	1.533.000	0	94%	9%
Total ingresos	19.351.010	59.300	19.410.310	17.336.149	16.167.232	1.168.917	89%	100%

V.2 BALANCE DE SITUACIÓN CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008

ACTIVO

Denominación	2008	2007	Variación
A INMOVILIZADO	26.306.846	24.332.706	1.974.140
1 Inmovilizado material	19.635.603	19.158.543	477.060
2 Inmovilizado inmaterial	192.633	181.346	11.287
3 Infraestructuras y bienes destinados al uso general	6.478.610	4.992.817	1.485.793
4 Bienes comunales	0	0	0
5 Inmovilizado financiero	0	0	0
C CIRCULANTE	4.468.428	4.655.033	(186.605)
7 Existencias	0	0	0
8 Deudores	2.327.762	2.906.906	(579.144)
9 Cuentas financieras	1.655.346	1.748.127	(92.781)
10 Situaciones transitorias, Ajustes por periodificac.	0	0	0
11 Resultado pendiente de aplicación	485.320	0	485.320
TOTAL ACTIVO	30.775.274	28.987.739	1.787.535

PASIVO

Denominación	2008	2007	Variación
A FONDOS PROPIOS	23.704.525	22.651.948	1.052.577
1 Patrimonio y Reservas	15.389.484	15.149.793	239.691
2 Resultado económico del Ejercicio (Beneficio)	242.434	315.441	(73.007)
3 Subvenciones de capital	8.072.607	7.186.714	885.893
C ACREEDORES A LARGO PLAZO	3.338.009	1.985.559	1.352.450
4 Empréstitos, Ptmos, Fianzas y Depósitos recibidos	3.338.009	1.985.559	1.352.450
D ACREEDORES A CORTO PLAZO	3.732.740	4.350.232	(617.492)
5 Acreedores de pptos cerrados y extrapptarios	3.732.653	4.350.153	(617.500)
6 Partidas pdtes de aplicación y ajes por periodificac.	87	79	8
TOTAL PASIVO	30.775.274	28.987.739	1.787.535

V.3 RESULTADO PRESUPUESTARIO CONSOLIDADO DEL EJERCICIO 2008

Concepto	Ejercicio 2008	Ejercicio 2007
Derechos reconocidos netos	17.336.149	15.364.524
(Obligaciones reconocidas netas)	(17.214.900)	(16.125.095)
Resultado Presupuestario	121.249	(760.571)
Ajustes		
(Desviación Financiación positiva)	(381.313)	(378.479)
Desviación Financiación negativa	266.225	213.981
Gastos Financiados con Remanente de Tesorería	0	10.447
Resultado Presupuestario Ajustado	6.160	(914.622)

V.4 ESTADO DEL REMANENTE DE TESORERÍA CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008

Concepto	2008	2007
+ Derechos pendientes de cobro	1.807.811	2.408.806
Ppto Ingresos: Ejercicio Corriente	1.168.917	1.691.962
Ppto Ingresos: Ejercicios Cerrados	1.010.985	1.141.074
Ingresos Extrapresupuestarios	151.389	73.870
(Derechos de difícil recaudación)	(523.393)	(498.021)
(Ingresos pendientes de aplicación)	(87)	(79)
- Obligaciones pendientes de pago	3.715.777	4.329.885
Ppto. Gastos: Ejercicio corriente	1.637.950	2.560.821
Ppto. Gastos: Ejercicios Cerrados	270.860	65.924
Devoluciones de ingresos	0	57
(Gastos pendientes de aplicación)	(21.108)	(20.269)
Gastos Extrapresupuestarios	1.828.075	1.723.352
+ Fondos Líquidos de Tesorería	1.634.227	1.727.858
+ Desviación en Financiación Acumuladas Negativas	0	16.037
= Remanente de Tesorería Total	(273.739)	(177.184)
Remanente por gastos con financiación afectada	191.947	359.511
Remanente de Tesorería por Recursos afectados	0	0
Remanente de Tesorería para Gastos Generales	(465.686)	(536.695)

VI. COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES GENERALES.

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

VI.1 ASPECTOS GENERALES

El presupuesto general único para el año 2008 fue aprobado inicialmente el 24 de junio de 2008 con unas previsiones de gastos de 18.762.745 euros y de ingresos de 19.351.010 euros. Transcurrido el plazo reglamentario de información pública entró en vigor el 22 de septiembre de 2008 con la publicación de su aprobación definitiva.

El superávit del presupuesto aprobado compensa el remanente de Tesorería negativo del Ayuntamiento en el ejercicio 2007 (588.263 euros), en cumplimiento del artículo 230 de la Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra.

La Cuenta General del Ayuntamiento fue aprobada el 29 de octubre de 2009. No nos consta la aprobación de la liquidación de los presupuestos de la entidad local y de sus organismos autónomos.

Diversas modificaciones de crédito han sido aprobadas y publicadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2008.

La aportación del Ayuntamiento a la Fundación Auditorio de Barañáin prevista en una partida nominativa del presupuesto se formaliza mediante un convenio-programa. El 10 de noviembre de 2008 se firma el correspondiente al ejercicio 2008 si bien la Fundación ha percibido durante 2008 anticipos a cuenta de la aportación prevista en el convenio.

El Remanente de Tesorería Total consolidado a 31 de diciembre de 2008 es negativo por 273.739 euros ya que los remanentes positivos de los organismos autónomos no han podido compensar el negativo del Ayuntamiento que asciende a 697.121 euros. Si del mismo se ajustan los gastos con financiación afectada, se obtiene el Remanente de Tesorería para Gastos Generales que es negativo tanto en el consolidado por 465.686 euros como en el Ayuntamiento por 889.068 euros.

Esta situación de remanente negativo del Ayuntamiento se mantiene desde el ejercicio 2004, con la excepción de 2006 por los ingresos

de naturaleza extraordinaria procedentes de nuevas licencias de taxi. Con respecto a 2007, el remanente negativo se ha incrementado en un 18 por ciento.

Reiteradamente esta Cámara viene indicando que el Ayuntamiento debe efectuar estudios y aplicar las medidas oportunas para garantizar su viabilidad económica.

El interventor municipal en la Memoria anexa al informe, tal y como viene indicando en anteriores ejercicios, hace referencia a lo establecido en el artículo 230 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra sobre las medidas a adoptar para el caso de liquidación del presupuesto con Remanente de Tesorería negativo.

Recomendamos:

- *Realizar la aprobación definitiva del presupuesto antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.*

- *Establecer procedimientos que permitan que la tramitación de las modificaciones de crédito concluyan con anterioridad al 31 de diciembre incluida, en su caso, la publicación.*

- *Aprobar la liquidación de los presupuestos y de la Cuenta General en los plazos previstos en la Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra.*

- *Todo acto de los organismos autónomos del que se deriven obligaciones o derechos debe estar sujeto a la correspondiente intervención o control interno.*

- *En caso de formalizar un convenio con la Fundación Auditorio de Barañáin, firmarlo al inicio del ejercicio correspondiente lo que permitirá una mejor gestión del mismo.*

- *Aplicar por el Ayuntamiento las medidas oportunas tanto en gastos como en ingresos para garantizar su viabilidad económica.*

VI.2. PERSONAL

Las obligaciones reconocidas consolidadas del capítulo de personal ascienden a 7.756.301 euros, lo que supone el 45 por ciento del total de gastos devengados en 2008 y el 54 por ciento de los gastos corrientes.

Los gastos de personal del Ayuntamiento ascienden a 6.348.210 euros, los del Servicio Municipal "Lagunak" a 640.174 euros y los de la Escuela de Música "Luis Morondo" a 767.917 euros.

En relación con el ejercicio 2007, este capítulo se ha incrementado en un 6 por ciento.

La plantilla orgánica del Ayuntamiento y de sus

organismos autónomos se aprobó, inicialmente, el 24 de junio de 2008, publicándose su aprobación definitiva el 3 de octubre de 2008. Su composición es la siguiente:

Entidad	Total puestos	Vacantes
Ayuntamiento	128	43
Servicio Municipal "Lagunak"	17	1
Escuela de Música "Luis Morondo"	22	2
	167	46

El número de puestos vacantes, en conjunto, se sitúa en torno al 28 por ciento, siendo del 34 por ciento para el Ayuntamiento, lo que incide en el elevado número de contrataciones temporales.

La oferta pública de empleo de 2008, aprobada el 28 de agosto de 2008, esta integrada por 40 plazas vacantes.

De la revisión efectuada sobre estos gastos consideramos que los mismos están razonablemente soportados y correctamente contabilizados.

Por otra parte, del análisis realizado sobre el apartado VI.7 contingencias, se observa que varias de las que se han materializado en el ejercicio 2009 corresponden a cuestiones relativas a personal.

Recomendamos:

• *Dado el elevado número de empleados temporales, estudiar la conveniencia de realizar las convocatorias oportunas para cubrir las vacantes.*

VI.3 GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS

Los gastos en bienes corrientes y servicios consolidados se han elevado en el ejercicio 2008 a 5.372.384 euros, representando el 31 por ciento del total de gastos del ejercicio y el 37 por ciento de los gastos corrientes. Su variación, respecto a 2007, ha sido de un 5 por ciento de incremento.

De estos gastos corresponden al Ayuntamiento 3.927.217 euros, al Servicio Municipal "Lagunak" 1.302.654 euros y a la Escuela de Música "Luis Morondo" 142.514 euros.

Se ha verificado la siguiente muestra de expedientes:

	Tipo de contrato	Procedimiento	Importe (IVA incluido)
Contrato de asistencia del servicio de limpieza de los centros escolares municipales y escuelas infantiles	Asistencia	Abierto superior al umbral comunitario	499.148
Contrato de asistencia del servicio de limpieza y de conserjería del polideportivo municipal	Asistencia	Abierto superior al umbral comunitario	133.920

De la revisión de estos expedientes y de una muestra de gastos registrados en este capítulo, se ha verificado su adecuada tramitación sin detectarse incumplimientos relevantes de la normativa aplicable.

VI.4. INVERSIONES

Las inversiones previstas en el presupuesto consolidado para 2008 se han ejecutado en un 71 por ciento, alcanzando la cifra de 2.472.686 euros, que representa el 14 por ciento del total de las

obligaciones reconocidas en el ejercicio. Con respecto a 2007, han aumentado en un 15 por ciento.

El 93 por ciento de las inversiones han sido realizadas por el Ayuntamiento (2.303.724 euros). Las inversiones del Servicio Municipal "Lagunak" han sido de 123.633 euros y los de la Escuela de Música "Luis Morondo", 45.329 euros.

Hemos revisado una muestra de gastos de este capítulo entre los que se incluyen las siguientes adjudicaciones realizadas en el ejercicio 2008:

	Tipo de contrato	Procedimiento	Importe (IVA incluido)
Obras de renovación de redes y pavimentación de la Avenida de los Deportes	Obra	Abierto inferior al umbral comunitario	1.317.932
Obra rehabilitación cubierta Colegio Público Alaitz (3ª parte)	Obra	Negociado sin publicidad comunitaria	136.567

Se ha constatado, en términos generales, el cumplimiento de la legislación contractual en la tramitación de los expedientes.

VI.5 INVENTARIO E INMOVILIZADO

El inventario de bienes del Ayuntamiento, que data de 1992, no fue aprobado ni se ha ido actualizando

Recomendamos:

- *Aprobar el inventario municipal y diseñar procedimientos que permitan una actualización permanente del inventario municipal.*

- *Completar el proceso de escrituración y registro de los bienes municipales.*

VI.6 INGRESOS

Los derechos reconocidos consolidados en el ejercicio 2008 han sido de 17.336.149 euros, de los que 14,5 millones de euros corresponden a ingresos por operaciones corrientes y 2,8 millones a operaciones de capital.

Los ingresos del Ayuntamiento ascienden a 14.656.441 euros, los del Servicio Municipal "Lagunak" a 2.066.775 euros y los de la Escuela de Música "Luis Morondo" a 999.868 euros. Los ajustes por consolidación son de 386.935 euros, entre los que se encuentran las subvenciones del Ayuntamiento a la Escuela de Música de 346.000 euros y al Servicio Municipal "Lagunak" de 7.435 euros y de 33.500 euros, esta última para inversiones.

El grado de realización del presupuesto de ingresos consolidado ha sido del 89 por ciento. La mayoría de los capítulos superan el 93 por ciento, excepto los impuestos indirectos que solo alcanzan el 23 por ciento, experimentando una disminución del 75 por ciento respecto a 2007. Igualmente, la enajenación de inversiones reales solo se ha realizado en un 34 por ciento al declararse desierta la subasta pública para la venta de parcelas de Gazolaz que estaban presupuestadas en 859.820 euros.

En relación con 2007, los derechos reconocidos se han incrementado en un 13 por ciento como consecuencia de los mayores ingresos por

operaciones de capital (149 por ciento) debido a la concertación en 2008 de un crédito para inversiones por un importe de 1.533.000 euros y un plazo de 15 años. Los ingresos por operaciones corrientes han aumentado en un 2 por ciento.

VI.7. CONTINGENCIAS

El Ayuntamiento se encuentra incurso en diversos procedimientos judiciales. En 2009, se han dictado varias sentencias, fundamentalmente en materia de personal, de las que pueden derivarse pagos por un importe aproximado de 170.000 euros.

VI.8. URBANISMO

La norma de planeamiento del Ayuntamiento de Barañáin es el Plan General de Ordenación Urbana aprobado en diciembre de 1990. Planeamiento que prácticamente está ejecutado en su totalidad

A 31 de diciembre de 2008, el Ayuntamiento no había realizado ningún tipo de procedimiento para adecuarse a lo estipulado en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU).

Recomendamos:

- *Adaptar el planeamiento urbanístico a las especificaciones de la LFOTU.*

- *Constituir y gestionar el patrimonio municipal de suelo de forma separada del resto de bienes del Ayuntamiento y registrar las entradas y salidas del mismo, justificando que se han destinado a los fines establecidos en la normativa.*

Dentro del alcance del trabajo para el Informe de fiscalización "Convenios urbanísticos entre particulares y los Ayuntamientos de la Comarca de Pamplona (2005-2008)" citado en el epígrafe III, fue objeto de revisión el convenio sobre el Señorío de Eulza firmado en febrero de 2008.

Se trata de un convenio mixto con modificación de las determinaciones estructurantes del Plan para la zona junto con la gestión de las obras de urbanización para la posterior construcción de viviendas.

En su tramitación destaca que, dentro de las contrapartidas a satisfacer por el promotor se establece que abonará al Ayuntamiento en concepto de mayores cargas de urbanización un importe de 2 millones de euros sin que conste en el expediente los pertinentes informes que justifiquen este importe.

Actualmente, según nos informan desde el Ayuntamiento, el citado convenio no ha llegado a ejecutarse si bien hay una nueva propuesta de convenio sobre el mismo ámbito de actuación que difiere sustancialmente del anterior.

VI.9 . SOCIEDAD MERCANTIL “BARABERRI S.L.”

El Ayuntamiento, en noviembre de 2004, aprobó la constitución de la sociedad limitada “Baraberri S.L.”, de capital íntegramente municipal, para la gestión de los servicios de desarrollo urbanístico y de los servicios económicos integrados dentro del Servicio de Desarrollo Integral de Barañáin, publicado en el Boletín Oficial de Navarra nº 5, de 12 de enero de 2005.

Su capital social asciende a 9.000 euros. El 13 de septiembre de 2006, el Ayuntamiento deposita este importe en la cuenta abierta en una entidad bancaria, denominada “Baraberri S.L. en constitución” en concepto de desembolso de su aportación al capital social de la misma.

La entidad bancaria está a la espera de recibir copia de las escrituras de constitución de la sociedad y mantiene los fondos en dicha cuenta.

Desde Intervención, durante el año 2008, se han realizado diversas gestiones para aclarar esta situación resultando que, si bien el Ayuntamiento remitió a una notaria el 21 de septiembre de 2006 la documentación para su constitución, no se pudo otorgar por cuanto uno de los documentos enviados había caducado. Por lo tanto, la constitu-

ción de la Sociedad no ha podido ser elevada a escritura pública.

Recomendamos:

- *Adoptar las medidas oportunas para clarificar la situación de la sociedad mercantil “Baraberri S.L.” y citarla en la memoria de la cuenta general del Ayuntamiento.*

VI.10 .FUNDACIÓN AUDITORIO BARAÑÁIN

El Ayuntamiento de Barañáin, el 17 de enero de 2003, constituyó y puso bajo su patrocinio la Fundación Auditorio Barañáin / Barañáin Auditorioa Fundazioa, cuyo objeto es la gestión y administración del Centro de Artes Escénicas de Barañáin, de titularidad municipal.

Las cuentas anuales abreviadas del ejercicio 2008, que se adjuntan en el anexo I de este informe, han sido objeto de revisión limitada por parte de un profesional externo, cuyo trabajo se centró, fundamentalmente, en aspectos de contratación y de presentación de las cuentas anuales.

En este ejercicio, la Fundación ha obtenido unos ingresos de 822.736 euros y realizado unos gastos de 850.864 euros, obteniendo, por tanto, un déficit de 28.128 euros.

Durante el ejercicio 2008, el Ayuntamiento ha aportado a la Fundación 447.000 euros para su funcionamiento.

La Fundación a 31 de diciembre de 2008 presenta un patrimonio neto contable negativo por importe de 19.166 euros, deudas a largo plazo por 65.460 euros y un fondo de maniobra (activo corriente menos pasivo corriente) también negativo por 169.334 euros.

A continuación se presentan las aportaciones realizadas por el Ayuntamiento desde su creación así como los resultados obtenidos por la Fundación Auditorio de Barañáin/ Barañáin Auditorioa Fundazioa y su repercusión en los fondos propios.

	Aportación dotación fundacional	Aportación gastos funcionamiento	Total aportación Ayuntamiento	Excedentes del ejercicio (Resultado)	Fondos Propios a 31 de diciembre
2003	150.000	293.024	443.024	-25.354	124.646
2004	0	400.000	400.000	-144.417	-19.771
2005	161.250	278.428	439.678	-281.936	-140.457
2006	278.000	185.000	463.000	-108.959	28.584
2007	147.000	300.000	447.000	-166.623	8.961
2008	0	447.000	447.000	-28.128	-19.167

En 2009, el Ayuntamiento y el Gobierno de Navarra firmaron un convenio por el que éste se compromete a aportar en 2009 un total de 200.000 euros para la financiación de las actividades del auditorio.

Informe que se emite a propuesta de la auditora M^a Pilar Sola Mateos, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 30 de junio de 2010

El Presidente en funciones: Luis Ordoki Urdazi

ANEXO 2. FUNDACIÓN AUDITORIO BARAÑÁIN/BARAÑAIN AUDITORIOA FUNDAZIOA

Balances de situación abreviados al 31 de diciembre de 2008

(Expresados en euros sin decimales)

ACTIVO	
	31-12-2008
Inmovilizado	215.628
Inmovilizado intangible	88
Inmovilizado material	215.540
Activo corriente	110.432
Usuarios y otros deudores	107.759
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	2.673
Total Activo	326.060
PATRIMONIO NETO Y PASIVO	
	31-12-2008
Fondos propios	-19.166
Dotación Fundacional	736.250
Excedentes negativos de ejercicios anteriores	-727.288
Excedente del ejercicio	-28.128
Pasivo no corriente	65.460
Deudas a largo plazo	65.460
Pasivo corriente	279.766
Deudas a corto plazo	95.501
Acreedores comerciales	184.265
Total Patrimonio Neto y Pasivo	326.060

Cuentas de resultados abreviadas para el ejercicio anual finalizado el 31 de diciembre de 2008

(Expresadas en euros sin decimales)

	2008
Ingresos de la entidad por la actividad propia	464.895
Ventas y otros ingresos ordinarios de la activ. mercantil	356.982
Otros ingresos de explotación	798
Gastos de personal	-430.387
Otros gastos de explotación	-358.632
Amortización del inmovilizado	-52.213
Resultado de explotación	-18.557
Ingresos financieros	61
Gastos financieros	-9.632
Resultado financiero	-9.571
Resultado antes de impuestos	-28.128
Excedente del ejercicio	-28.128

Informe de asesoramiento sobre los aspectos financieros, económicos y de amortización de los denominados peajes en la sombra, que en estos momentos se están pagando con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 6 de septiembre de 2010, acordó ordenar la publicación del informe de asesoramiento, emitido por la Cámara de Comptos, sobre los aspectos financieros, económicos y de amortización de los denominados peajes en la sombra, que en estos momentos se están pagando con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

Pamplona, 7 de septiembre de 2010

La Presidenta: Elena Torres Miranda

Informe de asesoramiento sobre los aspectos financieros, económicos y de amortización de los denominados peajes en la sombra, que en estos momentos se están pagando con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

- I. Introducción (Pág. 15).
- II. Descripción de la situación (Pág. 16).
 - II.1. General (Pág. 16).
 - II.2. En Navarra (Pág. 16).
 - II.3. Contabilidad Pública y Contabilidad Nacional (Pág. 17).
- III. Objetivo (Pág. 17).
- IV. Alcance (Pág. 17).
- V. Conclusiones y recomendaciones generales (Pág. 18).
- VI. Comentarios y observaciones (Pág. 19).
 - VI.1. El Peaje en la sombra (Pág. 19).
 - VI.2. Consideración o no como deuda pública (Pág. 19).
 - VI.3. Desde el punto de vista económico (Pág. 20).
 - VI.3.1. El peaje desde el punto de vista económico (Pág. 20).
 - VI.3.2. Normas contables (Pág. 22).
 - VI.4. Datos en Navarra (Pág. 23).

I. INTRODUCCIÓN

La Mesa del Parlamento de Navarra solicitó un informe a los servicios jurídicos (del Parlamento) para interpretar si la última frase del artículo 73 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, implica la obligación de informar de los compromisos de gasto futuro derivados del llamado "peaje en la sombra" mediante el que se abonan determinadas obras públicas.

El artículo 73, de la Ley 31/2007, anteriormente mencionado señala que: "El Departamento de Economía y Hacienda remitirá en el primer mes de cada trimestre natural al Parlamento de Navarra información sobre el importe y las características principales de las operaciones de endeudamiento realizadas durante el trimestre anterior, al amparo de las autorizaciones a que se refiere este capítulo. Asimismo, remitirá información sobre la situación global del endeudamiento, con la relación y características principales de las operaciones en vigor."

El informe de los servicios jurídicos (del Parlamento) concluye diciendo lo siguiente:

"Que no corresponde a los servicios jurídicos del Parlamento precisar si los compromisos de gasto futuro derivados del peaje en la sombra (...) requiere su consolidación contable en las cuentas de las Administraciones públicas según los criterios de Eurostat sobre déficit y deuda pública."

Ante las dudas suscitadas sobre la obligatoriedad o no de presentar la referida información por parte del Departamento de Economía y Hacienda, en sesión celebrada el día 19 de abril de 2010, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra solicitó, a petición de los Grupos Parlamentarios Unión del Pueblo Navarra, Nafarroa Bai y Socialistas del Parlamento de Navarra y de las A.P.F. de Convergencia de Demócratas de Navarra y de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, que la Cámara de Comptos de Navarra realice un informe de fiscalización sobre los aspectos financieros, económicos y de amortización de los denominados "peajes en la sombra" que en estos momentos se están pagando con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

La Cámara de Comptos de Navarra incorporó en su programa de trabajo para el año 2010 la realización de este informe.

El trabajo lo ha realizado en el mes de junio un equipo de trabajo integrado por un auditor y un técnico de auditoría. Se ha contado igualmente con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos de Navarra.

El informe se estructura en cinco epígrafes, además de esta introducción. En el segundo se hace una breve descripción del peaje en la sombra. El tercero y cuarto recogen los objetivos y alcance. En el quinto se presentan las conclusiones y recomendaciones generales y finalmente, en el último, se efectúan los comentarios y observaciones que explican y amplían estas conclusiones.

Agradecemos al personal del Parlamento y del Departamento de Economía y Hacienda la colaboración prestada para la realización de este trabajo.

II. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN

II.1. GENERAL

Los denominados “peajes en la sombra” son uno de los métodos de colaboración público-privada, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.

Los posibles sistemas de la Administración para realizar, por ejemplo, una infraestructura, serían:

1. Método tradicional. La Administración elabora un proyecto y adjudica su realización a una empresa privada a la que paga periódicamente su ejecución (las certificaciones) con cargo a los presupuestos.

2. El denominado “sistema español”. Se crea una empresa o sociedad pública participada mayoritariamente por una Administración para la ejecución y gestión de una infraestructura. La Administración aporta capital a la empresa pública y ésta es la que se encarga de la realización de la infraestructura.

3. El denominado “modelo alemán”. Se adjudica la obra a una empresa privada, pero el pago no se realiza periódicamente, sino de una sola vez al terminar la obra. Es decir, se logra retrasar los pagos hasta el momento de terminación de la obra.

4. Peaje en la sombra. La Administración adjudica a una empresa privada la construcción, y normalmente la gestión y mantenimiento de una infraestructura, y le retribuye mediante un canon anual en función del uso de la infraestructura.

5. Concesión administrativa. Se adjudica a una entidad privada la construcción y explotación de una infraestructura por un tiempo determinado que se financia con el cobro de un peaje a los usuarios. La utilizada tradicionalmente en las autopistas de peaje.

La aparición de estos modelos de colaboración coincide con el endurecimiento de la política presupuestaria en el ámbito de la Unión Europea, planteada como requisito para alcanzar un desarrollo económico sostenido. Con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los estados miembros adquieren compromisos para reducir los déficit públicos y alcanzar el equilibrio presupuestario y la colaboración público-privada se contempla como una de las posibilidades de actuación que permite cumplir estos objetivos y a las administraciones la realización de sus infraestructuras.

Centrándonos en el peaje en la sombra, podemos señalar que normalmente intervienen tres agentes:

a) La Administración Pública que pretende construir una infraestructura o prestar un servicio y es quien define las características y requisitos de la infraestructura y las condiciones en que debe prestarse el servicio.

b) Una empresa privada, que es quien asume la construcción y, en su caso, la gestión del servicio. Es normal que se constituyan sociedades entre una empresa especializada en la materia y una entidad financiera.

c) Una entidad que financia la operación o que dirige la operación financiera,

Este sistema se ha utilizado con mayor profusión en la construcción de vías de comunicación y en el sector sanitario, normalmente para proyectos que requieren un importante gasto de capital, su período de amortización es dilatado y el principal comprador de los servicios es la Administración.

II.2. EN NAVARRA

El sistema de peaje en la sombra ha sido utilizado en Navarra en tres ocasiones: para la construcción de la autovía A-12, del Camino; para la construcción y explotación de las infraestructuras para transformar en regadío las zonas del Canal de Navarra; y para algunos tramos de la autovía

del Pirineo, que está en fase de construcción y no ha generado obligaciones de pago. También se anuncia la posibilidad de ejecutar por este medio alguna infraestructura del futuro tren de alta velocidad.

Sobre las dos primeras obras esta Cámara emitió un informe, en septiembre de 2007, titulado “Gastos futuros derivados de la autovía del Camino, las zonas regables del Canal de Navarra y el Montepío de funcionarios”. En este informe se decía, en relación con el peaje en la sombra:

“Con los modelos de concesión de servicios se consigue financiar la construcción y explotación de infraestructuras mediante el pago de un canon. De esta manera, se consigue diferir el pago sin necesidad de emitir deuda y, además, se transfiere parte del riesgo a la iniciativa privada.

Con independencia del cumplimiento de las normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) en relación con la consolidación o no de la deuda y de la manera de su contabilización, es evidente que se trata de infraestructuras que se dedican al uso público, cuya obtención formal puede demorarse en el tiempo, y que se adquieren unos compromisos de pago que deben considerarse a la hora de analizar la situación económica de la administración correspondiente”

II.3. CONTABILIDAD PÚBLICA Y CONTABILIDAD NACIONAL

Ante las diferencias de los sistemas contables públicos en la Unión Europea y la dificultad para su interpretación homogénea, la Unión Europea ha establecido diversas normas con el fin de homogeneizar la información contable, principalmente a partir de los acuerdos sobre nivel de déficit y volumen de la deuda.

En la elaboración de esta normativa juega un papel esencial la “Oficina Estadística de la Unión Europea” (Eurostat) y en el Estado el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que es la encargada de elaborar las cuentas públicas, siguiendo los criterios de contabilidad nacional.

Por ello, nos encontramos por una parte con la contabilidad pública tradicional, que presenta la liquidación presupuestaria, el balance y la cuenta de resultados y, por otra, con la contabilidad nacional que, para el conjunto del Estado, elabora la IGAE, siguiendo los criterios del sistema europeo de cuentas (SEC 95)

III. OBJETIVO

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra, y teniendo en cuenta la petición parlamentaria, se ha realizado este informe sobre los aspectos económicos, financieros y de amortización de los peajes en la sombra.

Dada la petición realizada, que surge como consecuencia de una anterior a los servicios jurídicos del Parlamento, esta Cámara de Comptos considera más adecuada la emisión de un informe de asesoramiento sobre las consecuencias que para los estados financieros puede tener la ejecución de determinadas obras o servicios a través del sistema de colaboración público-privada, denominado “peaje en la sombra”. En este sentido, los objetivos concretos de nuestro informe son:

- Definir el peaje en la sombra: características, requisitos, funcionamiento.

- Analizar, en función de la normativa vigente, cuándo el peaje en la sombra debe ser considerado deuda pública y sus efectos en los estados financieros.

- Analizar el peaje en la sombra desde el punto de vista económico.

- Determinar el gasto presupuestario en que se ha incurrido en los peajes en la sombra y su comparación con las previsiones.

IV. ALCANCE

Teniendo en cuenta los objetivos planteados, para la realización de este trabajo se ha analizado la siguiente documentación:

- El informe sobre “Gastos futuros derivados de la autovía del camino, las zonas regables del Canal de Navarra y el Montepío de funcionarios”, así como toda la documentación soporte del citado informe.

- La ejecución presupuestaria relativa a los conceptos relacionados con el peaje en la sombra.

- Normativa relacionada con la colaboración público-privada: Plan de contabilidad, Ley de contratos, SEC-95, criterios Eurostat, etc.

- Diversos artículos doctrinales, tanto de carácter jurídico como contable, que hacen referencia a este tema.

- Los proyectos de nuevas normas de contabilidad.

El trabajo se ha desarrollado siguiendo los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y desarrolladas por esta Cámara de Comptos de Navarra en su manual de fiscalización.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Presentamos a continuación las conclusiones generales que se derivan del trabajo realizado y que se comentan o amplían en el epígrafe VI de este informe.

- El peaje en la sombra es una de las formas de la colaboración público-privada por el que una administración encarga a una empresa privada la construcción, mantenimiento y explotación de una infraestructura o servicio que le abona mediante el pago, a partir de su puesta en servicio, de un canon anual en función de su uso y calidad.

- Actualmente se considera que hay tres tipos de riesgo en estas operaciones:

- a) Riesgos derivados de la construcción, como los producidos por retrasos, sobrecostes, deficiencias técnicas, etc.

- b) Riesgos de “disponibilidad de las infraestructuras,” como los derivados de la imposibilidad de suministrar el volumen solicitado o de que las infraestructuras se mantengan en los niveles de la calidad exigida por la normativa o por el propio contrato.

- c) Riesgos derivados de la demanda del servicio. Los que se producen en función de la utilización del servicio, cuando esta variación no es imputable a la gestión de la entidad.

- En la Unión Europea, a efectos de la contabilidad nacional, es Eurostat quien establece los criterios que han de seguirse para ver si una operación de éstas debe o no computar para medir el nivel de déficit y endeudamiento.

- Las actuales directrices de Eurostat señalan que no debe computar a efectos de déficit si la empresa privada asume el riesgo de construcción y uno de los otros dos riesgos (disponibilidad y demanda).

- La presentación de las cuentas según el SEC 95 se hace en el ámbito estatal, siendo responsabilidad del Ministerio de Economía y Hacienda.

- Los criterios que se aplican a la colaboración público-privada a efectos de contabilidad nacional los decide el Ministerio de Economía y Hacienda,

siguiendo los de Eurostat, en un marco cambiante e inestable, lo que puede producir cierta inseguridad.

- El Ministerio de Economía y Hacienda consideró que las dos actuaciones actualmente vigentes en Navarra financiadas mediante peaje en la sombra (Autovía del Camino y zonas regables del Canal de Navarra, en parte) cumplen los requisitos señalados por Eurostat para no computar como deuda a efectos de lo señalado en el SEC 95.

- La normativa navarra no ha establecido previsiones ni criterios sobre la consideración que debe darse a las operaciones financiadas mediante peaje en la sombra. Parece lógico, por tanto, que se utilicen los criterios del SEC 95 y, en consecuencia, que no tengan la consideración de deuda.

- Desde un punto de vista exclusivamente económico, esta Cámara de Comptos entiende que las operaciones financiadas mediante peaje en la sombra constituyen obligaciones financieras de importe variable y que deben ser consideradas al valorar el endeudamiento y los importes de la carga financiera (intereses y amortizaciones) que origina la deuda.

- Los proyectos de modificación de las normas contables, todavía no aprobadas en el ámbito estatal, están contemplando un cambio en la consideración del peaje en la sombra, al entenderlo como un arrendamiento financiero y, por tanto, con efectos en el déficit y la deuda pública.

- El volumen de endeudamiento de una administración viene limitado por su capacidad para asumir la carga financiera. Este límite se establece como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de personal, compras de bienes y transferencias corrientes.

Los objetivos de estabilidad lo señalan en porcentaje del PIB. En Europa, para los estados miembros de la Unión, se baraja como límite del endeudamiento el 60 por ciento del PIB y el tres por ciento como déficit.

- Sobre el límite, nivel y capacidad de endeudamiento influyen de manera significativa la posible variación de los ingresos tributarios y el periodo de amortización de la deuda viva.

- En el caso de Navarra y de acuerdo con los datos del año 2009, el límite de endeudamiento se sitúa en el 13,39 por ciento, el nivel en el 0,91 y, por tanto, la capacidad de endeudamiento sería el 12,48 por ciento. Si tenemos en cuenta el efecto de los “beneficios fiscales” en la ejecución presu-

puentaria, estos indicadores serían 6,20 por ciento para el límite, 1,01 por ciento para el nivel, y 5,19 por ciento para la capacidad. La deuda del Gobierno de Navarra asciende al 5,64 por ciento del PIB.

- Si tenemos en cuenta los pagos de los cánones como carga financiera y el endeudamiento únicamente de la autovía (ya que las zonas regables se encuentran en ejecución todavía) el límite y el nivel cambian en el mismo importe, por lo que la capacidad de endeudamiento sigue siendo la misma. Esto se produce al incrementar la carga financiera por el importe del canon, pero disminuir en ese mismo importe los gastos para el cálculo del índice.

Estos indicadores serían: Límite 14,47 por ciento, nivel 1,99 por ciento, capacidad 12,48 por ciento.

En el caso de considerar los “beneficios fiscales” estos indicadores serían: 7,40 por ciento; 2,21 por ciento y 5,19 por ciento, respectivamente.

La deuda respecto al PIB se situaría en el 7,78 por ciento.

- En el ámbito de las comunidades autónomas y según los acuerdos entre éstas y el Estado, se estima que para el año 2011 el nivel de déficit no debe superar el 1,3 por ciento del PIB. Sobre una estimación del PIB navarro de unos 18.500 millones, supone un importe de deuda de 240 millones.

Por todo ello, recomendamos:

- *Analizar la conveniencia de incluir en la normativa económico-presupuestaria vigente referencia expresa a los peajes en la sombra.*

- *Con independencia de los criterios jurídicos, ampliar la información económico financiera presentando los datos de endeudamiento, tanto con las obligaciones estrictas que se derivan de la normativa, como con las que se desprenden de su consideración económica, todo ello en aras a facilitar la máxima información y ampliar la transparencia sobre la situación económica de la Comunidad Foral.*

VI. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

Realizamos en este epígrafe una serie de comentarios y observaciones que amplían y favorecen la comprensión del informe y de las conclusiones generales presentadas en el epígrafe anterior:

VI.1. EL PEAJE EN LA SOMBRA

Sin entrar en consideraciones jurídicas, podemos considerar que un contrato de “peaje en la sombra” corresponde a lo que se denomina contrato mixto, ya que normalmente comprende la construcción de la infraestructura, su mantenimiento y posterior explotación durante un período de tiempo, con la obligación de reintegrarla a la Administración al finalizar dicho período.

El auge de estos modelos se produce al mismo tiempo que aparecen las restricciones presupuestarias, ya que la Administración sustituye los pagos de la construcción (certificaciones mensuales) por un canon a abonar durante el período de explotación en función, normalmente, de su uso.

En definitiva, si la Administración construyera la infraestructura, necesitaría desembolsar el importe al mismo tiempo que la construcción y después debería realizar su mantenimiento. Normalmente, dado el importe de la inversión, tendría que recurrir al endeudamiento.

Con esta operación evita el endeudamiento, ya que la financiación de la construcción corresponde a la empresa privada y sustituye el endeudamiento por un canon a pagar con la puesta en servicio de la infraestructura.

A los efectos de este informe, el problema radica en si debe considerarse el canon como un mero gasto corriente en los presupuestos de cada año, o si tiene la consideración de deuda.

Es decir, con el peaje en la sombra, la Administración consigue ejecutar obras sin tener que desembolsar su importe, involucrar a empresas privadas para financiar infraestructuras públicas, diferir su pago a lo largo del período de amortización de la infraestructura y, lógicamente, la entidad privada deberá obtener su correspondiente beneficio industrial.

VI.2. CONSIDERACIÓN O NO COMO DEUDA PÚBLICA

Para dar reapuesta a estas preguntas, Eurostat estableció unos criterios en el año 2000 y otros nuevos en el año 2004.

Según estos últimos, para la consideración de los activos como públicos, en cuyo caso computaría como deuda (arrendamiento financiero) y el inmovilizado debe registrarse en la contabilidad de la Administración Pública, o como privados (arrendamiento operativo) en cuyo caso no computaría como deuda y el inmovilizado se registra en la

contabilidad de la empresa privada, Eurostat establece tres tipos de riesgo:

a) Riesgos derivados de la construcción, como los producidos por retrasos, sobrecostes, deficiencias técnicas, etc.

b) Riesgos de “disponibilidad de las infraestructuras”, como los derivados de la imposibilidad de suministrar el volumen solicitado o de que las infraestructuras se mantengan en los niveles de la calidad exigida por la normativa o por el propio contrato.

c) Riesgos derivados de la demanda del servicio. Los que se producen en función de la utilización del servicio, cuando esta variación no es imputable a la gestión de la entidad.

La normativa europea ha establecido que, durante el período de concesión, estos activos no se registren en los balances de las administraciones públicas si la entidad privada soporta el riesgo de construcción y, además, uno de los otros dos: el de disponibilidad o el de demanda.

Por el contrario, si la administración soporta el riesgo de construcción o la entidad privada únicamente soporta este riesgo, se registrarán como públicos.

Durante el período de concesión, la consideración de los bienes como públicos obliga a reflejarlos en sus cuentas y, en consecuencia, se incrementa el déficit y la deuda pública por la parte no pagada. Si no se consideran como bienes públicos no se incluyen en las cuentas de la Administración pública y, por lo tanto, no incrementan el déficit ni la deuda pública. En ambos casos, tras su puesta en funcionamiento, la Administración deberá abonar, con cargo a sus presupuestos, el importe del canon.

En el caso de Navarra, las dos concesiones analizadas en el informe reunían, según el Minis-

terio de Economía y Hacienda, los requisitos que Eurostat considera necesarios para no ser considerados como deuda. Esto implica que las infraestructuras las registran las empresas concesionarias en su balance y que la Administración registrará en sus liquidaciones presupuestarias, a partir de la terminación de las inversiones, los importes del canon como un gasto corriente.

Al final del período de concesión, la Administración obtendrá un beneficio como consecuencia de la entrega de la infraestructura, que debe estar preparada para su correcto funcionamiento. Lógicamente, esto obliga a que en esos últimos años de la concesión se produzca un exhaustivo control sobre su mantenimiento.

VI.3. DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO

VI.3.1. El peaje desde el punto de vista económico

Tradicionalmente se considera endeudamiento el adquirido por una entidad mediante la emisión de deuda y los préstamos o créditos concedidos por entidades financieras o, en su caso, por otras administraciones.

Presupuestariamente, el endeudamiento se registra mediante un ingreso en el capítulo IX del presupuesto y en los siguientes años mediante apuntes en los capítulos III y IX de gastos, que recogen el importe de los intereses y la amortización anual, respectivamente.

La suma de los importes de estos dos capítulos del presupuesto de gastos es lo que se denomina carga financiera.

Técnicamente, la capacidad de endeudamiento de una administración viene definida por la diferencia entre el límite de endeudamiento y el nivel de endeudamiento.

El límite es:

1 a 5 de ingresos

El nivel es:

capítulos 3 y 9 de gastos
1 a 5 de ingresos

En definitiva, la capacidad de endeudamiento indica los recursos corrientes que quedan de la ejecución presupuestaria para asumir nueva carga financiera. Y este importe de nueva carga financiera nos señalará el importe total de la posible nueva deuda a concertar.

Sin embargo, en los estudios y análisis sobre el endeudamiento y entre éstos en los objetivos de estabilidad que se señalan en la política económica y fiscal, se utiliza como indicador el porcentaje de deuda sobre el Producto Interior Bruto (PIB).

En opinión de esta Cámara de Comptos, y al margen de otros compromisos, el endeudamiento que la Comunidad Foral puede soportar viene limitado por su capacidad para devolver el principal y los correspondientes intereses, es decir, para que los presupuestos soporten la carga financiera.

Por ello y desde el punto de vista económico financiero, los importes derivados del canon a pagar como consecuencia de concesiones de peaje en la sombra se incluyen para realizar estos cálculos, tanto si la concesión cumple los requisitos de Eurostat (gasto corriente) como si no los cumple (carga financiera).

Por otra parte, y desde el punto de vista económico, no podemos olvidar que:

– Se trata de una infraestructura promovida por una administración que es destinada al servicio público.

– Normalmente se habrá utilizado (en el caso de las carreteras) la expropiación para adquirir los terrenos.

– Los terrenos, aunque su importe lo pague la empresa privada, no se transmiten a ésta y siguen figurando como de propiedad pública.

– Que tras el período de concesión se deben entregar a la administración en perfecto estado de conservación.

Aspectos todos ellos que nos llevan a concluir que, desde el punto de vista económico, deban ser considerados como bienes públicos.

Para ver la capacidad de endeudamiento de la Hacienda Foral, partimos de la ejecución presupuestaria del Gobierno de Navarra del año 2009, que presenta unos derechos reconocidos de 4.221.067.102 euros y unas obligaciones reconocidas de 4.372.680.252 euros;

– Los ingresos de los capítulos 1 a 5 ascienden a 3.846.084.504

– Los gastos de los capítulos 1, 2 y 4 ascienden a 3.331.032.199

– Los gastos de los capítulos 3 y 9 ascienden a 35.149.294

Hay que tener en cuenta que habitualmente la deuda que vence se sustituye por deuda nueva, es decir, en la práctica se renueva, por lo que el capítulo 9 de gastos no presenta prácticamente ejecución presupuestaria

En el año 2008 la deuda renovada ascendió a 60 millones, en el 2009 no vencía ninguna deuda y en 2010 vencen otros 60 millones. En 2009, el volumen total de deuda se sitúa en 1.030 millones como consecuencia de añadir a los 815 millones de deuda viva a 31-12-08, los 215 emitidos o concertados en el año 2009.

$$\text{Límite de endeudamiento: } \frac{3.846.084.504 - 3.331.032.199}{3.846.084.504} \times 100 = \frac{515.052.305}{3.846.084.504} \times 100 = 13,39 \%$$

$$\text{Nivel de endeudamiento: } \frac{35.149.294}{3.846.084.504} \times 100 = 0,91 \%$$

Por lo tanto la capacidad de endeudamiento sería de 12,48 por ciento o, dicho de otra forma, hay un margen de 480 millones para soportar nueva carga financiera, aunque habrá que tener en cuenta que actualmente no hay amortización de deuda.

Si consideramos los importes del canon por peaje en la sombra, que en el año 2009 fue de 41.490.383 euros (véase epígrafe VI.4), estos indicadores se modifican ya que los gastos corrientes disminuyen en esa cifra y la carga financiera se incrementa en ese mismo importe. Así los indicadores son:

$$\text{Límite de endeudamiento: } \frac{515.052.305 + 41.490.383}{3.846.084.504} \times 100 = \frac{556.542.688}{3.846.084.504} \times 100 = 14,47 \%$$

$$\text{Nivel de endeudamiento: } \frac{35.149.294 + 41.490.383}{3.846.084.504} \times 100 = 1,99 \%$$

Por lo que la capacidad de endeudamiento, 12,48 por ciento, sigue siendo la misma.

La ejecución presupuestaria del Gobierno de Navarra incluye los denominados "Beneficios fiscales", que en el año 2009 ascendían a 380 millones. Si no consideramos éstos, las cifras serían:

– Los ingresos de los capítulos 1 a 5 ascienden a 3.465.583.506

– Los gastos de los capítulos 1, 2 y 4 ascienden a 3.250.578.553

– Los gastos de los capítulos 3 y 9 ascienden a 35.149.294

Por lo que:

Límite de endeudamiento:

$$\frac{3.465.583.506 - 3.250.578.553}{3.465.583.506} \times 100 = \frac{215.004.953}{3.465.583.506} \times 100 = 6,20 \%$$

$$\text{Nivel de endeudamiento: } \frac{35.149.294}{3.465.583.506} \times 100 = 1,01 \%$$

Por lo tanto la capacidad de endeudamiento sería de 5,19 por ciento o, dicho de otra forma, hay un margen de 215 millones para soportar nueva carga financiera, aunque habrá que tener en cuenta que actualmente no hay amortización de deuda.

Si consideramos los importes del canon por peaje en la sombra, que en el año 2009 fue de 41.490.383 euros (véase epígrafe VI.4), estos indicadores se modifican ya que los gastos corrientes disminuyen en esa cifra y la carga financiera se incrementa en ese mismo importe, pero al igual que en el caso anterior, la capacidad de endeudamiento sigue siendo la misma.

Estos datos, lógicamente, se verán modificados si se produce un descenso en la recaudación tributaria o una variación en el periodo de vencimiento de la deuda. Igualmente, habría que analizar el efecto del endeudamiento de las empresas públicas.

Es evidente que este criterio económico puede chocar con los criterios de Eurostat, pero para esta Cámara de Comptos la realidad económica no puede obviarse, ni los responsables de las administraciones públicas pueden cerrar los ojos ante ella, aunque pueda suponer la disminución de la capacidad de inversión de una administración.

En el fondo, el peaje en la sombra, aunque cumpla los requisitos establecidos por Eurostat, no deja de ser una operación de "ingeniería financiero-contable" autorizada para facilitar la actividad inversora de las administraciones públicas en una época de restricciones presupuestarias.

VI.3.2. Normas contables

Actualmente se están tramitando una serie de actualizaciones de la normativa contable con efectos en el ámbito público y privado.

El Comité de Interpretaciones de las Normas Internacionales de Información Financiera, publicó en noviembre 2006 la CINIIF 12 "Acuerdos de concesión de servicios". Esta interpretación ha sido adoptada por la Unión Europea a través del Reglamento 254/2009, de 25 de marzo 2009. La CINIIF 12 recoge las pautas básicas que configuran el tratamiento contable que debe aplicar la empresa concesionaria que formalice este tipo de acuerdos de concesión.

A su vez, el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas tiene previsto aprobar, para su entrada en vigor el 1 de enero 2011, la Orden Ministerial por la que se aprueban las normas de registro, valoración e información a incluir en la memoria sobre los acuerdos de concesión de

infraestructuras públicas, en aras a llevar a cabo la transposición del citado Reglamento europeo al ámbito nacional, acorde con el proceso de convergencia con las normas internacionales de contabilidad.

Si se aprueban estas nuevas normas, el cambio fundamental que se producirá en la regulación contable respecto a los acuerdos de concesión (entre otros, el sistema de peaje en la sombra) es que la empresa concesionaria deberá contabilizar el acuerdo de concesión como un activo financiero o como un inmovilizado intangible. Por parte del ente concedente (administración pública) el tratamiento de estos acuerdos de concesión será el de arrendamiento financiero (y por ello con el correspondiente impacto en el déficit y la deuda pública

en sus cuentas anuales y presupuesto), ya que el ente concedente es el titular del servicio público que controla o regula.

Este nuevo enfoque que recoge el cambio de las Normas Contables está en la línea de primar el fondo de las operaciones contables sobre la forma, principio fundamental del nuevo marco regulador de la contabilidad.

VI.4. DATOS EN NAVARRA

De la contabilidad del Gobierno de Navarra se desprende que los pagos realizados en concepto de canon por la autovía del Camino y las zonas regables del Canal de Navarra ascienden a:

A. Zonas regables

Año	Importe
2007	447.706
2008	1.379.657
2009	3.912.322
Total	5.739.685

No entramos a analizar estos pagos ya que los regadíos están todavía en fase de construcción y estos pagos corresponden a las primeras fases ya terminadas.

B. Autovía

El canon se paga mensualmente y en el año siguiente se efectúa la regularización en función del tráfico real. Imputando los pagos al año en que se originan, éstos han sido:

Año	Importe
2007	33.916.847
2008	35.782.059
2009	37.578.061

La previsión de pagos para estos años en euros corrientes, considerando una inflación

media para todo el período de concesión del tres por ciento, era:

Año	Importe previsto
2007	27.526.751
2008	29.496.668
2009	32.150.320

Es decir, que la diferencia entre el canon real y las previsiones iniciales, como consecuencia principalmente del mayor tráfico, son:

Año	Diferencia canon real-previsto	%
2007	6.390.095	23
2008	6.285.391	21
2009	5.427.741	17

Estos incrementos del canon sobre los previstos ha permitido que también sean mejores los resultados de la concesionaria. Así, en los estudios analizados, la empresa concesionaria no obtiene beneficios hasta el quinto año del funcio-

namiento de la autovía, mientras que los resultados reales obtenidos en los dos primeros años han sido, según las cuentas presentadas en el Registro Mercantil:

Año	Resultado obtenido según cuentas presentadas en el registro
2007	4.624.398
2008	4.127.464

C. Deuda sobre el PIB

La deuda en porcentaje sobre el PIB (datos no definitivos) se sitúa en el año 2009 en el 5,64 por ciento, porcentaje que corresponde a 1.030 millones de deuda sobre 18.245,5 millones estimados para el PIB de Navarra.

Si tenemos en cuenta únicamente la autovía, ya que las infraestructuras de riegos están todavía en ejecución, a la deuda del Gobierno habría que sumar 390 millones, que es el precio final reconocido del conjunto de obras de la autovía (no consideramos la amortización teórica que se hubiera producido en los tres años). En este caso el porcentaje de deuda se elevaría a:

$$\frac{1.030 + 390}{18.245,5} = \frac{1.420}{18.245,5} = 7,78 \%$$

Hemos considerado únicamente el importe de la construcción, ya que es el que hubiera habido que concertar para abonar la obra siguiendo el sistema tradicional. Por ello no consideramos ni los intereses ni la parte correspondiente al mantenimiento.

Tampoco hemos tenido en consideración la deuda de las empresas públicas que, según las cuentas del año 2008 (últimas disponibles) se situaba en 162,8 millones de euros.

En 2010 se ha emitido nueva deuda por importe de 494 millones de euros.

Por las noticias que conocemos sobre las medidas que se pueden adoptar entre el Estado y

las Comunidades Autónomas, se desprende que, para éstas, se estima como cifra máxima de déficit para el ejercicio 2011 la del 1,3 por ciento del PIB. En nuestro caso, sobre un PIB de unos 18.500 millones, supone 240 millones de euros. Este importe sumado a los ingresos presupuestarios previstos nos proporcionará el volumen máximo de gasto de los presupuestos del año 2011.

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

Pamplona, a 1 de julio de 2010

El Presidente: Helio Robleda Cabezas