

BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

IX Legislatura

Pamplona, 13 de noviembre de 2017

NÚM. 139

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe de fiscalización sobre gastos de representación, reuniones, viajes e indemnizaciones y contratación pública de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

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

Informe de fiscalización sobre gastos de representación, reuniones, viajes e indemnizaciones y contratación pública de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 30 de octubre de 2017, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre gastos de representación, reuniones, viajes e indemnizaciones y contratación pública de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del citado informe.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 30 de octubre de 2017

La Presidenta: Ainhoa Aznárez Igarza

Informe de fiscalización sobre gastos de representación, reuniones, viajes e indemnizaciones y contratación pública de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

I. Introducción (Pág. 3).

II. Las Bardenas Reales y la Comunidad de Bardenas Reales (Pág. 5).

II.1. Descripción territorial y del objeto dominical (Pág. 5).

II.2. Protección del territorio de las Bardenas Reales (Pág. 7).

II.3. Régimen jurídico y organización interna de la Comunidad de Bardenas Reales (Pág. 9).

III. Alcance del trabajo (Pág. 11).

IV. Opinión (Pág. 12).

IV.1. Opinión de auditoría financiera sobre “gastos de representación, reuniones, viajes e indemnizaciones” (Pág. 13).

IV.2. Opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad en materia de contratación pública (Pág. 14).

V. Comentarios, observaciones y recomendaciones (Pág. 15).

V.1. Gastos por atenciones protocolarias y representativas (Pág. 15).

V.2. Indemnizaciones cargos electivos (Pág. 18).

V.3. Asistencia a reuniones y conferencias (Pág. 20).

V.4. Gastos de viaje institucionales (Pág. 22).

V.5. Contratación pública (Pág. 32).

Anexo. Evolución de la ejecución presupuestaria y principales magnitudes de la Comunidad de Bardenas Reales (2010 a 2016) (Pág. 43).

I. INTRODUCCIÓN

Entre finales de 2016 y principios de 2017, se recibieron en la Cámara de Comptos las siguientes peticiones sobre la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra:

- Acuerdo de la Junta de Portavoces del 28 de noviembre de 2016 en el que, a instancias del grupo parlamentario EH Bildu Nafarroa, se solicita de la Cámara de Comptos la emisión de un informe de fiscalización sobre la ejecución y justificación de las siguientes partidas y aspectos:

- *“Asistencias a reuniones y conferencias*
- *Atenciones protocolarias*
- *Indemnización y locomoción de cargos*
- *Gasto en viajes a Egipto (2006), Argentina (2007), Senegal (2008) y Costa Rica (2012)”*

- Acuerdo de la Junta de Portavoces del 28 de noviembre de 2016 en el que, a instancias de la agrupación parlamentaria de Izquierda-Ezkerra, se solicita de la Cámara de Comptos la emisión de:

- *“Un informe de fiscalización urgente sobre las cuentas de 2009 a 2016 así como sobre el cumplimiento de la legalidad vigente en materia de contratación pública.*
- *Análisis específico de la partida de protocolo y se desglosen esos gastos. Así mismo se especifique el uso de la partida de dietas y de asistencia a reuniones y conferencias, sobre qué conceptos se justifican y como se justifican.”*

- Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valtierra de 27 de diciembre de 2016, en el que se adopta por unanimidad lo siguiente:

“1º. Requerir a la Cámara de Comptos la realización urgente de un informe de fiscalización sobre las cuentas de 2009 a 2016 y sobre el cumplimiento de la legalidad vigente en materia de contratación pública.

2º. Requerir a la Cámara de Comptos que dicho informe recoja un análisis pormenorizado de los siguientes aspectos:

- a) La partida de protocolo y se desglosen esos gastos.*
- b) El uso de la partida de dietas, sobre qué conceptos versa, quiénes son sus destinatarios y cómo se justifican éstas.*
- c) La partida de asistencia a reuniones y conferencias, indicando beneficiarios, materia, lugar y duración de las mismas”*

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra-Nafarroako Kontuen Ganbera y teniendo en cuenta las anteriores peticiones, se incluyó este trabajo de alcance limitado sobre la Comunidad de Bardenas Reales en el Programa de Actuación de la Cámara de Comptos para el ejercicio de 2017.

En concreto, el alcance del trabajo realizado ha sido el siguiente:

- Una auditoría financiera sobre las siguientes partidas o elementos incluidos en las liquidaciones presupuestarias de las cuentas generales de la Comunidad:

- a) Gastos de representación o protocolarios, asistencias a reuniones e indemnizaciones.
 - b) Los gastos de viaje citados expresamente en la petición parlamentaria de EH Bildu.
- Una fiscalización de cumplimiento de legalidad en materia de contratación pública.

El ámbito temporal del trabajo se ha extendido a los ejercicios de 2010 a 2016, dado que en marzo de 2011 se publicó un informe de fiscalización sobre las cuentas generales de la Comunidad correspondientes al ejercicio de 2009. Este ámbito temporal, en la revisión de los precitados viajes, se ha ampliado a los ejercicios en que se efectuaron los mismos (2006 a 2008).

El informe se estructura en cinco epígrafes, incluyendo esta introducción. En el segundo, se presenta una descripción general del territorio de las Bardenas Reales y de la Comunidad de Bardenas Reales; en el tercero, mostramos el detalle cuantitativo de los elementos y partidas revisados. En el cuarto, se expone nuestra opinión financiera y de racionalidad en el gasto sobre las partidas revisadas de las liquidaciones presupuestarias de las cuentas generales y nuestra opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad en materia de contratación pública. Finalmente, en el quinto señalamos un conjunto de observaciones y comentarios así como las recomendaciones que se consideran oportunas para la mejora de la gestión.

El informe se acompaña de un anexo con la evolución de los gastos e ingresos presupuestarios de la Comunidad para el periodo de 2010 a 2016 y de una serie de magnitudes y otra información económico-financiera relevante.

El trabajo de campo lo realizó desde marzo hasta mayo de 2017 un equipo integrado por dos técnicos de auditoría y un auditor, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Los resultados de esta actuación se pusieron de manifiesto al actual presidente de la Comunidad de Bardenas Reales y al que ocupó tal cargo hasta mayo de 2013 para que formularan, en su caso, las alegaciones que estimasen oportunas, de conformidad con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra. Transcurrido el plazo fijado, no se han presentado alegaciones.

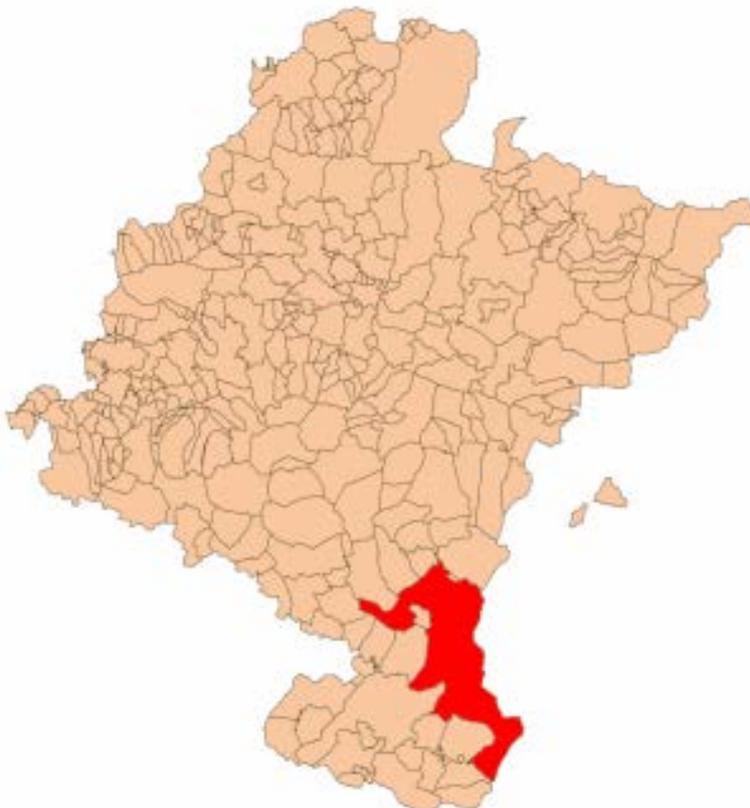
Agradecemos al personal de la Comunidad de Bardenas Reales la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

II. LAS BARDENAS REALES Y LA COMUNIDAD DE BARDENAS REALES

A continuación se exponen las principales características organizativas y jurídicas del territorio de las Bardenas Reales y de la Comunidad de Bardenas Reales (en adelante, Comunidad).

II.1. DESCRIPCIÓN TERRITORIAL Y DEL OBJETO DOMINICAL

Las Bardenas Reales constituyen una extensión de terreno rústico que alcanza una superficie de 41.845 ha –el cuatro por ciento de la superficie total de la Comunidad Foral–, ubicada en el extremo sur de Navarra que linda con Aragón y que no está adscrita a término municipal alguno; tradicionalmente, este terreno se ha destinado a pastos, cultivos y aprovechamiento de leñas y, más recientemente, a explotaciones de economía sostenible, energías renovables y turismo.



Las Bardenas Reales originariamente constituyeron un patrimonio del que fue titular la Corona de Navarra y que posteriormente pasó al dominio estatal. Desde el año 882 hasta 1693, el disfrute de estos terrenos se fue reconociendo a los vecinos de las siguientes entidades:

| Entidades congongzantes de la Comunidad de Bardenas Reales | |
|--|------------------------|
| Tudela | Corella |
| Arguedas | Valtierra |
| Fustiñana | Cabanillas |
| Cortes | Buñuel |
| Cadreita | Milagro |
| Villafranca | Marcilla |
| Funes | Peralta |
| Falces | Caparroso |
| Santacara | Mélida |
| Carcastillo | Valle de Roncal |
| Valle de Salazar | Monasterio de La Oliva |

Tal disfrute fue confirmado por Real Cédula de 1705, mediante la cual el Rey Felipe V cedió a perpetuidad el goce y disfrute de las Bardenas, a cambio de 12.000 ducados sufragados por los pueblos congongzantes y con la obligación de no hacerlo extensivo a ninguna otra persona o entidad.

Estos terrenos constituían una propiedad especial, una “comunidad”, en que la nuda propiedad la ostentaba el Estado y correspondía a los entes congongzantes el dominio útil. Ahora bien, los vecinos eran los beneficiarios últimos, en concepto de aprovechantes comunales, lo cual implica que compartían la titularidad última del dominio útil con las instituciones congongzantes.

Mediante Real Decreto 3142/1979, de 29 de diciembre, el Estado cedió gratuitamente a la Comunidad la nuda propiedad sobre las Bardenas Reales, pero tal cesión fue anulada por defecto de forma por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1984, dado que dichos bienes no estaban inscritos a nombre del Estado ni figuraban en su Inventario de Bienes y Derechos.

Subsanados los anteriores defectos, por Orden Ministerial de Economía y Hacienda de octubre de 2008, el Estado acordó ceder gratuitamente a la Comunidad estos terrenos. Esta cesión, que se enmarca dentro del proceso de fomento, mejora y conservación de la explotación del territorio, está sujeta a varias condiciones:

- En la inscripción en el registro debe figurar que el terreno ha sido cedido para los fines marcados de forma permanente y siendo intransmisible.
- Derecho a la reversión al Estado si no se aplica al uso previsto, que se justificará por la Comunidad documentalmente y de forma periódica.

En marzo de 2009, se inscribe esta cesión en el Registro de la Propiedad de Tudela.

Una parte del territorio –2.244 ha, es decir, el cinco por ciento del total de su superficie– está alquilado, desde 1951, al Ministerio de Defensa para campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas. A través del Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, se declaró zona de interés para la Defensa Nacional el citado campo. Los ingresos obtenidos por este arrendamiento constituyen la principal fuente de financiación de la Comunidad.

Colindante con el territorio de las Bardenas –pero fuera del ámbito territorial del Parque Natural–, la Comunidad adquirió la finca de Aguilares donde se ubica, entre otros servicios, el Punto de Información Turístico y Centro de Educación Ambiental. Con este Punto se pretende encauzar el acceso del turismo y disponer de un centro para la divulgación ambiental, así como de una residencia para los investigadores que trabajan en las Bardenas.

II.2. PROTECCIÓN DEL TERRITORIO DE LAS BARDENAS REALES

La riqueza de las Bardenas en cuanto a su medio natural, paisaje, flora y fauna y su consideración como espacio estepario único es reconocida desde diversas instancias, tanto forales como nacionales e internacionales. Su protección, mejora, desarrollo sostenible y su compatibilización con las actividades económicas, especialmente las tradicionales, ha sido objeto de diversa regulación y protección. Así destacamos:

A) Declaración de Parque Natural

La Ley Foral 10/1999, de 6 de abril convirtió a Bardenas Reales en el tercer Parque Natural de Navarra. De esta manera se protegió este territorio que reúne en su interior dos Reservas Naturales (Rincón del Bu y Caídas de la Negra), dos Zonas Húmedas y tres grandes Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPAS).

Para la declaración de Parque Natural se requiere que sean áreas naturales, poco transformadas por la ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, posean unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merezca una atención preferente.

El Parque Natural se delimita como el territorio total que ocupa las Bardenas Reales, excluyendo las siguientes zonas de usos especiales: Hondo de Espartosa (272 ha), Bandera (43 ha), Cinco Villas (13 ha) y Polígono de Tiro (2244 ha).

La declaración de Parque Natural tiene como finalidad:

- La conservación y protección de los valores naturales específicos del área natural.
- La ordenada y racional utilización de los recursos naturales en sus distintas vertientes, garantizando la renovación de los recursos.
- Mantenimiento y potenciación de la gestión de los bosques y montes por las entidades tradicionales, primando el interés público o social sobre el particular.
- Fomento del conocimiento científico y educativo de la naturaleza y de su necesidad de preservación.
- Apoyo a la promoción socioeconómica de los núcleos de población próximos, compatible con la conservación del Parque Natural.
- Control y ordenación de las actividades turísticas y educativas, supeditando éstas a la protección y preservación de los elementos naturales y especies de la flora y fauna silvestres.

En cuanto a la gestión de este territorio, el art. 3 de la Ley Foral 10/1999, establece que:

“La gestión del Parque Natural corresponderá a la Comunidad de Bardenas, quien ostentará todas las facultades y potestades administrativas que el ordenamiento jurídico vigente atribuye a los órganos de gestión de los Parques Naturales”.

Previa declaración definitiva del Parque Natural, se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Bardenas (PORN), pieza clave para la declaración, así como para las futuras actuaciones y gestión de este territorio. En este documento se efectúa básicamente un análisis del medio físico y de los usos del suelo, proponiendo líneas de actuación; igualmente plantea la zonificación del Parque como el resultado final de un largo proceso de análisis de cada uno de los elementos del medio natural, así como de los diferentes usos y aprovechamientos efectuados sobre el territorio. Incluye un apartado de conclusiones que reflejan las líneas de actuación para la protección, minimización de la erosión, respeto y fomento de los usos tradicionales, posibilidad de nuevos usos con respeto de los valores naturales, etc.

B) Declaración de Reserva Mundial de la Biosfera

Las Reservas de la Biosfera son áreas que pertenecen a ecosistemas terrestres o costeros representativos, cuya importancia para el suministro de conocimientos prácticos y científicos y de valores humanos puedan contribuir al desarrollo sostenible. Las Reservas son propuestas por los

diferentes estados miembro y son reconocidas a nivel internacional dentro del marco del programa "Hombre y Biosfera" (MAB) de la UNESCO. Entre todas ellas, se constituyen una Red Mundial.

En noviembre de 2000, la UNESCO declaró las Bardenas Reales de Navarra como Reserva Mundial de la Biosfera. Constituye el único paraje que en Navarra tiene tal consideración.

De acuerdo con las directrices del citado organismo internacional, la reserva tiene que satisfacer tres funciones básicas que se complementan y se refuerzan entre sí:

- Función de conservación de los recursos, orientada a reforzar las acciones de conservación de los recursos genéticos, paisajes, ecosistemas y especies.
- Función de desarrollo, que pretende establecer dinámicas que integren desarrollo humano y económico con la conservación del medio, cultura y tradiciones.
- Función logística, que proporciona el apoyo para la realización de proyectos de demostración, investigación, formación, seguimiento, educación ambiental y de intercambio de información, relativos a la conservación y desarrollo sostenible a nivel local, regional, nacional y global.

Es decir, la figura de la Reserva introduce en materia de la conservación no solo la protección de los elementos naturales existentes sino también y con idéntico nivel de prioridad, la protección de formas tradicionales de explotación sostenible de los recursos naturales. En definitiva, la población vinculada con la Reserva debe jugar un papel activo, participando en la búsqueda y desarrollo de dichas formas sostenibles de explotación, de forma que la propia Reserva se constituya en un espacio de encuentro entre las políticas de conservación y de desarrollo local y su experiencia pueda extrapolarse a otros territorios.

El reto más importante en la creación de una Reserva de la Biosfera es diseñar y, sobre todo mantener, mecanismos apropiados para:

- Compatibilizar y armonizar el desarrollo económico con la conservación.
- Conciliar los intereses de la sociedad en general, y de sus habitantes en particular, con los objetivos y funciones de la Reserva.
- Conservar las estructuras agrarias y las tradiciones y, a la vez, desarrollar una economía de acuerdo a los nuevos tiempos.
- Planificar y coordinar todas las actividades que han de desarrollarse en ella, cumpliendo a la vez todos los criterios bajo los que fue declarada.

En las Reservas, la población local debe jugar un papel esencial en la toma de decisiones, participando en la búsqueda y desarrollo de formas sostenibles de explotación. Esta dimensión humana de las Reservas de la Biosfera es lo que las hace distintas y especiales, dado que la gestión llega a ser, en esencia, un pacto entre la población local y la sociedad en su conjunto.

En definitiva, estas declaraciones –tanto de parque natural como de reserva de la biosfera– ponen de relieve, en primer lugar, la importancia ecológica del territorio de las Bardenas. Esta protección debe ser compatible con los valores naturales a preservar en el dicho territorio, la explotación sostenible de sus usos tradicionales –agricultura, ganadería y caza–, la apertura a nuevos usos económicos que respeten el territorio, la necesidad de investigar científicamente su vegetación, flora y fauna y el fomento de la educación ambiental. Estos principios deben de guiar necesariamente la gestión de la Comunidad de Bardenas.

II.3. RÉGIMEN JURÍDICO Y ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA COMUNIDAD DE BARDENAS REALES

En el informe que la Cámara de Comptos emitió sobre la Comunidad de Bardenas Reales del ejercicio de 2009, se desarrollaban ampliamente estos apartados. En este informe nos limitamos a resumir dicho contenido, destacando los siguientes aspectos:

La Comunidad es una entidad local de naturaleza territorial, sin población, encuadrable, de acuerdo con el art. 45.1. de la Ley Foral de Administración Local (LFAL) dentro de la categoría de las “agrupaciones o corporaciones tradicionales de Navarra”, que se asemeja a las mancomunidades por su base de carácter asociativo, pero se diferencia de ellas al integrar en su seno una variada gama de entes locales, municipios y otras corporaciones tradicionales, junto con una persona jurídico privada.

El elemento singular del ordenamiento jurídico que incide directamente sobre la Comunidad lo constituyen sus ordenanzas, cuerpo normativo del que se dota la misma para establecer las reglas de cómo, cuándo y por quién se ejercitará los aprovechamientos o usos de dicho territorio.

La de gestión patrimonial está regulada por las citadas ordenanzas, cuyo articulado fija singular régimen jurídico aplicable a la materia. La normativa general, por tanto, sólo será aplicable supletoriamente, ante las eventuales lagunas que puedan presentarse y siempre que no se oponga al régimen privativo de aquéllas.

En gestión de personal, régimen económico-financiero, contratación administrativa y régimen contable-presupuestario se le aplica el establecido con carácter general para las entidades locales. En estas materias, las ordenanzas están subordinadas a la normativa general, a la que puede desarrollar –e incluso regular espacios autónomos de régimen peculiar– pero a la que no puede contravenir.

En definitiva, la Comunidad se incardina en el organigrama jurídico-administrativo de Navarra como una entidad local con el carácter de agrupación tradicional, que gestionará sus aprovechamientos y recursos económicos conforme a lo que determinen sus ordenanzas y, en defecto de estas, le será de aplicación la normativa general de las entidades locales de Navarra.

Las ordenanzas se han mantenido prácticamente sin modificaciones, salvo las experimentadas en 2007 –que introducen medidas ganaderas y agrícolas derivadas del PORN– y en 2010 –por las que se crean los distritos agroganaderos, suponiendo un cambio profundo en el sistema de usos tradicional que viene realizándose en las Bardenas–.

Sobre su organización interna, el art. 107 de sus ordenanzas señala que *“el gobierno y administración de las Bardenas corresponde a la Junta General de representantes de los pueblos, valles y monasterio congozantes y a la Comisión Permanente, compuesta por un Presidente y seis Vocales”*:

- La Junta General la integran veintidós miembros, uno (o dos pero con un único derecho a voto) por cada ente congozante, con poder decisorio paritario, independientemente de la población y de los derechos de aprovechamiento: cada representante tiene un voto; constituye el órgano superior de gobierno y administración de la comunidad y por ello le corresponden las facultades esenciales, esto es, la de modificación y desarrollo de las ordenanzas, la aprobación de presupuestos y cuentas, la fijación de los recursos y cánones de aprovechamiento y las restantes que de modo específico le atribuya su ordenamiento propio.

- La Comisión Permanente está constituida por siete vocales elegidos por la Junta General de entre sus miembros y presidida por quién designen los mismos; le corresponde “conocer todos los asuntos del gobierno ordinario de la Comunidad”, es decir, es el órgano ordinario de gobierno de la Comunidad.

- En relación a la Presidencia, las ordenanzas son poco explícitas respecto a sus competencias y, al margen de las implícitas de representar y presidir los órganos colegiados inherentes al cargo, sólo le atribuyen la facultad de dirimir los empates con su voto de “calidad” y “adoptar en casos de urgencia toda clase de disposiciones que correspondan a la Comisión, sin perjuicio de someterlas a la aprobación de esta en su primera reunión”.

Los acuerdos de los órganos colegiados se adoptan siempre por mayoría simple, salvo en lo que respecta a la modificación de las ordenanzas que requiere el voto favorable de “las dos terceras partes de los Vocales (de la Junta General)”.

En cuanto a su personal, las ordenanzas le dedica el capítulo XVI “de los funcionarios”; en concreto, contempla, entre otros, los puestos de:

a) Secretario, cuyas funciones son básicamente las de asistir a los órganos de gobierno de la Comunidad, confeccionar las actas, ordenar y custodiar la documentación y las demás previstas en el ordenamiento vigente.

b) Interventor, con funciones propias contempladas para el conjunto de las entidades locales (fiscalización interna, gestión de la contabilidad...). En un periodo de tiempo se cubrió temporalmente esta plaza; posteriormente, se realizaron diversas gestiones con otras entidades locales para compartir interventor, que no fructificaron. En la actualidad, ejerce tales funciones el secretario, que actúa como secretario-interventor, y cuenta con la colaboración de una empresa contratada para las tareas contables-presupuestarias, siendo dicha empresa la que realiza de hecho tales tareas.

III. ALCANCE DEL TRABAJO

De acuerdo con las peticiones realizadas, a continuación se muestra la liquidación presupuestaria de las partidas y capítulos objeto de fiscalización así como el importe total de las obligaciones reconocidas de la Comunidad de Bardenas Reales para el periodo de 2010 a 2016:

| Denominación | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|
| Atenciones protocolarias y representativas | 35.767 | 48.964 | 35.389 | 32.348 | 35.206 | 28.689 | 25.229 |
| Reuniones y conferencias | 22.060 | 50.172 | 23.367 | 1.077 | 1.184 | 1.217 | 2.952 |
| Indemnizaciones por razón de servicio: cargos electivos | 83.872 | 110.239 | 85.145 | 75.095 | 72.270 | 63.496 | 70.721 |
| Indemnizaciones por razón de servicio: del personal | 3.269 | 2.784 | 1.001 | 281 | 651 | 1.440 | 251 |
| Indemnizaciones por razón de servicio: Otras indemnizaciones por daños en cultivos | 1.430 | 1.357 | 20.629 | 6.448 | 0 | 0 | 423 |
| Total partidas a revisar capítulo 2 | 146.398 | 213.516 | 165.531 | 115.249 | 109.311 | 94.842 | 99.576 |
| Total Capítulo 6 | 1.485.440 | 1.288.881 | 1.428.072 | 1.354.348 | 1.224.449 | 1.179.572 | 1.494.127 |
| Gasto total Comunidad | 9.485.302 | 9.347.164 | 9.906.427 | 9.097.828 | 11.155.178 | 8.819.033 | 9.033.786 |

Para la auditoría financiera, el importe de las partidas del capítulo 2 objeto de revisión en los seis años ascienden a 944.423 euros, que representan el 14 por ciento del total del capítulo 2 en dichos ejercicios.

Además de los anteriores y atendiendo a la petición parlamentaria, se han revisado los gastos derivados de los cuatro viajes efectuados entre 2006 y 2012 y cuyo importe ascendió a 203.643 euros; no obstante hay que precisar que el viaje a Costa Rica se efectuó en 2012, por lo que su gasto –34.324 euros– está incluido en las partidas del capítulo 2 del cuadro general anterior.

La revisión de contratación se ha efectuado a través de la selección de contratos adjudicados y reflejados presupuestariamente en el capítulo 6. El total del capítulo 6 asciende en el periodo a un gasto de 9,45 millones.

IV. OPINIÓN

La Cámara de Comptos ha fiscalizado las partidas de “gastos de atenciones protocolarias, reuniones, viajes e indemnizaciones” incluidas en las liquidaciones presupuestarias de las cuentas generales de la Comunidad de Bardenas Reales. El alcance de la auditoría financiera está limitado a dichos elementos de las citadas liquidaciones presupuestarias.

En combinación con la auditoría financiera de los elementos precitados, la Cámara de Comptos ha fiscalizado si la actividad contractual desarrollada por la Comunidad se ha realizado en todos sus aspectos significativos de conformidad con la normativa aplicable a la gestión de la contratación pública.

El ámbito temporal de nuestra actuación se ha centrado especialmente en las liquidaciones presupuestarias de la Comunidad correspondientes a los ejercicios de 2010 a 2016. No obstante, para los gastos de viaje institucionales, se han revisado igualmente los efectuados entre 2006 y 2008.

RESPONSABILIDAD DE LA COMUNIDAD

El secretario-interventor de la Comunidad es el responsable de formular y presentar dichos elementos de las liquidaciones presupuestarias de conformidad con el marco normativo de información financiera pública aplicable, y del control interno que considere necesario para permitir la preparación y presentación de los mismos libres de incorrección material, debida a fraude o error.

La Comunidad, además, debe garantizar que las actividades de contratación y la información reflejadas en las cuentas generales resultan conformes con las normas aplicables y de establecer los sistemas de control interno que consideren necesario para esa finalidad.

RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA

Nuestra responsabilidad es expresar una opinión de fiscalización financiera sobre los “gastos de representación, reuniones, indemnizaciones y gastos de viaje” incluidos en las liquidaciones presupuestarias de 2010 a 2016, basada en nuestra auditoría, que, al ser de alcance limitado, no versa sobre las cuentas generales en su conjunto sino solo sobre los elementos señalados. También debemos expresar una opinión sobre el cumplimiento de la normativa en la actividad contractual desarrollada por la Comunidad en dichos ejercicios.

Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que los elementos revisados de las liquidaciones presupuestarias estén libre de incorrecciones materiales y de que la actividad contractual y la información reflejada en las cuentas generales resultan en todos los aspectos significativos conformes con las normas sobre contratación pública aplicables.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los importes y la información revelada en los elementos de las liquidaciones presupuestarias revisados y sobre el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa de contratación durante los ejercicios fiscalizados. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material en los elementos, debida a fraude o error, como de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la formulación por parte de la entidad de los epígrafes señalados de la cuenta general y para garantizar el cumplimiento de la legalidad en materia de contratación, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad. Una auditoría también incluye la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar nuestra opinión.

IV.1. OPINIÓN DE AUDITORÍA FINANCIERA SOBRE “GASTOS DE REPRESENTACIÓN, REUNIONES, VIAJES E INDEMNIZACIONES”

OPINIÓN DE AUDITORÍA FINANCIERA

En nuestra opinión, las partidas sobre gastos de representación, reuniones, viajes e indemnizaciones incluidas en las liquidaciones presupuestarias de las cuentas generales de la Comunidad de Bardenas para los ejercicios de 2010 a 2016 han sido preparadas, en todos sus aspectos significativos, de conformidad con los requerimientos del marco normativo de información financiera pública que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

PÁRRAFO DE ÉNFASIS

Partiendo de que los gastos revisados se inscriben dentro del ámbito discrecional de la Comunidad de Bardenas, esta Cámara de Comptos, en aplicación del principio de racionalidad en el gasto público, considera de interés destacar:

- El desarrollo de alguno de los viajes institucionales revisados y sufragados por la Comunidad no responden a una utilización racional de los recursos públicos ni al principio de buena gestión exigible a todas las administraciones públicas, especialmente en lo referente a la motivación de los lugares visitados, el número de personas que lo efectuaron y los objetivos o finalidades perseguidas.
- En determinados gastos en atenciones protocolarias y representativas, no siempre queda constancia justificativa de que su realización redundara en beneficio o utilidad para la Comunidad, que sus importes pudieran ser considerados como normales u ordinarios y de los beneficiarios de los mismos.

PÁRRAFO DE OTRAS CUESTIONES SIGNIFICATIVAS

Queremos recalcar:

- Se observa en los últimos ejercicios, especialmente a partir de 2013, una reducción relevante –en torno al 30 por ciento– del importe gastado por la Comunidad en este conjunto de partidas revisadas.
- Las bases de ejecución del presupuesto de 2017 introducen una nueva regulación específica de los procedimientos y límites máximos en su cuantía relativos a los gastos de representación, de reuniones, régimen indemnizatorio de los cargos electivos y régimen retributivo optativo para el presidente de la Comunidad. Este nuevo marco normaliza y clarifica las compensaciones destinadas a los citados cargos electivos.

IV.2. OPINIÓN DE FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO CON SALVEDADES

Hemos observado unas excepciones puntuales en materia de contratación relacionadas básicamente con la inadecuada tramitación y utilización de las modificaciones contractuales, la exclusión de ofertas anormalmente bajas sin suficiente justificación técnica y el tratamiento incorrecto de la cesión de la obra pendiente en un concurso de acreedores del licitador.

OPINIÓN DE FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

En nuestra opinión, excepto por los incumplimientos descritos en el párrafo “Fundamento de la opinión con salvedades”, las actividades de contratación desarrolladas por la Comunidad de Bardenas entre los ejercicios de 2010 a 2016 se han realizado y reflejado en las liquidaciones presupuestarias, en todos sus aspectos significativos, de conformidad con la normativa aplicable a la gestión de la contratación pública y a la presupuestaria.

PÁRRAFO DE ÉNFASIS

Sin que afecte a nuestra opinión de cumplimiento de legalidad destacamos que la actividad inversora de la Comunidad de Bardenas desarrollada en los ejercicios analizados está vinculada, en gran parte, con las exigencias en distintos ámbitos que conlleva la declaración de su territorio como parque natural y reserva de la biosfera.

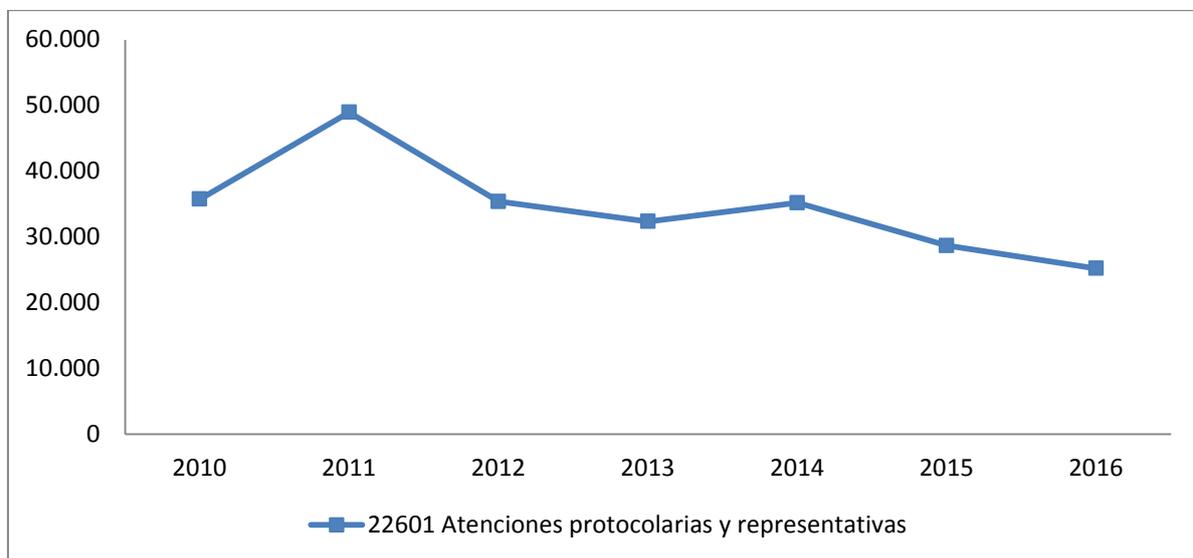
V. COMENTARIOS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Como parte de la fiscalización realizada, a continuación se incluyen aquellas observaciones y comentarios de las áreas revisadas junto con determinada información adicional que esta Cámara considera que puede ser de interés a los destinatarios y usuarios del informe. Incluye, igualmente, las recomendaciones que entiende precisas para una mejora de la gestión de la Comunidad.

Asimismo, este apartado contiene información explicativa sobre las salvedades de la opinión de cumplimiento de legalidad.

V.1. GASTOS POR ATENCIONES PROTOCOLARIAS Y REPRESENTATIVAS

Entre 2010 y 2016, la Comunidad ha gastado en el concepto de atenciones protocolarias y representativas un total de 241.592 euros. Gráficamente, la evolución anual del gasto anterior se refleja a continuación:



Como se observa, alcanza el importe más elevado en 2011 con 48.964 euros; en 2016, su cuantía asciende a 25.229 euros, es decir un 48 por ciento inferior al del citado 2011.

Atendiendo a la naturaleza del gasto imputado a este concepto, observamos que prácticamente el 80 por ciento del mismo corresponde a restauración, aguinaldos y alimentación.

Se ha revisado el 86 por ciento del gasto total anterior; tal revisión se ha centrado básicamente en: soporte legal, imputación presupuestaria, justificación documental, proveedores más relevantes, identificación de los beneficiarios y razonabilidad de su importe.

Las bases de ejecución del presupuesto regulan someramente el procedimiento de aprobación, justificación, fiscalización y contabilización de los gastos. Entre 2010 y 2016, no existen normas internas que regulen específicamente la naturaleza y cuantía de estos gastos en cuanto a su motivación, importes de referencia en las comidas, hoteles, medios de locomoción, etc. ni se contempla un procedimiento único en la concertación de estos gastos.

Con carácter general, todos los gastos están debidamente aprobados, justificados documentalmente e imputados presupuestariamente. No obstante, no siempre están motivados ni se identifican los beneficiarios o destinatarios de los mismos, especialmente en gastos de restauración.

En términos generales, los beneficiarios del conjunto de estos gastos han sido:

- Miembros de los órganos de la Comunidad

- Personas de otras entidades para atenciones institucionales
- Personal de la Comunidad y personal técnico de otras entidades
- Representantes y vecinos de los pueblos congozantes

Entre 2010 y 2016, se observa una disparidad relevante en los “**gastos de manutención**”; así para comidas de los órganos de gobierno –entre sí o con personal ajeno a la Comunidad–, entre 2010 y 2014, su cuantía se sitúa en torno a los 60 euros de media por comida/persona; después de ese año, se van reduciendo de forma progresiva y relevante ya que en 2016, ese gasto medio, resulta de 25 euros.

Los gastos efectuados a través de “**tarjetas de crédito**” han ascendido a un total de 28.053 euros; por ejercicios, se observa un uso decreciente de los gastos por este sistema de pago, ya que en 2010 ascendían a 8.044 euros, en tanto, que en 2016, son de 650 euros. Estos gastos se imputan a las distintas partidas del presupuesto en función de la naturaleza del gasto. Explican el 82 por ciento del gasto efectuado mediante tarjeta, tres conceptos: restauración –51 por ciento–, billetes de tren –18 por ciento– y peajes –13 por ciento–; el 52 por ciento de los gastos corresponden a gastos efectuados fuera de Navarra.

Se han analizado específicamente los gastos imputados por restauración a través de la tarjeta de crédito de Presidencia de la Comunidad. Con un total de 135 movimientos en el periodo, se han revisado 88 apuntes –el 65 por ciento–, destacando:

- En 28 apuntes, solo consta, como justificación del gasto, el movimiento bancario de la tarjeta.
- Del resto de apuntes, el importe máximo y mínimo por comensal se refleja en el siguiente cuadro:

| Ejercicio | Importe mínimo | Importe máximo |
|-----------|----------------|----------------|
| 2010 | 14,58 | 99,35 |
| 2011 | 36,96 | 57,24 |
| 2012 | 16,73 | 79,17 |
| 2013 | 15,82 | 50,36 |
| 2014 | 5,85 | 41,12 |
| 2015 | 24,08 | 24,08 |
| 2016 | Sin gasto | Sin gasto |

En “**aguinaldos**” y para el periodo de 2010 a 2016, la Comunidad ha gastado un total de 50.218 euros. Por ejercicio, también se observa una tendencia clara de reducción de este gasto: así, en los ejercicios de 2010 y 2011, los gastos anuales por este concepto superaban los 12.000 euros/año; en 2016, en cambio se han reducido hasta una cuantía de 2.600 euros. En cuanto al número de beneficiarios, ha pasado de 29 en 2010, a nueve en 2016; el coste de cada aguinaldo se sitúa, en 2010, entre 110 y 582 euros; en 2016, es de 95 y 344 euros.

El “**día de la Bardena**” se celebra anualmente en una de las entidades municipales congozantes y consiste en una comida popular y una serie de actividades y actos (vaquillas, hinchables, actuaciones, carpa, limpieza, etc.) que abona la entidad organizadora y que luego lo traslada para su financiación o reintegro por la Comunidad, la cual lo registra en la partida presupuestaria correspondiente. El número de asistentes anuales ronda las 900 personas, abonando unos tickets de comida un número reducido de personas y sufragando la Comunidad el resto. Entre 2010 y 2016, esta actividad ha supuesto un gasto neto total a la Comunidad de 263.169 euros, cuyo desglose es el siguiente:

| | |
|---|-----------|
| Día de la Bardena | 2010-2016 |
| Restauración | 170.556 |
| Gastos a sufragar a la entidad organizadora | 122.155 |
| - Aportación tiques comida | (29.542) |
| Gasto neto Comunidad | 263.169 |

El gasto neto anual que ha supuesto esta actividad para la Comunidad pasa de 53.689 euros en 2010 a 29.205 euros en 2016 –una reducción del 46 por ciento–, representando por asistente un gasto neto de 72 a 34 euros.

Como hecho posterior relevante señalamos que en las bases de ejecución del presupuesto de 2017 se regula específicamente esta materia, al incluirse, entre otros aspectos, los siguientes límites y procedimientos:

- La compra de billetes de tren/avión en clase turista se realizará y abonará directamente por la Comunidad.
- La reserva de hoteles se efectuará directamente por la Comunidad y las pernoctaciones se efectuarán en hoteles de tres estrellas o similares.
- El kilometraje a abonar es de 0,30 euros por kilómetro y de 0,60 euros por kilómetro dentro del territorio de las Bardenas.
- Se limita el coste de la manutención de los miembros de los órganos de gobierno de la Comunidad a 20 euros por comida.

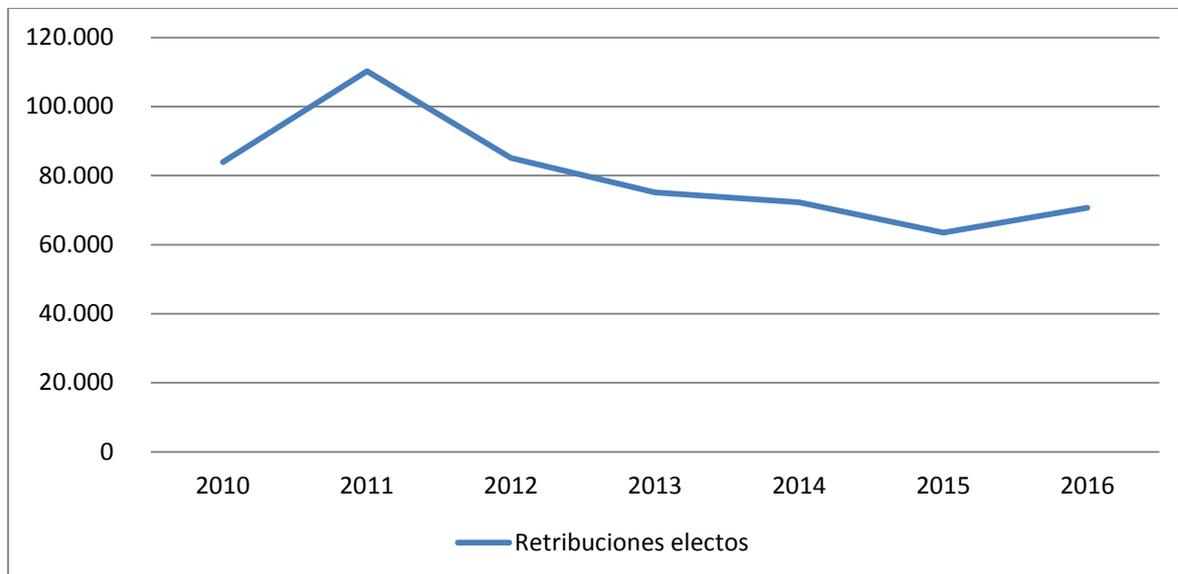
En definitiva, la tendencia observada en la reducción relevante de estos gastos de atenciones protocolarias así como esta nueva regulación adoptada, viene a normalizar y acomodar los gastos de esta naturaleza a los principios racionalidad y de buena gestión exigibles a todas las administraciones públicas.

No obstante, recomendamos:

- *Estos gastos deben motivarse o justificarse en que su realización redunda en beneficio o utilidad para la propia Comunidad y sus cuantías puedan considerarse como normales u ordinarias a tal efecto.*
- *Todo justificante de gasto debe acompañarse, en su caso, de los beneficiarios de la prestación.*

V.2. INDEMNIZACIONES CARGOS ELECTIVOS

Las indemnizaciones a cargos electivos han supuesto en el periodo 2010 a 2016 un gasto total 560.838 euros. Gráficamente, la evolución anual de dicho gasto se muestra a continuación:



El valor máximo se alcanza en 2011 con 110.239 euros; posteriormente se va reduciendo de forma progresiva hasta los 70.721 euros de 2016, es decir, un 36 por ciento inferior al importe del citado año 2011.

Dentro del concepto presupuestario de indemnizaciones de cargos electos se imputan las dietas por asistencia y el gasto derivado del kilometraje que paga la Comunidad. Del anterior gasto total de 560.838, el 95 por ciento corresponde propiamente a dietas y el cinco por ciento restante a kilometraje.

La regulación de estos conceptos se encuentra en las bases de ejecución presupuestarias. Así, para el periodo analizado se establece que el presidente y miembros de la Junta y comisión permanente así como sus asesores percibirán 150 euros (140 euros desde 2012) por la asistencia a las juntas, comisiones, reuniones de trabajo y actos que acudan en representación de la Comunidad de las Bardenas. La cantidad anterior se suplementará en 100 euros (90 euros desde 2012) cuando las reuniones y actos a los que asistan se realicen fuera de la Comunidad Foral y la estancia sea superior a un día.

Es decir, y tal como se indicaba en el informe de esta Cámara sobre la Comunidad de 2009:

“en la Comunidad, por tanto, el régimen de dietas se ha extendido tanto a las reuniones de los órganos colegiados como a todo tipo de reunión de trabajo o representación. Con ello se pretende compensar, a los miembros de la Junta, por los perjuicios causados, especialmente, el lucro cesante derivado de su especial dedicación a las actividades de la Comunidad.”

Igualmente en dicho informe se recomendaba a la Comunidad una reflexión sobre la adecuación, dada su dedicación, del sistema de dietas para retribuir a su presidente.

Hasta noviembre de 2011, por acuerdo anual de la comisión permanente, se fijaba una exención fiscal sobre estas dietas de un 60 por ciento; después de la precitada fecha, desaparece tal exención. Asimismo, de acuerdo con la normativa de IRPF, estas dietas están sujetas a retención, cuyo porcentaje, a lo largo del periodo, ha pasado del 20 hasta el actual 35 por ciento.

En cuanto al kilometraje, se aplican las condiciones generales de los funcionarios públicos; es decir, hasta junio de 2010, se indemniza con 0,32 euros por kilómetro; después de esa fecha, 0,30 euros.

La revisión efectuada se ha centrado básicamente en: soporte legal, imputación presupuestaria acorde al gasto, justificación documental y motivación, identificación de los perceptores y su derecho a tal indemnización y razonabilidad de su importe.

La conclusión de tal revisión es de conformidad. Es decir, todos los gastos están debidamente aprobados, justificados, imputados presupuestariamente y corresponden efectivamente a cargos electos. No obstante, en las dietas percibidas por estancias fuera de Navarra, no siempre se acota en la justificación los días concretos de la estancia para poder percibir la dieta suplementaria.

En el siguiente cuadro se refleja tanto el gasto total por dietas como el número de éstas; asimismo, se detalla específicamente información sobre las dietas de fuera de Navarra.

| Denominación | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Gasto total en dietas cargos electos | 80.050 | 108.700 | 88.720 | 61.440 | 69.410 | 61.170 | 68.100 |
| Número total de dietas | 509 | 669 | 570 | 428 | 491 | 435 | 509 |
| Gastos en dietas fuera de Navarra | 9.250 | 25.000 | 15.320 | 4.600 | 2.070 | 690 | 2.300 |
| Número dietas fuera de Navarra | 37 | 100 | 62 | 20 | 9 | 3 | 10 |

Es decir, la Comunidad ha abonado un total de 3.612 dietas que han supuesto un gasto total de 537.740 euros.

Como se observa, 2011 es el ejercicio con mayor número de dietas –669 dietas– y de gasto - 108.700 euros-, para luego estabilizarse en torno a 500 dietas.

Dentro de los datos anteriores, un total de 241 dietas son para desplazamientos fuera de Navarra, que han supuesto un gasto de 59.230 euros. Corresponden a un total de 79 viajes tanto dentro de España –71 viajes– como al extranjero –ocho viajes–.

En el cuadro siguiente se muestra el número de perceptores de dietas y el importe máximo y mínimo percibido por un perceptor en cada uno de esos años; el 78 por ciento del gasto total se concentra en cinco beneficiarios, que perciben cantidades superiores a 50.000 euros en los seis años.

| Dietas | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Número de perceptores | 15 | 10 | 10 | 11 | 8 | 7 | 7 |
| Importe mínimo | 150 | 1.950 | 900 | 280 | 1.490 | 3.920 | 3.640 |
| Importe máximo | 45.150 | 47.100 | 37.310 | 15.890 | 16.090 | 15.680 | 14.700 |

Como se aprecia, se ha reducido significativamente tanto el número de beneficiarios como el importe máximo percibido.

Como hecho posterior relevante, indicamos, nuevamente, que las bases de ejecución de 2017 del presupuesto de la Comunidad modifican sustancialmente el régimen de dietas anterior. Así, se establece básicamente el siguiente régimen:

A. Por asistencia de los vocales a las sesiones de la Junta general, comisión permanente, mesas de contratación, mesas de trabajo, etc. un total de 140 euros por sesión.

B. Por asistencia de los vocales en régimen de delegación a asambleas, reuniones con el Gobierno de Navarra u otros organismos públicos nacionales o internacionales, 140 euros por sesión.

C. Por asistencia por los vocales a reuniones que se celebren fuera de Navarra con pernoctación, 200 euros por día.

En los anteriores supuestos, corresponderá indemnización siempre y cuando el organismo convocante no la tenga establecida.

D. Por asistencia por los vocales a reuniones y vistas de obra, trabajos de campo, inspecciones, atención a visitantes que se desarrollen en las Bardenas, 140 euros por día.

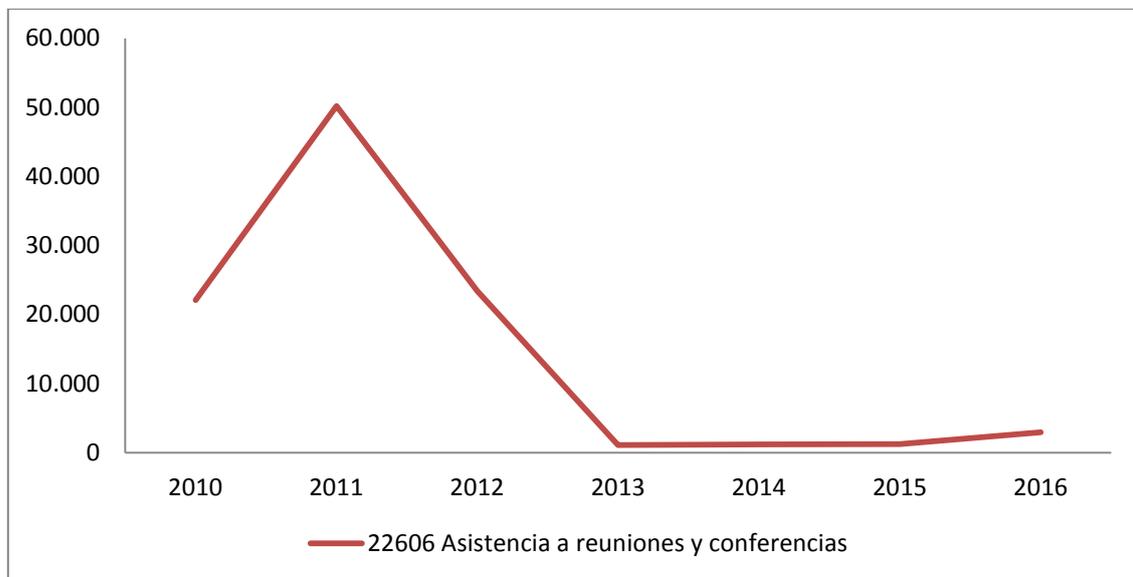
Para todos estos supuestos se establece un límite máximo anual bruto de 12.000 euros.

Además se regula un régimen optativo para el presidente. Así se indica que podrá ejercer su cargo en régimen de dedicación parcial –con una dedicación mínima de 40 horas mensuales– con una retribución de 18.000 euros anuales. Esta retribución no dará derecho a la percepción de indemnizaciones por asistencias a reuniones.

En definitiva, con la nueva regulación se clarifican y normalizan los distintos conceptos retributivos a los que tienen derecho los miembros de los órganos de la Comunidad, estableciéndose unos importes y límites anuales y diseñando un modelo retributivo específico para el presidente de la misma. Debe tenerse en cuenta que el fundamento de estas percepciones es compensar a tales miembros por su dedicación a actividades realizadas a favor de la Comunidad, puesto que su ocupación laboral/profesional principal está fuera del ámbito de la entidad.

V.3. ASISTENCIA A REUNIONES Y CONFERENCIAS

Los gastos por asistencias a reuniones y conferencias han supuesto en el periodo 2010 a 2016 un gasto total 102.028 euros. Gráficamente, la evolución anual de dicho gasto se muestra a continuación:



Como se aprecia, se observa a lo largo de los años analizados una reducción relevante de estos gastos. Así los tres primeros años, el gasto supera los 20.000 euros/año, destacando especialmente el ejercicio de 2011 con 50.172 euros; desde 2013, el gasto se reduce de forma muy relevante al situarse entre 1.000 y 3.000 euros; en el ejercicio de 2016, el gasto fue de 2.952 euros, es decir, un 94 por ciento inferior a la cuantía de 2011.

Se imputan a esta partida los gastos derivados de tales asistencias: locomoción, alojamiento, manutención, etc. Entre sus gastos incluye los gastos del viaje a Costa Rica que se analiza en el epígrafe V.4.4.

El 92 por ciento del gasto es facturado por una agencia de viajes y el 6,5 por ciento se efectúa a través de las tarjetas de crédito corporativas.

Se ha revisado prácticamente el 100 por ciento del gasto imputado a este concepto presupuestario. Como conclusión, los gastos están debidamente autorizados, soportados y contabilizados.

Del análisis efectuado sobre los gastos imputados por la agencia de viajes observamos que la justificación que se presenta hace referencia a gastos derivados de viajes organizados dentro y fuera del territorio nacional; el 84 por ciento del gasto se concentra en viajes a Chile, Costa Rica, Israel y Brasil. La facturación de la agencia de viajes no siempre aporta la suficiente información para conocer el desglose o detalle del gasto total facturado.

Por otra parte, en el cuadro siguiente se muestra el importe de la facturación realizada por la citada agencia de viajes en el periodo de 2010 a 2016 que ha ascendido a un total de 93.831 euros:

| Agencia de Viajes | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------|--------|--------|--------|------|------|------|-------|
| Facturación anual | 18.324 | 48.886 | 21.784 | 589 | 776 | 740 | 2.732 |

No consta en estos años, ni en años anteriores –en el periodo de 2006 a 2009 tal agencia facturó a la Comunidad un total de 232.630 euros– la tramitación de un expediente de contratación a tenor de lo establecido en la normativa de contratación pública. No obstante, desde 2013 la cuantía se ha reducido de forma considerable por lo que sería suficiente, por su importe, la presentación de factura.

Los gastos realizados a través de tarjetas de crédito corporativas, 5.689 euros, se concentran en los años de 2010 a 2013 y hacen referencia a gastos derivados fundamentalmente de asistencia a cursos.

Recomendamos:

- *En el supuesto que se presuma que el valor estimado supere los límites previstos en la legislación, tramitar el oportuno expediente de contratación pública para la organización de viajes institucionales.*

- *La factura emitida por la agencia de viajes debe contener la información suficiente para conocer el detalle y desglose de los gastos incurridos.*

V.4. GASTOS DE VIAJE INSTITUCIONALES

De acuerdo con la petición parlamentaria, se han revisado específicamente los siguientes viajes institucionales:

- Egipto, abril de 2006
- Argentina, septiembre de 2007
- Senegal, febrero de 2008
- Costa Rica, febrero de 2012

En el cuadro siguiente se presenta un resumen del coste total que tales viajes supusieron a la Comunidad y el número de personas que lo realizaron:

| Viajes | Ejercicio | Número de personas | Gasto |
|--------------|-----------|--------------------|----------------|
| Egipto | 2006 | 34 | 64.843 |
| Argentina | 2007 | 6 | 32.473 |
| Senegal | 2008 | 29 | 72.003 |
| Costa Rica | 2012 | 5 | 34.324 |
| Total | | | 203.643 |

Para cada uno de estos viajes se ha analizado su autorización, motivación, justificación documental y contable, asistentes y evaluación del viaje.

V.4.1. VIAJE A EGIPTO (2006)

Por acuerdo de la comisión permanente de enero de 2006, se autoriza la realización de un viaje institucional a Egipto con la finalidad de conocer las infraestructuras y modelos de gestión para que sirvan como base del desarrollo del Centro de Aguilares. El viaje consiste en la visita de cuatro parques naturales y una reserva de la Biosfera que contiene la singularidad de que alberga una zona desértica parecida a Bardenas y que está dotada de una infraestructura que pudiera ser parecida al proyecto de Aguilares.

El viaje se realizará en el mes de abril y será sufragado por la Comunidad e incluiría un representante por entidad congongzante así como los miembros del Consejo de Aguilares. Este consejo está integrado por ocho representantes de la comisión permanente y tres representantes de la Junta General.

Objetivos del viaje

Además de la finalidad señalada en el acuerdo de la comisión permanente, el informe de evaluación elaborado al final del viaje incluye los siguientes objetivos del viaje:

- Facilitar un acercamiento global (político, social, cultural, económico, paisajístico...) de la situación actual de Egipto.
- Participar en un programa que combine conocimiento, acercamiento y comprensión de otras culturas diferentes a la que pertenecemos.
- Extraer experiencias de turismo rural gestionado por colectivos organizados, en el marco de un intento por diversificar sus fuentes de desarrollo sin abandonar el mundo real.
- Obtener ideas para implantar un proyecto educativo, ecoturístico y de gestión ambiental en el Parque Natural de Bardenas, específicamente enfocado al plan constructivo de Aguilares.
- Propiciar encuentros de convivencia y relación entre personas y cargos que representan a la Comunidad de las Bardenas Reales de Navarra.

Personas

A partir del citado acuerdo de la comisión permanente por el que se autoriza el viaje, consta en el expediente las comunicaciones entre la Comunidad y sus entes congozantes mediante las cuales se les ofrece la posibilidad de asistir a dicho viaje a Egipto.

De acuerdo con la relación que aporta la agencia de viajes, realizaron este viaje 34 personas, de acuerdo con el siguiente detalle:

- El presidente de la Comunidad y seis vocales de la comisión permanente.
- Un total de 19 representantes de las entidades locales congozantes. Así, todas ellas envían un representante salvo Arguedas, Cortes, Falces y el Monasterio de la Oliva; por su parte, Cabanillas y Fustiñana, aportaron, cada uno, dos personas.
- Seis personas en calidad de miembros del jurado del concurso de ideas sobre Aguilares y otras dos más en representación del Consorcio Eder –consorcio que forma parte del Consejo Asesor del Parque Natural de las Bardenas– y de la unidad de medio ambiente del polígono de tiro –por sus repercusiones en la gestión medioambiental del parque–.

En definitiva, no todos los asistentes al viaje estaban contemplados expresamente en la autorización inicial de la comisión permanente.

Gastos del viaje

De acuerdo con los registros contables, el gasto total del viaje ascendió a 64.843 euros, incluidas las dietas percibidas por los miembros de la comisión permanente.

En el cuadro siguiente se muestra el gasto anterior así como lo que supuso por persona y por persona/día.

| Viaje a Egipto | Importe |
|--|---------------|
| Gastos del viaje facturados | 53.293 |
| Dieta 7 miembros comisión permanente | 11.550 |
| Total viaje Egipto | 64.843 |
| Número de personas | 34 |
| Total coste por persona con derecho a dieta | 3.217 |
| Total coste por persona sin derecho a dieta | 1.567 |
| Número de días | 8 |
| Total coste persona con dieta/día | 402 |
| Total coste persona sin dieta/día | 196 |

Los gastos de viaje propiamente están documentados en la facturación de la agencia de viajes, haciéndose referencia básicamente a los desplazamientos, visados, hoteles, manutención y seguros.

Informes de evaluación del viaje

Consta en el expediente un informe de evaluación del viaje realizados por uno de los miembros externo a la Comunidad del jurado de la concurso de ideas de Aguilares que asistió al viaje.

El informe parte de los objetivos del viaje –ya citados en el apartado correspondiente anterior–, el programa del viaje –que incluyó visitas de trabajo a los parques nacionales del Desierto Blanco y del Desierto Negro así como la Reserva de la Biosfera Wadi Allaqi y el oasis de Bahariya– y valoraciones finales.

En estas valoraciones, se incluye una descripción de los lugares de trabajo visitados –características, infraestructuras, estrategias...–, si bien no constan reuniones de trabajo con sus responsables y realiza, en resumen, las siguientes valoraciones:

- Todas las personas involucradas en el proyecto han asumido que el futuro complejo constructivo de Aguilares debe entenderse como un referente educativo, turístico, cultural y de gestión medio ambiental del Parque Natural de las Bardenas.

- El proyecto constructivo debe ser funcional, sostenible económicamente, respetuoso con el medio ambiente e integrado en el entorno.

- Estará dotado de una programación permanente en educación medioambiental que responda a los objetivos de ofrecer un espacio formativo e informativo, además de apoyar procesos de participación e investigación en el campo ambiental.

Para ello, los objetivos a conseguir serían:

- Acercar a los escolares navarros y foráneos la realidad ambiental, fomentando el conocimiento y la valoración del patrimonio natural, cultural artístico e histórico del entorno, con una metodología de trabajo basada en la participación activa del alumno.

- Consolidar una cultura y una conciencia popular participativa tendente a una armónica interacción con el medio ambiente y la naturaleza.

- Suministrar información y promover actividades que tiendan a generar en la población sensibilidad y conciencia de protección del medioambiente donde habita.

- Propiciar la formación de los alumnos y docentes en una concepción conservacionista dentro del marco de las nuevas políticas globales de desarrollo sostenible.

- Vinculación con organismos e instituciones nacionales y extranjeras que se encuentren abocados a la implantación de una gestión ambiental.

- Implantar un sistema de información y gestión ambiental en el centro, a efectos de constituirse en una fuente permanente de información ambiental para la posterior toma de decisiones por parte de los órganos de gestión de la Comunidad.

- Difundir los avances efectuados mediante publicaciones y la generación de un banco de datos e información en la web de la Comunidad.

V.4.2. VIAJE A ARGENTINA (2007)

Por acuerdo de la comisión permanente de julio de 2007 se autoriza la realización de un viaje institucional a Argentina con la finalidad de conocer sus parques nacionales y sus modelos de gestión. Asistirían al mismo, los vocales de la comisión permanente y los asesores de la misma que deseen realizarlo.

En concreto, el viaje se desarrollaría en septiembre de 2007, visitando el parque natural de Ischigualasto (declarado Patrimonio de la Humanidad), el parque nacional de Talampaya, el parque nacional de los Glaciares y el parque nacional de Iguazú. El expediente recoge una invitación del director (intendente) del parque nacional de Talampaya.

Objetivos del viaje

Además de la finalidad del acuerdo de la comisión, en uno de los informes de evaluación elaborado al final del viaje, se indica que el objetivo del viaje es conocer los regímenes de gestión y desarrollo de las fórmulas para su potenciación de los diversos ecosistemas, así como de la puesta en valor de los recursos naturales de los parques objeto de la visita a través de las entrevistas personales con el ministro de Educación de Argentina y con los directores de varios espacios naturales argentinos.

Personas

Asisten al viaje seis personas: cuatro representantes de la comisión permanente, un miembro del jurado del concurso de ideas en representación de Funes y un representante de la Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

Gastos del viaje

El viaje organizado a Argentina sufrió importantes alteraciones por incidencias en los vuelos de avión, por lo que la propia agencia de viajes solicitó el reintegro parcial de 3.060 euros; este importe fue reintegrado a la Comunidad.

La reunión con el ministro y la visita al parque de Ischigualasto se cancelan debido a los citados retrasos y aplazamientos de los vuelos.

De acuerdo con los registros contables, el gasto neto total del viaje ascendió a 32.473 euros, deducido el anterior reintegro e incluidas las dietas percibidas por los miembros de la comisión permanente.

En el cuadro siguiente se muestra el gasto anterior así como lo que supuso por persona y por persona/día.

| Viaje a Argentina | Importe |
|---|---------------|
| Gastos del viaje facturados (deducido el reintegro) | 21.323 |
| Dieta 4 miembros comisión permanente | 11.150 |
| Total viaje Argentina | 32.473 |
| Número de personas | 6 |
| Total coste por persona con derecho a dieta | 6.342 |
| Total coste por persona sin derecho a dieta | 3.554 |
| Número de días | 11 |
| Total coste persona con dieta/día | 577 |
| Total coste persona sin dieta/día | 323 |

Los gastos de viaje propiamente están documentados en la facturación de la agencia de viajes, haciéndose referencia fundamentalmente a los desplazamientos, visados, hoteles, manutención y seguros.

Informes de evaluación del viaje

El expediente contiene tres informes de evaluación del viaje:

a) Informe, fechado en octubre de 2007, que no identifica al autor/autores del mismo. Adjunta programa previsto, información general de los parques visitados y resumen de la visita.

b) Informe de un asesor de la comisión permanente que, entre otros aspectos, marca la estrategia en materia de turismo que, en su opinión, debe materializar la Comunidad.

c) Informe presentado por tres miembros de la comisión permanente y otra persona sin identificar en el que se analiza el mismo.

De las principales conclusiones que se deducen de la visita destacamos:

- De los tres parques que se visitan, el de Talampaya es el que presenta más similitudes con las Bardenas y en el que se realizan intercambios de ideas con sus responsables. De los otros dos parques prácticamente no se mencionan aspectos técnicos derivados de su vista.

- El hecho de que el parque natural de las Bardenas esté gestionado por una única entidad resulta muy ventajoso a la hora de fijar una política turística, agraria, ganadera común que vaya en consonancia con su protección y conservación.

- La promoción turística de las Bardenas debe ir en consonancia con una oferta de infraestructuras turísticas básicas: señalización, centro de recepción de visitantes, red de senderos e itinerarios, actividades en las naturaleza, etc.

Se proponen las siguientes acciones:

- Dotarse de una normativa básica turística que regule esta materia y que complete la existente.
- Sensibilizar sobre el “valor” de las Bardenas tanto al visitante como a la población local, aportándoles la información necesaria mediante la organización de charlas, cursos de formación, seminarios, etc.
- Potenciar la interpretación de patrimonio, ampliar información sobre el término y metodologías existentes.
- Estudiar la posibilidad de establecer el cobro de una tasa/entrada una vez que se configuren los elementos turísticos concretos: red de itinerarios, oferta de actividades en la naturaleza, centro de visitantes, elementos de interpretación del patrimonio, etc.
- Potenciar al sector turístico del ámbito de las Bardenas, a fin de vertebrar ofertas (paquetes turísticos) que aseguren la estancia de nuestros visitantes en las localidades congozantes.
- Valorar con los técnicos una serie de propuestas de estudios y trabajos científicos, ya que en los parques visitados existen equipos científicos específicos trabajando. Sus estudios ponen en valor los espacios y dan a conocer al visitante su importancia y necesidad de protección.
- El valor de la historia, los usos tradicionales, etnografía, etc. son elementos que deben estudiarse y ponerse en valor.
- Potenciar acercamiento de los estudiantes, implantar convenios con centros educativos y universidades, creando una línea de trabajo junto al Gobierno de Navarra para incluir en líneas de trabajo con escolares (clases prácticas).
- Estudiar los usos agrícolas y ganaderos desde la sostenibilidad.

V.4.3. VIAJE A SENEGAL (2008)

Por acuerdo de la comisión permanente de noviembre de 2007 se autoriza la realización de un viaje institucional a Senegal con la finalidad de conocer sus parques nacionales y la Reserva de Biosfera. Asistirían los vocales de la comisión permanente, un representante de cada entidad congozante y los asesores de la misma que deseen realizarlo.

En concreto, el viaje se desarrollaría entre los días 23 de febrero y 1 de marzo, visitándose los siguientes espacios naturales:

- Reserva del lago Retba.
- Parque Nacional de las aves de Djoudj.
- Parque Nacional de la Langue de Barbarie.
- Reserva Joal-Fadiouth (Isla de las Conchas).
- Parque Nacional del Delta del río Saloum.
- Reserva Natural de Bandia.
- Isla de Goree.

Objetivos del viaje

Los objetivos del viaje se centran básicamente en visitar esos espacios naturales de Senegal para conocer sus procedimientos de gestión y experiencias y extraer líneas de acción para su aplicación en Bardenas.

Personas

A partir del citado acuerdo de la comisión permanente por el que se autoriza el viaje, consta en el expediente las comunicaciones entre la Comunidad y sus entes congozantes mediante las cuales se ofrece la posibilidad de asistir a dicho viaje a Senegal.

De acuerdo con la relación que aporta la agencia de viajes, realizaron este viaje 29 personas, de acuerdo con el siguiente detalle:

- El presidente de la Comunidad y cinco vocales de la comisión permanente.
- Un total de 15 representantes de las entidades locales congozantes, todas excepto Falces, Funes, Fustiñana, Peralta y Monasterio de la Oliva.
- Dos de los miembros del jurado del concurso de ideas sobre Aguilares (en representación del Valle del Roncal y de Milagro), dos de la unidad de medio ambiente del polígono de tiro, un representante de la UAGN y un representante de la Asociación de Agricultores de Bardenas (ambos en representación del Consejo Asesor del Parque Natural de las Bardenas), un guía senegalés residente en Tudela y una persona de seguridad del presidente de la Comunidad.

En definitiva, no todos los asistentes al viaje estaban contemplados expresamente en la autorización previa de la comisión permanente.

Gastos del viaje

De acuerdo con los registros contables, el gasto total del viaje ascendió a 72.003 euros, incluidas las dietas percibidas por los miembros de la comisión permanente.

En el cuadro siguiente se muestra el gasto anterior así como lo que supuso por persona y por persona/día.

| Viaje a Senegal | Importe |
|--|---------------|
| Gastos del viaje facturados | 62.853 |
| Dieta 6 miembros comisión permanente | 9.150 |
| Total viaje Senegal | 72.003 |
| Número de personas | 29 |
| Total coste por persona con derecho a dieta | 3.692 |
| Total coste por persona sin derecho a dieta | 2.167 |
| Número de días | 6 |
| Total coste persona con dieta/día | 615 |
| Total coste persona sin dieta/día | 361 |

Los gastos de viaje propiamente están documentados en la facturación de la agencia de viajes, haciéndose referencia principalmente a los desplazamientos, visados, hoteles, manutención y seguros.

Informes de evaluación del viaje

El expediente contiene tres informes de evaluación del viaje, si bien solo uno de está identificado el autor (un vocal de la comisión permanente). De estos informes, destacamos:

- La mayoría de los parques visitados cuentan con una gestión pública y la visita guiada es su principal forma de explotación.
- Casi todos cuentan con un servicio de guarderío y en general se detecta falta de especialización y formación técnica de su personal.
- Los planes de gestión en algunos casos están desactualizados y no responden a las necesidades actuales de gestión.
- Los gestores y personal consultados durante las visitas perciben una necesidad de aumentar los recursos destinados al conocimiento de ecosistemas, así como un aumento de la inversión en infraestructuras de acogida de visitantes.
- Tanto las estaciones biológicas (centros de acogida de los equipos científicos) como los centros de acogida de los visitantes presentan problemas de mantenimiento o se han quedado obsoletos por falta de recursos económicos.

- En todos los casos se pone de manifiesto la gran vinculación de las poblaciones locales con los espacios naturales a través de los usos tradicionales existentes, lo que además de un atractivo turístico añadido, supone un reto para la gestión de cada caso en particular.

- No se ha detectado una sensibilización ambiental clara entre los habitantes de las zonas protegidas pero sí han mencionado su intención de promover una mayor educación, formación y sensibilización de la población del entorno protegido así como de los visitantes.

En definitiva, la mejora de la dotación en infraestructuras es una necesidad real si se pretende sensibilizar tanto al visitante ocasional como al habitante de las entidades congozantes. Se trata de buscar un equilibrio entre el uso tradicional y sus objetivos de conservación y, por ello, se debe concienciar en esta tarea a los ganaderos, agricultores, cazadores, pescadores de la Comunidad. Para ello se debe contar con infraestructuras integradas en el entorno sobre:

- Una estación biológica que permita una mayor actividad de científicos y una mayor inversión en estudios.

- Un centro de acogida al visitante y centro de interpretación donde el visitante tenga un lugar de referencia que le proporcione información general, riqueza ecológica del parque, servicios públicos...

- Un aula de la naturaleza o centro de educación donde se realizarán las actividades y talleres previstos, incluso la posibilidad de alojamiento y manutención.

- Una zona de restauración exclusivo para estudiantes o incluso ofertarse al público en general.

- Otras infraestructuras turísticas: miradores paisajísticos, señalización, observatorio de aves...

- Identificar la Bardenas con algún sello, logotipo...

- Crear un paquete turístico de al menos una semana tanto para los visitantes especializados como los interesados en visitar el parque.

Además de estas infraestructuras básicas se propone la creación, formación y capacitación de un equipo de guarderío que pueda supervisar, controlar y vigilar de manera eficiente toda el parque natural de Bardenas además de realizar una función docente inculcando los valores ambientales de conservación y respeto. También se insta a valorar la posibilidad de establecer en el futuro servicios de visita guiada creando un colectivo de "guías especializados", bien de carácter público o privado, y la posibilidad de cobrar una entrada en el acceso al parque.

V.4.4. VIAJE A COSTA RICA (2012)

Inicialmente este viaje estaba previsto para febrero 2010; sin embargo, la comisión permanente en enero de 2010 acordó su aplazamiento ante los acontecimientos acontecidos en Haití (un terremoto) y la situación económica general así como realizar una donación como ayuda humanitaria al citado país de 15.000 euros. Este aplazamiento supuso unos gastos de cancelación de 5.250 euros.

Posteriormente se autoriza la realización del viaje institucional entre el 22 de febrero y el 3 de marzo de 2012, visitando fundamentalmente las siguientes reservas de la biosfera de Costa Rica:

- Parque Nacional Agua y Paz.
- Cordillera Volcánica Central.
- Reserva de la Amistad

Igualmente destacamos que en la elaboración del programa del viaje participó personal técnico de dos reservas visitadas.

Objetivos del viaje

El objetivo central de este viaje se enmarca dentro de la política de colaboración e intercambio de conocimientos y experiencias en todos aquellos temas relacionados con las tres funciones encomendadas a las reservas de la Biosfera declaradas por la UNESCO (conservación, desarrollo y apoyo logístico).

Personas

A este viaje asisten cinco personas, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Tres vocales de la comisión permanente.
- Dos alcaldes en representación de las entidades congozantes (Milagro y Peralta).

Gastos del viaje

De acuerdo con los registros contables, el gasto total del viaje ascendió a 34.324 euros, incluidos los 5.250 euros de la cancelación y las dietas percibidas por los miembros de la comisión permanente.

En el cuadro siguiente se muestra el gasto anterior así como lo que supuso por persona y por persona/día.

| Viaje a Costa Rica | Importe |
|---|---------------|
| Gastos del viaje facturados (incluidos gastos de cancelación) | 27.424 |
| Dieta 3 miembros comisión permanente | 6.900 |
| Total viaje Costa Rica | 34.324 |
| Número de personas | 5 |
| Total coste por persona con derecho a dieta | 7.785 |
| Total coste por persona sin derecho a dieta | 5.485 |
| Número de días | 9 |
| Total coste persona con dieta/día | 865 |
| Total coste persona sin dieta/día | 609 |

Los gastos de viaje propiamente están documentados en la facturación de la agencia de viajes, haciéndose referencia a los desplazamientos, visados, hoteles, manutención, seguros y a la contratación de un vehículo con conductor-guía local.

Informes de evaluación del viaje

El expediente contiene un informe completo de evaluación del viaje. Las conclusiones más relevantes del mismo, se resumen a continuación:

- Costa Rica no cuenta con un modelo de gestión descentralizada para sus áreas de conservación sino que dependen del Ministerio de Ambiente y Energía. La gestión en la reserva de Bardenas resulta más eficiente y sencilla al ser el único órgano gestor del territorio.

- Se observa que en muy pocos casos se disponen de planes de gestión específicos para cada área de conservación, sino que se trata de planes generales de ámbito nacional. El PORN en Bardenas resulta un plan más adecuado siempre que se tenga en cuenta su necesaria actualización y se desarrollen planes específicos. Al igual que se ha realizado con los distritos ganaderos, se debería ampliar este tipo de iniciativas al turismo, agricultura, etc.

- La capacitación del personal, tanto funcionario como privado, que desarrolla labores de gestión, guía, restauración, etc. es un aspecto fundamental a tener en cuenta en el ámbito de las Bardenas.

- Se recomienda a la Comunidad de las Bardenas continuar con su labor de potenciar las entidades congozantes y a sus habitantes, ya sea a través del desarrollo histórico de los usos tradicionales o bien a través de nuevas iniciativas en un campo de desarrollo como el turístico.

- El control y protección a través del guarderío forestal está muy bien estructurado en Costa Rica. Se entiende que las Bardenas presenta una carencia a este respecto por lo que se aconseja subsanarla.

- Los espacios naturales visitados cuentan con un servicio de gran calidad de guías locales, por lo que sería interesante valorar este tema para Bardenas.

- Las áreas protegidas costarricenses cuentan con red de senderos y una amplia oferta de actividades lo que permite al visitante un contacto a primera mano con el entorno.

- En todas y cada una de las áreas de conservación visitadas se abona la correspondiente entrada. El precio diferencia si eres visitante nacional o extranjero, por lo que ese podría eximir en caso de ser congozante y así promover la visita y sensibilización de estos.

- En todos los parques nacionales existe una prohibición expresa de la acampada al igual que en Bardenas.

Como conclusión final, el informe indica que los pasos dados por la Comunidad en el desarrollo de la gestión turística están a un nivel superior que el observado en territorio costarricense. Solamente se debe mejorar, actualizar y continuar ampliando la oferta turística, siempre de manera racional y sostenible.

Igualmente en el viaje se firman dos convenios con las reservas de la Cordillera Volcánica Central y con la de Agua y Paz, dentro de la política de favorecer la colaboración entre las reservas de la UNESCO.

V.4.5. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES SOBRE LOS GASTOS DE VIAJE INSTITUCIONALES REVISADOS

De la revisión efectuada, destacamos las siguientes conclusiones generales

1.^a Todos los viajes institucionales analizados están autorizados, justificados documentalmente con la factura de la agencia de viajes y contabilizados adecuadamente. Se efectúan en temporada turística baja.

2.^a En cuanto a la motivación del viaje, señalamos:

- No consta justificación documental de la elección del país y de los espacios naturales a visitar.

- Además, los tres primeros viajes (Egipto, Argentina y Senegal) se motivan en la necesidad de analizar otras experiencias para determinar y concretar las funciones y actividades a implantar en el Centro de Aguilares, proyecto que, en esos momentos, estaba en fase de definición.

- Otra de las motivaciones que se esgrimen hace referencia a la necesidad de fomentar la concienciación entre los cargos de la Comunidad de las nuevas exigencias en la gestión que demanda la declaración de parque natural/reserva de la biosfera.

- No siempre constan la celebración de reuniones de trabajo en los espacios naturales visitados.

3.^a En cuanto a las personas que participaron en los citados viajes:

- No siempre hay coincidencia entre las personas autorizadas a viajar que contemplan los acuerdos adoptados inicialmente por la comisión permanente y las personas que efectivamente lo realizan.

- En los viajes a Egipto y a Senegal se aprecia, en nuestra opinión, un número excesivo de personas que lo realizan. Sobre la vinculación de estas personas con la Comunidad señalamos que, además de los cargos electivos y representantes de los entes congozantes de la misma, participan determinados miembros del Consejo Asesor del Parque Natural de las Bardenas y del jurado del concurso de ideas sobre Aguilares así como otras personas no vinculadas directamente con la gestión de la misma.

- En ninguno de los viajes analizados acude el personal técnico de la Comunidad.

4.^a Todos los viajes incluyen informe o informes de valoración –con mayor o menor rigurosidad– y de sus posibles repercusiones en la gestión de la Comunidad.

En definitiva, en opinión de esta Cámara, la gestión pública debe estar presidida por los principios de mesura, prudencia y racionalidad en el gasto público, principios difícilmente presentes en al menos dos de los viajes analizados.

No obstante, los resultados de estos viajes sí han podido justificar y/o reafirmar las líneas de actuación de la Comunidad desarrolladas desde el año 2000 derivadas de las exigencias de su declaración como parque natural y reserva de la biosfera y así como favorecer la participación y concienciación de los representantes de las entidades congozantes en los cambios a introducir en la gestión tradicional de Bardenas.

Recomendamos para futuros viajes institucionales:

- *Elaborar y aprobar un procedimiento que regule el desarrollo de estos viajes institucionales de la Comunidad.*

- *Motivar adecuadamente la elección del destino del viaje, sus objetivos y planificación concreta de las visitas de trabajo a realizar.*

- *Que las personas que lo realicen estén involucradas directamente en la actividad y gestión de la Comunidad.*

- *Que se trate de gastos normales u ordinarios, atendiendo a su importe y circunstancias en que se realicen.*

- *Que al final de cada viaje se elabore un informe técnico sobre la utilidad del mismo y su potencial aplicación a la gestión estratégica de la Comunidad.*

V.5. CONTRATACIÓN PÚBLICA

A través de la documentación contable y de los anuncios del Portal de Contratación, se ha revisado la siguiente muestra de contratos imputados fundamentalmente al capítulo 6 del presupuesto:

| Denominación | Tipo Contrato | Procedimiento y criterio adjudicación | Importe licitación (IVA excl.) | Nº ofertas admitidas | Importe adjudicación (IVA excluido) | Año adjudic. |
|--|---------------------------|---|--------------------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------|
| Instalación abrevaderos y suministro de agua | Obra | Abierto/oferta más ventajosa | 1.398.780 | 12 | 1.104.197 | 2015 |
| Reforma y ampliación Centro de Aguilares | Obra | Abierto/oferta más ventajosa | 951.809 | 11 | 696.723 | 2014 |
| Almacén de maquinaria | Obra | Abierto/oferta más ventajosa | 318.065 | 12 | 298.503 | 2015 |
| Gestión Centro de Información Turística | Asistencia ⁽¹⁾ | Abierto/oferta más ventajosa | 101.157 | 5 | 91.041 | 2013 |
| DO y asistencia abrevaderos | Asistencia | Negociado sin publicidad comunitaria/oferta más ventajosa | 59.000 | 4 | 29.000 | 2015 |
| Dossier candidatura Turismo Sostenible | Asistencia | Abierto/oferta más ventajosa | 45.000 | 9 | Desierto | - |
| Máquina motoniveladora | Suministro | Abierto/oferta más ventajosa | 172.414 | 1 | 172.414 | 2010 |
| Remolque | Suministro | Negociado sin publicidad comunitaria/precio | 26.500 | 3 | 23.900 | 2016 |

(1) Si bien se denomina en el anuncio como concesión de servicio público, es en realidad un contrato de asistencia

Además se ha revisado una muestra de contratos de estudios e investigaciones científicas; estos contratos han supuesto un gasto total en el periodo de 1,4 millones, revisándose una muestra por una cuantía de 0,7 millones.

La muestra total revisada supone aproximadamente el 60 por ciento del gasto.

Las principales conclusiones y comentarios del trabajo realizado se describen a continuación. Con carácter general todos los importes que se detallan en los párrafos siguientes no contemplan el efecto del IVA, salvo que se indique expresamente.

V.5.1. CONTRATOS DE OBRA

Instalación de abrevaderos y suministro de agua

En aplicación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Bardenas, se efectúa la zonificación del territorio en 87 distritos agroganaderos al objeto de optimizar los usos económicos tradicionales del territorio desde una perspectiva de protección medio ambiental. Esta nueva ordenación supone un hito relevante en la gestión y protección del parque natural.

Con esta finalidad, se prevé la construcción de una infraestructura ganadera en cada distrito consistente en abrevadero y suministro de agua soterrado al objeto de evitar el uso directo de las balsas, minimizando, entre otros factores, el riesgo sanitario que conllevaba tal uso tanto para el ganado como para las personas. Igualmente se incluye el suministro de agua para las instalaciones contraincendios.

En diciembre de 2012, se firma un convenio de colaboración entre la Comunidad de Bardenas y la Comunidad de Regantes del Ferial. Esta comunidad de regantes está integrada en la Comunidad General de Regantes del Canal de Bardenas, corporación de derecho público adscrita a la Confederación Hidrográfica del Ebro. Por este convenio, la Comunidad del Ferial asume la gestión de las obras, siendo su financiación aportada por la Comunidad de Bardenas; igualmente, la Comunidad del Ferial asume por 25 años –prorrogables por otros 25 más– el suministro de agua y el mantenimiento de las infraestructuras construidas.

El proyecto inicial de las obras de captación del embalse se redacta en marzo de 2013. De acuerdo con el convenio, dicho encargo es realizado por la Comunidad de Regantes, entidad responsable de la ejecución de las mismas. El coste estimado de las obras que contiene ese proyecto asciende a un total de 1.017.541 euros.

Posteriormente, a finales de 2013, la comisión permanente de Bardenas acuerda la segregación de ese proyecto en dos independientes:

a) Conexión con la toma de fondo del Embalse de El Ferial, estación de bombeo y filtrado y primer tramo de la impulsión hasta los caminos. Estas obras las ejecutará la Comunidad de Regantes y serán financiadas íntegramente por la Comunidad de Bardenas.

b) Red de distribución y abrevaderos. Las ejecutará directamente la Comunidad de Bardenas.

En abril de 2014, se redacta una **separata** al proyecto inicial correspondiente a las obras en el embalse y un **modificado** con los nuevos trazados de las tuberías y abrevaderos. Este modificado conlleva un incremento relevante del coste –0,63 millones– como resultado básicamente de la exigencia del Gobierno de Navarra de no permitir el paso de las tuberías por las cañadas.

Finalmente, recogiendo el nuevo trazado, en noviembre de 2014 se aprueba una **adenda** al proyecto modificado de las instalaciones y conducción de agua a los abrevaderos.

A) Obras ejecutadas por la Comunidad de las Bardenas

En la citada adenda se indica que el presupuesto de la obra asciende a 1.398.780 euros, importe que se corresponde con el de licitación de las obras. Estas obras se refieren a la instalación de 39 abrevaderos en otros tantos distritos agroganaderos.

Como procedimiento de adjudicación se aplica el abierto, con el criterio de oferta más ventajosa y un plazo de ejecución de 180 días sometido a la paralización que proceda en los días de veda biológica, que se descontarán del plazo.

Los pliegos definen y cuantifican la valoración asignando a los distintos criterios: precio, oferta técnica, plazo de ejecución, servicio postconstrucción y ampliación de plazo de garantía.

El anuncio de licitación se publica en enero de 2015. En febrero de dicho año, se constituye la mesa de contratación y se constata que se han recibido 13 ofertas, cumpliendo todas ellas los requisitos y documentación exigida; igualmente, se indica en esta reunión que el redactor del proyecto, como asesor de la mesa para la valoración ofertas técnicas, no intervendrá en el proceso alegando “razones personales”.

Este hecho hace que se retrase la tramitación y programación de la adjudicación y, por ende, la ejecución de la obra, ya que hasta noviembre de 2015 no se adjudica la dirección de obra y asistencia técnica de la misma (ver esta adjudicación en el siguiente apartado de contratos de asistencia V.5.2)

En diciembre de 2015, se reúne la mesa y acuerda excluir una de las ofertas presentadas dado que la empresa ha entrado en concurso de acreedores. Así mismo, la dirección de obra elabora un informe valorando las restantes propuestas técnicas. Se adjudica a la empresa mejor valorada en el conjunto de criterios, por un importe de 1.104.197 euros, con una baja del 21,06 por ciento y un plazo de ejecución de 143 días.

Sobre el tema de los plazos, se observa una contradicción entre la cláusula 3ª “plazo de ejecución” que se refiere a 180 días –sin mencionar si son laborables o naturales, si bien por las aclaraciones emitidas por la mesa se debería entenderse como naturales– y la cláusula 8.2.B. que se refiere a días efectivos de obra. La empresa adjudicataria oferta un total de 143 días laborables, que suponen 199 días naturales –plazo que se refleja expresamente en el contrato firmado–, superando por tanto lo señalado en los pliegos en la cláusula 3ª; el resto de ofertantes proponen 144 días, por lo que todas –incluida la adjudicataria– han obtenido, de acuerdo con los pliegos, la misma puntuación.

En marzo de 2016 se firma el inicio de la obra. Sin embargo, en mayo de dicho año, se conoce que la empresa adjudicataria ha presentado un pre-concurso de acreedores y en julio es declarada en situación de concurso de acreedores.

El 22 de julio de 2016 se realiza un acta de comprobación de las obras ejecutadas hasta la fecha y se elabora un informe con el fin de conocer la situación real de la obra así como lo pendiente de ejecutar. En resumen, a esa fecha se había ejecutado obras formalizadas en cuatro certificaciones por un total de 631.474 euros, es decir, el 57 por ciento del importe adjudicado; este importe es aceptado por el adjudicatario.

En septiembre de 2016, el adjudicatario –autorizado por el administrador concursal– manifiesta su intención de ceder el contrato a otra empresa. Intención que es aprobada por la comisión permanente tras comprobar que la nueva empresa cumple con los requisitos señalados en los pliegos. El 20 de septiembre se firma el nuevo contrato entre la Comunidad y la empresa por un importe de 472.723 euros.

La tramitación de esta cesión se efectuó de acuerdo con una versión no vigente del art. 111 de la Ley Foral de Contratos. Así, la Ley Foral 32/2013¹ modifica tal artículo y establece que, en situación de concurso, el adjudicatario debe comunicar a la administración su intención de ceder el contrato, para que esta ofertase la cesión a los restantes participantes en la licitación y por su orden de clasificación. Si el resto de ofertantes rechazaran esta posibilidad, podrá el cedente escoger libremente al cesionario.

En caso analizado, la elección del nuevo adjudicatario lo hizo directamente la empresa en concurso de acreedores, de acuerdo tanto con la versión anterior del citado artículo como con lo señalado en los pliegos reguladores de la obra.

En marzo de 2017 se firma el acta de recepción de las obras, cumpliéndose, a pesar de las anteriores incidencias, el plazo previsto en el primer contrato.

En este segundo periodo de las obras, el nuevo adjudicatario presentó tres certificaciones, incluida la final, por importe total de 561.759 euros.

En abril de 2017, la dirección de obra elabora el informe final sobre las obras realizadas, analizándose las ejecutadas, las certificaciones emitidas y las desviaciones observadas. En resumen, la obra certificada asciende a 1.193.233 euros, desviándose, sobre el precio de licitación, en un ocho por ciento.

Este incremento de la ejecución se justifica fundamentalmente en cuatro modificaciones –por importe total de 39.017 euros y respaldadas con informes de justificación, valoración y los precios contradictorios aprobados entre la Comunidad y la empresa– y en una mayor excavación efectuada –nueva unidad de obra valorada en 80.928 euros– realizada a propuesta del Guardería del Gobierno de Navarra y del biólogo de la Comunidad para mejorar la nidificación de las aves. Formalmente, sin embargo, no consta resolución previa del órgano de contratación autorizando y aprobando tales modificaciones.

B) Obras ejecutadas por la Comunidad de Regantes

Atendiendo al convenio firmado, las obras realizadas por la Comunidad de Regantes del Ferial fueron adjudicadas por la misma y, en diciembre de 2016, presenta a la Comunidad de Bardenas la liquidación final de las obras ejecutadas, los justificantes de gastos realizados en los distintos proyectos así como el saldo de la cuenta corriente.

Así el importe presentado asciende a 1,74 millones (IVA incluido) y se desglosa en los siguientes ocho proyectos ejecutados:

| Proyecto | Importe |
|--|---------|
| Talud presa | 160.862 |
| Abrevaderos Zona del Ferial | 85.625 |
| Conexión acequia Cinco Villas | 251.943 |
| Proyecto distribución abrevaderos Cuatro Cabañas | 36.355 |

¹ Publicada en el BON de 11 de noviembre de 2013 y aplicable, en consecuencia al proceso de licitación revisado, dado que sus pliegos se aprueban en noviembre de 2014 y la cesión se materializa en septiembre de 2016.

| | |
|-------------------------------------|------------------|
| Balsa de Cuatro Cabañas | 779.483 |
| Proyecto abrevaderos Plano y Blanca | 19.046 |
| Abrevaderos Plano y Blanca | 401.095 |
| Obras balsa de Punta del Olmo | 8.534 |
| Gastos bancarios | 662 |
| Total | 1.743.703 |

Para el pago de tales obras, la Comunidad de Bardenas abona 0,9 millones a la firma del Convenio en 2012; en 2013, aporta un millón. En total ha pagado a la Comunidad de Regantes para financiar estas obras un total de 1,9 millones. Estos importes se imputan a la partida del capítulo 6 "Distritos ganaderos-convenio Comunidad de Regantes" de los ejercicios de 2012 y 2013.

La diferencia entre el abono de 1,9 millones y los gastos de 1,74 millones es el saldo existente en la cuenta corriente específica –156.296 euros– que se destinará a atender posibles gastos derivados de las pruebas y mejoras a realizar en las obras ejecutadas.

Reforma y ampliación del Centro de Aguilares

El Centro de Aguilares se ubica en un antigua corraliza colindante con el parque natural de las Bardenas que fue adquirido por la Comunidad. En 2006 se organizó un concurso de ideas para el diseño del futuro centro de educación ambiental de la Reserva de la Biosfera y Punto de Información Turística. El proyecto ganador del concurso incluía, además del centro y del punto de información, los servicios de alojamiento y de restauración, con un coste estimado total en torno a los siete millones de euros.

Con carácter previo a las obras previstas en el citado concurso, ya en 2008 se efectúan las primeras obras de adecuación del antiguo corral para punto de información, almacén de maquinaria y lugar de reuniones. El proyecto fue encargado de forma directa al equipo asesor que intervino en el citado concurso de ideas, justificándose tal adjudicación en que su asesoramiento fue desinteresado. Estos contratos fueron revisados por esta Cámara en su anterior informe sobre la Comunidad.

Posteriormente, la Junta decidió no llevar a cabo el proyecto ganador por su elevado coste y, en su lugar, se aprueba adaptar las instalaciones existentes para permitir la acción educativa medioambiental.

El contrato que se describe se refiere a la reforma y ampliación del Centro de Información para dotarlo básicamente de una zona destinada a aparcamiento, reconversión del antiguo almacén de maquinaria en una zona polivalente de usos múltiples y actuación en el patio interior del edificio para obtener un espacio dedicado a exposiciones (todo ello incluido en la denominada fase I). Se deja para una posterior intervención la urbanización exterior y anfiteatro o fase II. La redacción del proyecto se encarga al equipo ganador del concurso de ideas que consta, a su vez, de dos proyectos, uno para cada fase.

Según el proyecto de la fase I, el presupuesto de las obras asciende a 951.809 euros. Este importe es el de licitación del contrato.

Se adjudica mediante procedimiento abierto y como criterio selectivo, la oferta más ventajosa. Los criterios de adjudicación y la puntuación de los distintos subapartados se contemplan en los pliegos y hacen referencia a: precio, oferta técnica, plazo de ejecución, plan de aseguramiento de calidad, servicio postconstrucción y ampliación de plazo de garantía. No obstante, no se concreta con detalle en los citados pliegos el reparto de los puntos de la oferta técnica (20 sobre un total de 100 puntos).

La mesa de contratación con el asesoramiento de los redactores del proyecto, propone la adjudicación a la mejor oferta por importe de 696.723 euros, con una baja del 26,80 por ciento.

En el expediente no consta la documentación acreditativa de que el adjudicatario esté al corriente de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social. La información obrante se limita a una declaración responsable del mismo presentada en la fase de licitación.

Asimismo, el expediente contiene un “presupuesto de ampliación de la nave para espacio expositivo” por importe de 102.767 euros. Esta modificación está aprobada por la propiedad y admitida por el contratista, pero su tramitación y aprobación expresa por el órgano de contratación no se realizó con carácter previo a su ejecución; tampoco se valoró su repercusión sobre el plazo de ejecución de la obra en su conjunto.

En julio de 2015 se presenta la liquidación final por 835.863 euros, es decir, un 19,97 por ciento más que el importe de adjudicación. Si consideramos el importe de la modificación precitada, ese porcentaje es del 5,22 por ciento.

Los honorarios percibidos por los redactores del proyecto en sus dos fases, la dirección de obra y los servicios de ingeniería han ascendido a 172.448 euros.

Almacén de maquinaria

En la reunión de la comisión permanente de mayo de 2014, se describe la necesidad de dotarse de un nuevo almacén para maquinaria agrícola, dado que el que se utilizaba hasta ese momento se destinará a zona polivalente de usos múltiples, dentro del proyecto de reforma y ampliación de Aguilares, comentado en el contrato anterior.

El proyecto de esta obra se aprueba en dicha sesión, así como los pliegos y el inicio del procedimiento de licitación. El importe de licitación -318.065 euros- coincide con el importe del presupuesto de ejecución material contemplado en dicho proyecto.

Los pliegos definen concretamente los puntos asignados a los criterios de valoración y a los subapartados de los mismos. Se presentan 13 ofertas, quedando una inadmitida por no presentar la documentación administrativa exigida.

En marzo de 2015 se adjudica por importe de 298.503 euros, con una baja del 6,15 por ciento sobre el importe de licitación.

En julio de 2015, la comisión permanente aprueba una modificación del contrato justificándose –mediante el oportuno informe técnico– en imprevistos de la cimentación no detectados en el estudio geotécnico. El aumento de coste derivado de la misma asciende a 38.764 euros.

El gasto total certificado asciende a 346.125 euros, un 16 por ciento superior al de adjudicación; si consideramos el importe de la modificación contractual aprobada, esa desviación es del tres por ciento.

No se ha formalizado el acta de recepción de la obra, si bien si consta la documentación de fin de obra y el certificado de fin de obra firmado por la dirección de obra.

V.5.2. CONTRATOS ASISTENCIA

Gestión del Centro de Información Turística

El objeto del contrato es la gestión de atención al turista en el centro de Aguilares. Para ello, se dispondrá de personal técnico preciso –tres personas– y se ocupará del mantenimiento y limpieza de dicho centro. Este servicio se venía prestando desde 2010 y vencía ese contrato en 2013.

Destacamos los siguientes aspectos:

- En el anuncio de licitación y para la determinación del valor estimado del contrato, solo se tiene en consideración el primer año de vigencia del mismo –2014– por importe de 101.157 euros. Sin embargo, los pliegos contemplan la posibilidad de prorrogar el mismo hasta en tres años –hasta 2017–, tal como efectivamente ha sucedido; el valor estimado del contrato hubiera ascendido a 404.628 euros. De acuerdo con la normativa vigente, este último importe es el que debería haber constado en el anuncio de licitación y que hubiera dado lugar, en razón de ese importe, a un procedimiento abierto superior al umbral comunitario.

- Respecto a la valoración del precio, se elimina automáticamente, de acuerdo con los pliegos, las ofertas que presenten una baja superior al 10 por ciento. Esta eliminación automática es contraria a la normativa; no obstante, no se excluye efectivamente ninguna oferta por esta causa,

dado que cuatro ofertantes presentan baja del citado 10 por ciento y, el quinto, del 1,14 por ciento.

- La asignación concreta de puntos a los subcriterios de la propuesta técnica se realiza una vez abiertos las ofertas correspondientes.
- Se adjudica en 91.401 euros, con una baja sobre el importe de licitación del 10 por ciento.
- No consta formalmente el acuerdo de prórroga para los ejercicios de 2015 y 2016, si bien los pliegos no lo contemplan expresamente.
- No se ha actualizado con el IPC –valores negativos en ambos ejercicios– correspondiente la cuantía del contrato de los ejercicios prorrogados, cuando en los pliegos se establece que dicho importe se “incrementará” con el IPC correspondiente de cada ejercicio.

Por otra parte, en marzo de 2014, por acuerdo de la comisión permanente, se modifica el contrato anterior. Como justificación, se señala que, en esos momentos, la comisión de turismo de la Comunidad está elaborando un Plan Turístico de Bardenas, por lo que es aconsejable la colaboración en el mismo de una técnica que ya trabaja en la empresa adjudicataria para el Centro por sus conocimientos de gestión turística, zonas protegidas y de educación medioambiental. Resultado de ello, se amplía el contrato al adjudicatario mediante la prestación de los servicios por la citada técnica a la comisión de turismo durante un plazo inicial de tres meses (abril a junio de 2014); asimismo, se autoriza a la empresa a sustituir en el contrato del Centro a esta persona por ese plazo.

Esa persona trabaja nueve meses en 2014 –inicialmente solo estaba previsto tres meses– y en marzo de 2015, la comisión permanente acuerda ampliar el plazo de esta nueva prestación por esa técnica hasta finales de 2015.

El gasto que ha supuesto esta contratación no se imputa presupuestariamente al mencionado contrato de asistencia registrado en el capítulo 2, sino que se refleja en una partida del capítulo 6 “Proyecto del Plan Turístico”, por un importe total de 51.555 euros (IVA incluido), cuyo desglose por ejercicio, se muestra en el siguiente cuadro

| Ejercicio | Plazo del contrato | Importe |
|-----------|--------------------|---------|
| 2014 | 9 meses | 17.274 |
| 2015 | 12 meses | 31.644 |
| 2016 | 1 mes | 2.637 |

En definitiva, en nuestra opinión, por la vía de modificación de un contrato de asistencia, el adjudicatario ha prestado unas funciones o servicios no previstas o estipuladas en el citado contrato.

Dirección de obra y asistencia en el proyecto de abrevaderos

En diciembre de 2014, la comisión permanente aprueba el inicio de las actuaciones para la contratación de las obras de instalación de abrevaderos. En dicha reunión se comenta igualmente la necesidad de contratar la dirección de la obra; posteriormente, en sesión de febrero de 2015, la citada comisión acuerda el inicio del proceso de contratación.

Sin embargo, hasta julio de 2015, la comisión permanente no aprueba formalmente tal expediente, presentándose la carta de invitación a las empresas y el documento de condiciones esenciales del contrato, entre las que destacamos las siguientes:

- Objeto: La dirección de obra de las obras del proyecto de instalación de Abrevaderos, la asistencia técnica a la mesa de contratación de dichas obras y la prestación del servicio de control de seguridad y salud del proyecto y de las obras.
- El presupuesto es de 59.000 euros y la contratación se hace por procedimiento negociado sin publicidad comunitaria, utilizando como criterio la oferta más ventajosa. La negociación se concretará únicamente en el aspecto económico, comunicando a todos los licitadores el precio más bajo ofertado y determinando una segunda vuelta de ofertas.

En julio de 2015 se envían las invitaciones para participar a cuatro empresas, remitiendo ofertas todas ellas.

La mejor oferta presentada cuantifica su propuesta económica en 29.000 euros, lo que implica una baja de casi el 50 por ciento sobre el precio de licitación, por lo que podría considerarse como anormalmente baja. Por ello la mesa solicita un nuevo informe técnico que determine si por dicho precio se pueden llevar a cabo los servicios objeto del contrato.

El contrato se adjudica por acuerdo de la comisión permanente de noviembre de 2015, tras informe técnico positivo y constatar que ninguno de los otros licitadores ha presentado alegaciones, a la empresa cuya oferta es de 29.000 euros.

Destacamos la tardanza en el inicio de la contratación de esta asistencia técnica, teniendo en cuenta que mientras tanto estaba paralizado el proceso de contratación para la realización de la obra, cuyas ofertas se habían presentado ya en febrero de 2015.

En cuanto a los pagos efectuados, destacamos que en noviembre de 2016 se presenta la liquidación de los honorarios totales contratados, cuando la obra de los abrevaderos concluye efectivamente en marzo de 2017.

Además de los gastos por este contrato de dirección de obra, el adjudicatario del mismo ha facturado otros servicios correspondientes a la honorarios de redacción del proyecto de obra contratada pendiente de ejecutar a junio de 2016 – 5.950 euros– y coste ejecución fichas parcelarias y replanteo in situ –1.944 euros–; estas facturaciones se justifican fundamentalmente en las incidencias sobrevenidas por la situación legal del adjudicatario de las obras. No consta formalmente una modificación del contrato o nuevos expresos encargos de trabajos.

En total, los gastos facturados ascienden a 37.114 euros, que representa un 28 por ciento más que el importe de adjudicación. Este exceso se justifica en los trabajos adicionales citados en el párrafo anterior.

Contrato Dossier de Candidatura a la Carta Europea de Turismo Sostenible

El objeto del contrato era de un dossier para presentar ante el organismo europeo EURO-PARK con objeto de obtener el marchamo de Turismo Sostenible y de diseñar un plan de acción que se concrete en el Plan de Turismo de las Bardenas Reales.

La convocatoria europea es anual y requiere que los planes se presenten en diciembre de cada año. Por ello, la contratación se inicia en marzo de 2016 y el plazo para la ejecución del estudio finalizaba en 15 de septiembre, al objeto de poder aprobar y presentar el dossier a las autoridades europeas antes de fin de año.

El presupuesto de licitación ascendía a 45.000 euros, definiendo los pliegos como oferta anormalmente baja aquella que suponga una baja de más del 15 por ciento.

Al procedimiento abierto se presentaron nueve propuestas. Cuatro de las ofertas superaban la baja del 15 por ciento, por lo que fueron excluidas de la contratación, previo trámite de alegaciones. Tras el proceso, en mayo de 2016 la comisión permanente acuerda la adjudicación a la empresa mejor valorada en el concurso, por un importe de 38.250 euros, con una baja del 15 por ciento.

Dos de las empresas excluidas interpusieron reclamación en materia de contratación pública contra su exclusión, fundamentadas básicamente en que no se habían analizado si las propuestas anormalmente bajas se podían efectivamente cumplir. Las bajas ofertadas por dichas empresas eran del 18,52 y del 15,56 por ciento, respectivamente.

Por Acuerdo del Tribunal de Contratos Públicos de junio de 2016, se estiman parcialmente ambas reclamaciones, anulando su exclusión y ordenando la retroacción del procedimiento al momento de emisión del informe técnico previo al acuerdo de la mesa de contratación sobre la admisión de las ofertas.

En julio de 2016, la comisión permanente acuerda contratar los servicios de una empresa especializada, al objeto de que emita un informe relativo a si las propuestas económicas presentadas por las empresas que quedaron excluidas del concurso por considerarse anormalmente bajas, deben acep-

tarse y valorarse para en su caso pueda adoptarse por la mesa de contratación la decisión que corresponda.

En septiembre de 2016, la citada empresa emite informe en el que, una vez analizadas las ofertas económicas así como las alegaciones presentadas, concluye que:

“destacar que las ofertas económicas presentadas por las cinco empresas que habían sido excluidas de la licitación al presentar una oferta económica inferior al 15 por ciento del valor referido al presupuesto máximo del contrato, están dentro de los márgenes del mercado y pueden ser desarrolladas atendiendo a las obligaciones laborales y fiscales establecidas en las diferentes normativas”.

La mesa de contratación, en septiembre de 2016, una vez admitidas todas las propuestas, analiza que la empresa mejor valorada sería una de las recurrentes. Sin embargo, la mesa hace notar que, por una parte, la fecha en la que se está decidiendo hace de imposible cumplimiento el plazo límite establecido en la convocatoria (mediados de septiembre de 2016); por otra parte, la situación de inseguridad jurídica en que quedan el resto de las licitadoras, que habían realizado su oferta bajo las condiciones establecidas según los pliegos que, en opinión del Tribunal, resultaban confusas.

El 22 de septiembre de 2016, la comisión permanente acuerda declarar desierto el concurso por motivos de interés público, argumentados en:

- La imposibilidad de cumplimiento del servicio en el plazo y fechas establecidas en el pliego (15 de septiembre de 2016) supone una circunstancia de hecho que por sí sola puede entenderse de interés público que presupone la obligatoriedad de dejar sin adjudicatario al concurso.
- Igualmente, la circunstancia jurídica relativa a la quiebra del principio de seguridad jurídica y la discriminación que supone para aquellos licitadores que entendieron el límite económico como cláusula de exclusión, y por tal motivo no efectuaron una baja económica por debajo del límite.

Notificado dicho acuerdo a los licitadores, no se han presentado recursos dentro de los plazos marcados.

Actualmente se están preparando las bases de un nuevo concurso para presentar a la nueva convocatoria europea.

V.5.3. CONTRATOS DE SUMINISTRO

De la revisión de los dos contratos de suministros –adquisición de una motoniveladora y de un remolque–, destacamos:

- Consta justificación de la necesidad a cubrir.
- En el adjudicado mediante procedimiento negociado –remolque– se observa la existencia documental de una efectiva negociación con los licitadores presentados.
- El importe abonado coincide en ambos contratos con el precio de adjudicación.

Como defectos formales, señalamos:

- En la adjudicación de la motoniveladora, el plazo de presentación de ofertas es de 14 días, inferior el mínimo de 18 días que establece la normativa.
- No se formalizan los contratos correspondientes.
- No se formaliza en el acta oportuna de la recepción efectiva de los bienes suministrados.
- En el caso del remolque, no consta la entrega de la fianza definitiva que establecen los pliegos; en la motoniveladora se devuelve al año de la recepción, cuando el periodo de mantenimiento era de dos años.

V.5.4. CONTRATOS DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

La especial protección de las Bardenas Reales por su consideración como Parque Natural y Reserva de la Biosfera conlleva el fomento de la investigación científica de su territorio, vegetación, flora y fauna con el fin de preservar y proteger sus valores naturales. Es una de las exigencias que contempla tales declaraciones.

Así, entre 2010 y 2016, la Comunidad ha invertido un total de 1,4 millones en estudios de esa naturaleza, de acuerdo con el siguiente desglose anual:

| Ejercicio | Importe gastado en estudios e investigaciones |
|--------------|---|
| 2010 | 158.787 |
| 2011 | 262.351 |
| 2012 | 381.637 |
| 2013 | 118.050 |
| 2014 | 112.596 |
| 2015 | 240.006 |
| 2016 | 130.650 |
| Total | 1.404.077 |

Estos gastos, hasta 2015, se registran en una partida del capítulo 6; en 2016, se cambia el criterio de acuerdo con la nueva estructura presupuestaria, y se registran en una partida del capítulo 2.

El total de gastos responde a encargos a un total de 70 terceros; entre estos, existen tanto trabajos puntuales como otros de carácter plurianual y se refieren tanto a encargos a personas físicas como a personas jurídicas públicas y/o privadas. Un total de 21 terceros justifican el 97 por ciento del gasto.

Las cuatro entidades que concentran el 62 por ciento del gasto total en el periodo son las siguientes:

| Entidad | Importe por estudios e investigaciones |
|--|--|
| Universidad Pública de Navarra | 290.159 |
| Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) | 277.372 |
| Gestión Ambiental de Navarra, SA | 177.521 |
| Universidad del País Vasco | 125.547 |

En cuanto a la financiación de estos trabajos, coexisten tanto estudios financiados exclusivamente por la Comunidad, como otros cofinanciados junto a otras entidades públicas y trabajos en los que la Comunidad solo aporta apoyo logístico. Igualmente señalamos que concretas actuaciones se realizan a petición de los propios expertos, siempre que la Comunidad considere de interés su realización.

Los objetos de los estudios son muy variados; así, a modo de ejemplo citamos estudios e investigaciones sobre: liebre ibérica, ganga ibérica, tortugas, caracoles autóctonos, aves esteparias, rapaces rupícolas, introducción del cernícalo primilla, equipamiento y seguimiento de diversas aves –especialmente el buitre leonado–, disminución de aportes de nitrato en las aguas, efectos del calendario de labores agrícolas sobre las aves, ensayos para la consolidación de Casteltierra, geología y paleontología, arqueología, regeneración de hábitats, etc. En la selección de los temas objeto de la investigación participan de forma muy significativa los servicios medioambientales de la Comunidad.

Respecto de la necesidad o el interés de estos trabajos, se justifica en las ya citadas exigencias de preservar el hábitat derivado de su condición de Parque Natural y Reserva de la Biosfera. En esta línea, los estudios e investigaciones científicas más relevantes vienen desarrollándose

desde el año 2009, en el marco de los Convenios de Colaboración para apoyo a la Gestión de las Reservas de la Biosfera firmados con el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino desde 2009. Estos convenios derivan de convocatorias del citado Ministerio en los que se proponen el conjunto de actuaciones a desarrollar y su presupuesto.

Los convenios firmados han sido tres y el citado Ministerio ha financiado dos tercios del gasto y el resto, lo aporta la Comunidad:

| Convenio | Vigencia | Importe total de actuaciones |
|----------|-------------------------|------------------------------|
| 2009 | Hasta marzo de 2011 | 2.250.000 |
| 2010 | Hasta diciembre de 2012 | 1.625.024 |
| 2011 | Hasta diciembre de 2012 | 1.625.463 |

También consta financiación del Gobierno de Navarra para otros trabajos.

En cuanto a la selección de la entidad o persona física, los principales trabajos se canalizan a través contratos de investigación con instituciones públicas, cuyos investigadores han realizado trabajos o son especialistas en los distintos temas; en otros casos, se contrata directamente, debido a la singularidad de la investigación, con los profesionales especializados en la materia.

La utilización de los resultados de los trabajos, además de los derivados de la propia investigación básica, han sido la base para concretar los contenidos del material, plasmados en los cuadernos didácticos de la Comunidad, para las visitas de grupos de estudiantes al objeto de fomentar la educación medioambiental, del material divulgativo editado (folletos de información turística, publicaciones sobre el Parque Natural, etc.) así como para los contenidos del espacio de exposiciones del Centro de información de Aguilares.

Igualmente se están utilizando para la determinación de la normativa de uso y de gestión del Parque Natural, como por ejemplo, las épocas y zonas de nidificación que obligan a prohibir el paso por determinadas áreas. También se están considerando para la definición del Plan Turístico que se está elaborando y que se pretende que tenga la calificación de turismo sostenible.

Los resultados de los trabajos se exponen en las Jornadas Técnicas de la Reservas de la Biosfera, a cargo de los distintos equipos que desarrollan sus trabajos de investigación en el Parque.

Además, las actuaciones realizadas y sus resultados se describen en las memorias de actuaciones que se han elaborado para las reuniones del Consejo Asesor del Parque Natural en distintos años.

Para la revisión de estos contratos hemos tomado una muestra de los estudios encargados a cinco entidades con un gasto total de 0,7 millones. Los resultados de la revisión son satisfactorios y todos los gastos están autorizados, justificados, contabilizados y existe informe/trabajo sobre los resultados de la investigación.

No obstante recomendamos:

- *Desglosar, con mayor detalle, las partidas integrantes del coste total del presupuesto del trabajo a ejecutar y que la justificación aportada del gasto se presente igualmente con ese detalle.*
- *En los proyectos plurianuales, sería conveniente aportar un informe, al final de cada ejercicio, de los técnicos encargados de su supervisión sobre el grado de cumplimiento de los trabajos realizados.*

V.5.5. CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Teniendo en cuenta los comentarios anteriores, concluimos que la gestión de la contratación pública efectuada por la Comunidad de Bardenas se ha ajustado con excepciones puntuales a la normativa vigente en dicha materia.

Así, destacamos que prácticamente la totalidad de los contratos revisados de obra, suministros y asistencia se han tramitado por el procedimiento abierto, lo que ha facilitado la concurrencia de ofertantes y la presentación de ofertas con relevantes bajas sobre el precio de licitación. Igualmente, no se observan desviaciones significativas entre el precio de adjudicación y el de licitación.

No obstante, hemos observado la existencia de determinados deficiencias en los procesos revisados, por lo que proponemos las siguientes recomendaciones generales:

- *Sería conveniente mantener una relación de contratos adjudicados y en vigor, al menos al final de cada ejercicio.*
- *Publicar en el Portal de Contratación las adjudicaciones de los correspondientes procesos selectivos.*
- *Las modificaciones de los contratos deben aprobarse formalmente por el órgano de contratación con carácter previo a su ejecución material. Igualmente debe reajustarse, en su caso, la correspondiente fianza o garantía.*
- *Redactar los pliegos de forma clara y concreta, evitando interpretaciones por parte de los posibles ofertantes que dificultan posteriormente los procesos selectivos. Asimismo, dichos pliegos deben contener de forma detallada la asignación de puntos a los distintos subcriterios.*
- *La exclusión de ofertantes por presentar una oferta económica anormalmente baja debe realizarse una vez justificado en informes técnicos la imposibilidad material de ejecutar el contrato al precio presentado.*
- *Debe contemplarse en los procesos selectivos el valor estimado del contrato, teniendo en cuenta el importe total del mismo derivado tanto del primer periodo como de las posibles prórrogas del mismo.*
- *Exigir al adjudicatario, como paso previo a la firma del contrato, toda la documentación que se contempla en los respectivos pliegos.*

Así mismo destacamos que, en la tramitación de contratos más relevantes revisados, se observa la existencia de incidencias y retrasos en su planificación que pueden haberse generado, además de por factores externos, también por una insuficiente dotación de recursos o medios humanos para el desarrollo de la gestión de la Comunidad. Es decir, la condición de Parque Natural y de Reserva de la Biosfera exige la realización de tareas y actividades que exceden de las tradicionales que gestionaba la Comunidad; esta situación no se ha visto acompañada de un incremento de personal, dado que su número ha permanecido prácticamente inalterado desde el año 2000. En este sentido, creemos que, dentro del actual marco legal, debería analizarse la razonabilidad de la actual plantilla de la Comunidad a la vista de las actividades asignadas a la misma.

Informe que se emite a propuesta del auditor Ignacio Cabeza Del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 23 de octubre de 2017

La presidenta: Asunción Olaechea Estanga

ANEXO. EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA COMUNIDAD DE BARDENAS REALES (2010 A 2016)

En este anexo, se muestran, a efectos informativos, la evolución de los gastos e ingresos presupuestarios de la Comunidad para el periodo de 2010 a 2016 así como de las magnitudes más relevantes y otros datos de interés, al objeto de contextualizar el gasto revisado.

| Denominación | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Ingresos presupuestarios | 8.975.450 | 11.219.267 | 10.136.357 | 12.208.420 | 9.710.135 | 10.174.772 | 9.553.440 |
| Gastos presupuestarios | 9.485.302 | 9.347.164 | 9.906.427 | 9.097.829 | 11.155.178 | 8.819.033 | 9.033.786 |
| Resultado presupuestario ajustado | -65.331 | 1.750.156 | 2.317.435 | 3.110.591 | 640.501 | 1.680.671 | 519.654 |
| Remanente de Tesorería para gastos generales | 8.194.348 | 9.660.574 | 11.210.459 | 14.483.976 | 13.762.979 | 15.416.100 | 16.301.714 |
| Endeudamiento | 16.919.300 | 15.661.072 | 14.387.508 | 13.072.213 | 9.736.190 | 8.595.360 | 7.463.192 |

Como se observa, a finales de 2016 la Comunidad presenta una situación saneada con un relevante Remanente de Tesorería para gastos generales de 16,3 millones y un endeudamiento de 7,46 millones que representa el 78 por ciento de sus ingresos corrientes. Este endeudamiento se concerta en 2008 y su aplicación fue financiar las huertas solares; en el periodo de 2010 a 2016 no se ha concertado nuevo endeudamiento.

En el cuadro siguiente se muestra, en porcentaje medio, la financiación y el gasto de la Comunidad para el periodo de 2010 a 2016.

| Naturaleza del gasto | % medio 2010-2016 | Fuente de financiación | % medio 2010-2016 |
|-------------------------------|-------------------|------------------------------------|-------------------|
| Personal | 4 | Ingresos tributarios | 4 |
| Bienes corrientes y servicios | 10 | Ingresos por transferencias | 4 |
| Gastos transferencias | 49 | Ingresos patrimoniales y aprovech. | 92 |
| Inversiones reales | 14 | Endeudamiento | 0 |
| Carga financiera | 23 | | |
| | 100 | | 100 |

Como se observa, sus fuentes de financiación proceden básicamente de la gestión de su patrimonio (polígono de tiro y energía eléctrica, fundamentalmente); la Comunidad no percibe recursos del Fondo de Transferencias de las entidades locales de Navarra, dado que no entra en el reparto del mismo.

En cuanto a gastos, los de personal representan escasamente el cuatro por ciento, siendo el capítulo más relevante los gastos por transferencias, básicamente por las destinadas a las entidades congozantes.

En personal, la relación de puestos que contempla la plantilla orgánica de la Comunidad asciende a siete, número que ha permanecido invariable al menos desde 2010. La relación de puestos cubiertos en este año de 2016 es de seis, dado que en 2015 se jubiló un guarda y se distribuyen según el siguiente cuadro:

| Personal 2016 | Número | Nivel | Situación administrativa |
|-------------------------------------|----------|-------|--------------------------|
| Funcionario-Secretario | 1 | A | Activo |
| Laboral Fijo-Biólogo | 1 | A | Activo |
| Laboral Fijo-Oficial administrativo | 1 | C | Activo |
| Laboral Fijo-Guardas | 2 | D | 1 Activo y 1 vacante |
| Laboral Fijo-Chófer palista | 1 | D | Activo |
| Laboral Fijo-Peón de limpieza | 1 | E | Activo |
| Total | 7 | | 6 activos |

Además de este personal, se contemplan dos puestos temporales para guardas y seis de servicios múltiples para personal eventual en prácticas y a tiempo parcial.

Por su relevancia económica, en el cuadro siguiente se muestra los ingresos obtenidos por la Comunidad derivados del arrendamiento del polígono de tiro y el consiguiente reparto a las entidades congozantes.

| Denominación | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ingresos arrendamiento Polígono de Tiro | 7.105.000 | 7.374.990 | 7.500.000 | 7.635.283 | 7.665.824 | 7.619.829 | 7.536.011 |
| Gasto transferencias a entidades congozantes | 4.290.000 | 4.290.000 | 4.290.000 | 4.290.000 | 4.290.000 | 4.290.000 | 4.290.000 |

Los ingresos del arrendamiento del polígono de tiro derivan del contrato firmado con el Ministerio de Defensa en diciembre de 2008, con una vigencia de 20 años. A partir de 2019, el canon anual pasa de los actuales siete millones a 14 millones anuales (importes que se actualizan con el IPC correspondiente). El importe total del contrato asciende a 210 millones más su actualización con el IPC anual.

En torno al 55 por ciento de lo percibido por la Comunidad se reparte entre las entidades congozantes.

La otra fuente de ingresos relevantes para la Comunidad procede de la venta de la energía eléctrica generada por la explotación de la huerta solar. En el siguiente cuadro se muestra los ingresos presupuestarios obtenidos anualmente en el periodo analizado:

| Denominación | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ingresos por venta energía eléctrica | 0 | 2.013.646 | 1.668.564 | 3.315.076 | 1.324.384 | 1.884.052 | 1.489.693 |

Estos ingresos, en términos generales, son suficientes para hacer frente a la carga financiera del endeudamiento concertado para estas instalaciones.