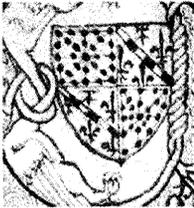




Revisión limitada sobre
las obras de adecuación
de la casa-colegio del
**Ayuntamiento de
Pitillas**



Indice

- I. Antecedentes
- II. Objetivo
- III. Alcance
- IV. Conclusiones

Anexo I. Relación cronológica de los principales acontecimientos que afectaron a la obra "Adecuación de la Casa-Colegio"

Anexo II. Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Pitillas



CANTÓN DE
LA AVANCA
PITILLAS
CANTÓN DE LA AVANCA

I. Antecedentes

El 3 de enero de 1996, D. José María Olcoz Verdún, exconcejal del Ayuntamiento de Pitillas, presenta una denuncia ante esta Cámara de Comptos por presuntas irregularidades en materia de contratación administrativa, y en la utilización y compatibilidad de las subvenciones públicas percibidas por el citado ayuntamiento para la obra "Adecuación del inmueble casa-colegio".

Con esta obra, el Ayuntamiento de Pitillas -municipio que cuenta con una población aproximada de 650 habitantes- pretende rehabilitar un edificio para dotarse de instalaciones de naturaleza sociocultural.

De acuerdo con la información aportada por el ayuntamiento y tal como se refleja en el cuadro que sigue, el coste de las mencionadas obras y equipamiento ascendió a 18,7 millones de pesetas, financiándose con subvenciones del Gobierno de Navarra en un 64 por ciento -15 por ciento del Departamento de Educación y un 49 por ciento del de Trabajo y Bienestar Social-, con subvenciones de entidades financieras privadas -13 por ciento- y con aportaciones del propio ayuntamiento -23 por ciento-.

Adecuación de la "casa-colegio"

	Importe	Porcentaje
GASTOS		
Obras adecuación del local	13.991.331	75
Equipamiento	3.350.920	18
Honorarios proyectos	957.000	5
Otros gastos	415.946	2
Total	18.715.197	100
FINANCIACIÓN		
Subvención Departamento de Educación y Cultura	2.740.000	15
Subvención I. N. Bienestar Social	9.227.927	49
Subvención Caja Ahorros de Navarra	2.000.000	11
Subvención Caja Rural de Navarra	400.000	2
Ayuntamiento	4.347.270	23
Total	18.715.197	100

III. Alcance y limitaciones

III.1. Alcance

Este trabajo no persigue fiscalizar la gestión municipal en su totalidad sino que, teniendo en cuenta la denuncia presentada, se ha centrado en:

- Revisar el expediente administrativo de la obras realizadas para la adecuación del club de jubilados.
- Revisar el expediente administrativo correspondiente al equipamiento del anterior club.
- Analizar si el ayuntamiento ha cumplido con los requisitos establecidos en las normativas reguladoras de las subvenciones percibidas del Gobierno de Navarra para financiar las anteriores inversiones.



Como metodología aplicada se han utilizado las normas y procedimientos de las guías de auditoría de la Cámara de Comptos, especialmente los aplicables a la revisión de legalidad en la contratación pública.

El informe se estructura en cuatro apartados -que recogen tanto los antecedentes, objetivos y alcance como las conclusiones derivadas del trabajo- y un anexo -que contiene una relación cronológica de hechos que afectan a la obra en cuestión-.

III.2. Limitaciones

La limitación que ha afectado al trabajo realizado se refiere a que el estado de los expedientes analizados no garantiza que los mismos contengan toda la documentación precisa.

El trabajo de campo se ha realizado en el mes de abril de 1996, por un equipo formado por una técnica de auditoría y por un auditor.

Queremos agradecer la colaboración prestada por todas las personas implicadas, lo que ha facilitado nuestro trabajo.

II. Objetivo

De acuerdo con la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y la Ley foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, y teniendo en cuenta la denuncia presentada, se ha incluido en su programa de actuación de 1996 la revisión limitada sobre las obras de adecuación de la casa-colegio del Ayuntamiento de Pitillas.

En consecuencia, con este trabajo se pretende fundamentalmente la consecución de los siguientes objetivos:

a) Si la ejecución de las obras para club de jubilados y su equipamiento se adecúan a lo preceptuado en la Ley foral de Contratos.

b) Si las subvenciones recibidas por el ayuntamiento para financiar la anterior obra por parte de los departamentos de Educación y Cultura y de Trabajo y Bienestar Social son compatibles y se han aplicado correctamente a la finalidad expresada en sus normativas de concesión.



IV. Conclusiones

De acuerdo con el alcance limitado definido en el apartado anterior, a continuación exponemos las principales conclusiones derivadas del trabajo realizado.

a) Importe de las obras y del equipamiento

1.ª Gastos. El proyecto de adecuación de la casa-colegio ha supuesto un gasto total de 18,7 millones de pesetas, representando las obras propiamente el 75 por ciento de dicho importe y el equipamiento el 18 por ciento; el resto, corresponde a honorarios y otros gastos menores.

En relación al precio de adjudicación, este importe de 18,7 millones representa una desviación global al alza del 28,08 por ciento sobre el importe del proyecto; ahora bien, si ajustamos con los gastos imprevistos de las obras -1,2 millones-, la desviación real es del 19,86 por ciento.

2.ª Financiación. Las subvenciones del Gobierno de Navarra -aproximadamente 12 millones- suponen un 64 por ciento del total, las obtenidas de entidades financieras, el 13 por ciento, y finalmente, el ayuntamiento aporta un 23 por ciento -es decir, 4,3 millones de pesetas-.

b) Contratación

3.ª Obras de la casa-colegio. Revisado el expediente administrativo obrante en el ayuntamiento, podemos concluir que el mismo cumple con los principios básicos que regulan la contratación pública, aunque en su tramitación se han observado ciertas deficiencias entre las que destacamos las siguientes:

- No se justifica adecuadamente la urgencia como requisito de adjudicación directa.
- El presupuesto de adjudicación supera en un 11,75 por ciento al del proyecto. El incremento respecto a este precio se contempla en todas las ofertas presentadas, adjudicándose, no obstante, a la más barata.
- No consta recepción provisional ni liquidación provisional.
- El plazo de ejecución excede del establecido en la adjudicación -3 meses- sin que conste autorización expresa del ayuntamiento ni penalización al adjudicatario.
- El importe certificado de la obra excede en un 12,84 por ciento al del proyecto.

- La empresa adjudicataria emite una factura sin número y sin firma por el concepto de “imprevistos” por importe de 1.259.660 pesetas. No se constata la pertinente autorización ni dotación presupuestaria previa, si bien posteriormente se autorizan por el pleno municipal conjuntamente con el presupuesto de 1992.

4.ª Equipamiento. En general el expediente cumple con los principios básicos de la contratación pública excepto en los siguientes aspectos:

- En el pliego de condiciones económico-administrativas no consta la existencia de crédito presupuestario, ni las causas de resolución y penalización ni hallarse al corriente de sus obligaciones sociales y fiscales.

- No se justifica la urgencia que avala la contratación directa.

- No se formaliza la adjudicación en el contrato correspondiente.

- No consta recepción del correspondiente suministro.

c) Subvenciones del Gobierno de Navarra

5.ª Subvención del Departamento de Educación y Cultura. Están reguladas por el Decreto foral 84/1989, de 13 de abril, por el que se establecen ayudas para casas de cultura y otros espacios culturales municipales “que por su objeto no están regulados en convocatorias más específicas”.

La petición municipal -de 31 de marzo de 1990- indica que la ayuda está dirigida a financiar la adecuación de un local para sala polivalente y biblioteca.

Por otra parte, en la Orden foral de concesión se establece que cualquier modificación del proyecto subvencionado deberá ser autorizada por el departamento. No consta en el expediente ninguna petición al respecto.

Por último, la petición municipal por la que se solicita el abono del 50 por ciento restante indica expresamente que se trata de financiar la adecuación de “un local polivalente que, además de atender a las demandas culturales de la localidad, sirviera para local o sede de la Asociación de Jubilados de Pitillas”. Como justificación de la inversión, se acompaña de la primera certificación emitida por la empresa adjudicataria de las obras en la casa-colegio para club de jubilados cuyo importe asciende a 8 millones de pesetas.

6.ª Subvención del Departamento de Trabajo y Bienestar Social. Dentro de las ayudas que el Departamento de Trabajo y Bienestar Social concede en materia de fomento de actividades para la tercera edad -reguladas en el Decreto foral 105/89, de 27 de abril- el Ayuntamiento de Pitillas solicita el 22 de febrero de 1991 una subvención para "adecuar un local para club de jubilados". Esta solicitud se acompaña del correspondiente proyecto técnico, memoria y presupuesto.

En marzo de 1991, el ayuntamiento y el consejero firman un convenio de colaboración para la construcción y financiación de dicho local, en el que se establece que el departamento subvenciona un máximo del 50 por ciento del importe del presupuesto presentado -15,9 millones-, resulta por tanto una ayuda de 7,9 millones de pesetas.

En este convenio se establece que cualquier mejora o ampliación del proyecto que sobrepase el importe del presupuesto será por cuenta del ayuntamiento.

Revisada la documentación obrante en el expediente no se observa ninguna incidencia relevante excepto que:

- El Gobierno de Navarra subvenciona en su totalidad los imprevistos surgidos en las obras, en contradicción con lo indicado en el convenio.

- No consta que el ayuntamiento acompañase a la solicitud de una "declaración jurada sobre subvenciones solicitadas y concedidas de otros organismos para el ejercicio en curso y destinadas al mismo fin" tal como indica la correspondiente normativa, aunque en realidad las dos subvenciones analizadas no coinciden temporalmente en el año de concesión.

7.ª Compatibilidad de ambas subvenciones.

Del análisis de la normativa y demás documentación contenida en el expediente, destacamos:

- Ambas subvenciones se han utilizado para financiar inversiones sobre un mismo objeto material -club de jubilados-.

- La solicitud y concesión de las mismas se realiza prácticamente con un año de diferencia, por lo que podría justificarse la no presentación por el ayuntamiento de la declaración jurada de subvenciones recibidas "dentro del mismo ejercicio".

- Las subvenciones de Educación estaban destinadas, tal como se ha comentado previamente, a espacios culturales cuya ayuda a la inversión no se contemplaba en otras normas o convocatorias más específicas. En el supuesto analizado, y al existir las ayudas específicas del Departamento de Bienestar Social para club de jubilados, puede darse una eventual incompatibilidad entre ellas.

• La solicitud al Departamento de Educación y Cultura de una subvención para la adecuación de un local, si bien inicialmente el Ayuntamiento no identifica expresamente con un club de jubilados no oculta tal hecho ya que:

1. La memoria y el proyecto técnico que acompaña a la petición indica concretamente que se trata un local para club de jubilados y sala de reuniones-biblioteca.

2. En la solicitud del último 50 por ciento de subvención, el Ayuntamiento señala expresamente el destino de la ayuda -club de jubilados- y se justifica con la primera certificación presentada por la empresa adjudicataria de las obras del club de jubilados.

Por último, y con independencia de los aspectos anteriores, es importante señalar que las instalaciones del citado club se utilizan gratuitamente -y así lo indica el correspondiente acuerdo de cesión- para todo tipo de actividades socioculturales organizadas por el Ayuntamiento.

En conclusión, y a modo de valoración final señalamos:

• El Ayuntamiento de Pitillas ante la necesidad de dotarse de espacios socioculturales y ante la escasez de recursos propios que genera dado su reducido presupuesto, ha procurado obtener la máxima subvención posible aprovechando, de alguna manera, la deficiente o incompleta regulación de la materia.

• Todos los gastos e ingresos que han afectado a la obra revisada están registrados presupuestariamente con su correspondiente documentación justificativa.

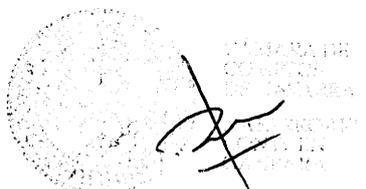
• En relación al sometimiento de los expedientes de contratación a la normativa foral, el ayuntamiento ha cumplido con los principios y normas básicas que regulan la contratación pública, si bien presenta ciertas deficiencias en su tramitación.

• Es preciso establecer mecanismos de coordinación e información entre los diversos departamentos del Gobierno de Navarra al objeto de ejecutar una política global y uniforme de ayudas por parte de la Administración.

• Insistimos nuevamente en la necesidad de abordar una regulación general de la actividad subvencional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que diseñe un marco preciso de actuación en la materia válido tanto para la propia Administración como para sus destinatarios o beneficiarios.

Pamplona, 7 de junio de 1996

El Presidente,



Francisco Javier Tuñón San Martín

Anexo I. Relación cronológica de los principales acontecimientos que afectaron a la obra “Adecuación de la casa-colegio”

De acuerdo con la revisión efectuada y teniendo en cuenta la documentación obrante en los expedientes municipales, se expone a continuación una relación cronológica de los hechos fundamentales que afectan a la citada obra.

1. En 1985, la Parroquia y el Ayuntamiento de Pitillas acuerdan que aquélla cede gratuitamente a éste el usufructo sobre el inmueble denominado “casa-colegio”, destacando de la escritura pública correspondiente los siguientes aspectos:

- Plazo: 50 años, prorrogables tácitamente.
- Destino: la prestación de servicios públicos socioculturales compatibles con los ideales cristianos.
- Se podrá subceder a otras entidades de Pitillas, previa autorización del Arzobispado.

2. El Ayuntamiento de Pitillas solicitó, tanto en 1986 como en 1987, subvenciones al Gobierno de Navarra -Departamento de Educación y Cultura- para la construcción de una casa de cultura en el citado inmueble. Tales pretensiones fueron denegadas -caso de 1986- o no contestadas -en 1987- al no reunir la petición los requisitos señalados en la convocatoria anual.

3. El 31 de marzo de 1990, el Ayuntamiento vuelve a insistir ante el Gobierno para obtener una subvención al objeto de adecuar el inmueble, de acuerdo con la memoria, para “club de jubilados y sala de reuniones-biblioteca” con un presupuesto de obra previsto de 7,8 millones de pesetas.

4. Por Orden foral 470, de 29 de junio de 1990, el consejero de Educación y Cultura admite la anterior solicitud y concede al Ayuntamiento de Pitillas una subvención de 2,74 millones de pesetas, cuyo abono del 50 por ciento -1,37 millones- se autoriza en la propia orden con cargo a la partida presupuestaria “construcción y equipamiento de casa de cultura y otros espacios municipales” del presupuesto de gasto de 1990. Este ingreso se contabiliza inicialmente por el ayuntamiento en la “agrupación de valores independientes y auxiliares del presupuesto (VIAP)”, si bien en 1991 se traspasa al correspondiente presupuesto ordinario.

El otro 50 por ciento se abonará a petición del propio ayuntamiento, cuando presente la correspondiente justificación.

5. Por otra parte, el 22 de febrero de 1991, el Ayuntamiento solicita al Departamento de Trabajo y Bienestar Social la concesión de una subvención para la realización de un club de jubilados en el inmueble casa colegio, solicitud que se acompaña de memoria, proyecto técnico y presupuesto. El 21 de marzo de 1991, el Ayuntamiento y el Gobierno de Navarra-Departamento de Trabajo y Bienestar Social firman un acuerdo de colaboración para financiar el anterior club de la tercera edad, con un importe según proyecto técnico de 13,9 millones -construcción- y 1,9 millones -equipamiento-. Mediante la Orden foral de 25 de marzo de 1991, el consejero de Trabajo y Bienestar Social concede la subvención correspondiente por importe máximo de 7,9 millones -6,9 millones para la construcción y 1 millón para el equipamiento-, que se abonará un 25 por ciento al inicio de la obra, un 50 por ciento cuando se certifique al menos la mitad de la misma y otro 25 por ciento, cuando se concluya.

6. El 18 de abril de 1991 el Ayuntamiento de Pitillas aprueba por unanimidad el proyecto técnico para la "adecuación y equipamiento del local para club de jubilados de esta villa", al objeto de que sirva para referencia en el expediente de contratación. Igualmente se declara la adjudicación directa por su carácter de urgencia, desglosándose en dos expedientes comprensivos tanto de la adjudicación de obras -10,8 millones- como del equipamiento -4,3 millones-.

7. El 23 de mayo de 1991 el pleno municipal adjudica las obras de acondicionamiento por importe de 11,3 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 11,75 por ciento respecto al precio de licitación, puesto que determinados conceptos incluidos en el proyecto por importe de 0,7 millones no se adjudican.

8. El 8 de junio de 1991 se iniciaron las obras de acondicionamiento, según se pone de manifiesto en el acta de comprobación del replanteo.

9. El 17 de julio de 1991 y mediante Resolución del director-gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social se le concede el 25 por ciento de la anterior subvención -1,7 millones- al justificar el ayuntamiento el inicio de la obra.

10. El pleno municipal en sesión del 4 de diciembre de 1991 adjudica el equipamiento de la casa-colegio en 3,3 millones de pesetas, inferior por tanto al precio indicado en el proyecto.

11. El 30 de diciembre de 1991, el director-gerente del anterior instituto autoriza la subvención del 50 por ciento -3,4 millones, justificado por el ayuntamiento por la "primera certificación" firmada por el

director de la obra y que alcanza un coste de realización de aproximadamente 8 millones de pesetas.

12. En idéntica fecha -30 de diciembre de 1991- y por Resolución del director general de Cultura, se abona al ayuntamiento el 50 por ciento -1,37 millones- de la subvención concedida por el Departamento de Educación y Cultura (véase punto nº4), justificada mediante instancia municipal en la que se afirma que la misma es para financiar las obras ejecutadas "en el local polivalente que, además de atender a las demandas culturales de la localidad, sirviera para local o sede de la Asociación de jubilados de Pitillas" y que se acompaña de la anterior certificación parcial de las obras.

13. El 6 de febrero de 1992 el pleno municipal de Pitillas acuerda por unanimidad la cesión del citado local al club de jubilados de la localidad y así se comunica al Arzobispado. Esta cesión es gratuita y por cincuenta años prorrogables.

14. El 27 de febrero de 1992, el ayuntamiento solicita del Departamento de Trabajo y Bienestar Social que le subvencione la obras imprevistas -1,2 millones- que se han incurrido en la adecuación del club de jubilados.

15. El 4 de marzo y el 5 de mayo de 1992, el consejero de Bienestar Social, a través de las correspondientes ordenes forales, concede al ayuntamiento:

- el 25 por ciento de la subvención pendiente para financiar la tantas veces citada obra -1,7 millones-.
- el millón correspondiente al equipamiento de la misma.
- el importe total de los imprevistos presentados en la obra de adecuación del club -1,2 millones-.

Estas peticiones municipales se acompañan de la certificación final de la obra, de la factura del equipamiento y de la factura representativa de los imprevistos observados en la ejecución.

16. El 16 de julio de 1994 se firma el acta de recepción definitiva de la obra cuyo coste total, incluido el equipamiento, ascendió a 18,7 millones de pesetas.

17. El 23 de noviembre de 1994, el club de jubilados acuerda ceder gratuita y permanentemente los anteriores locales al Ayuntamiento de Pitillas para las actividades socioculturales organizadas por el mismo.

Anexo 2. Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Pitillas

En relación al informe provisional de fiscalización de las obras de “Adecuación de la Casa-Colegio de este Ayuntamiento de Pitillas”, aprobado por Resolución de V.I. de fecha 30 de mayo de 1996 y una vez enterado de su contenido, así como de la posibilidad de que, por parte de este Ayuntamiento, puedan formularse posibles alegaciones. Por el presente y en la representación municipal que me asiste, tengo a bien someter a su consideración, para su incorporación, en su caso, al informe definitivo, los siguientes aspectos relacionados con la citada fiscalización y con la denuncia que motivó la misma:

1.º Debe dejarse patente y constancia, una vez conocido el contenido de las conclusiones de la citada fiscalización, del desproporcionado e injustificado contenido de la denuncia tanto desde el punto de vista objetivo, como subjetivo de la misma, ya que:

• Las insinuaciones sobre posible comisión de hechos delictivos en el expediente administrativo denunciado, en modo alguno tiene justificación, después de comprobarse en el contenido de la denuncia, el total conocimiento del denunciante del expediente administrativo y la intervención en la denuncia del asesoramiento del letrado.

• La participación activa e incluso favorable en el expediente fiscalizado, por parte del denunciante Sr. Olcoz, al aprobar expresamente, como concejal que era, los acuerdos en los que fue liquidada la inversión, impide justificar la denuncia formulada.

2.º Otra consideración que debiera ser analizada y que afecta particularmente al presente caso, es la indefectible interrelación que debe existir con la universalidad del principio de legalidad en todas las Administraciones Públicas y la diferente disposición de medios y recursos entre dichas Administraciones Públicas, para observar íntegramente las complejas y escrupulosas exigencias legales.

Esta última consideración, tiene su encaje en el análisis de la fiscalización del expediente administrativo que motiva el presente, por la constatación de que en el momento del inicio de su tramitación por un ayuntamiento de 650 habitantes, está servido exclusivamente por el secretario de la corporación, que requiere ser compartido con el vecino municipio de Beire, que dispone de la misma y deficiente infraestructura administrativa.

Pitillas, a 5 de junio de 1996
Fdo.: El Alcalde-Presidente