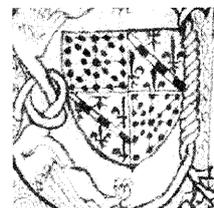




**Ambito de la
Administración Local**

Comunidad de Bardenas Reales de Navarra

Ejercicios 1994 a 1998



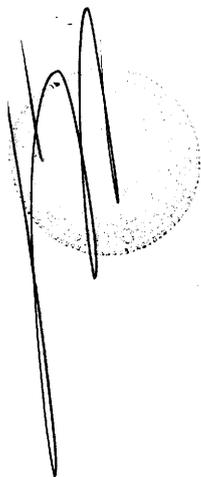
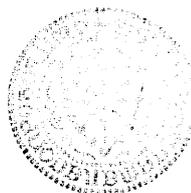
Diciembre de 1999



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Índice

	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN	5
II. LA COMUNIDAD DE BARDENAS REALES DE NAVARRA.....	7
II.1. Descripción territorial y del objeto dominical.....	7
II.2. Régimen Jurídico	8
II.3. Organización interna y régimen de funcionamiento.....	9
III. OBJETIVO	11
IV. ALCANCE Y LIMITACIONES.....	12
V. OPINIÓN.....	14
V.1. En relación con la liquidación del presupuesto de 1998.....	14
V.2. Reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1998.....	14
V.3. Legalidad.....	14
V.4. Situación económico-financiera a 31 de diciembre de 1998	15
VI. ESTADOS FINANCIEROS	17
VII. RECOMENDACIONES	18
IV.1. Incardinación territorial	18
IV.2. Organización general.....	18
IV.3. Contabilidad y presupuestos	19
IV.4. Personal	20
IV.5. Tesorería.....	21
IV.6. Ingresos.....	21
IV.7. Contratación administrativa	22
ANEXO.- ORGANIGRAMA DE LA COMUNIDAD DE BARDENAS REALES SEGÚN PLANTILLA ORGÁNICA A 31-12-98.....	25

CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

I. Introducción

Por acuerdo del 23 de marzo de 1999, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra solicita, a instancias de los Grupos "Mixto" y "Ezker Abertzalea" a la Cámara de Comptos la realización de una "auditoría de la Junta de las Bardenas Reales referida a los últimos cinco años".

De acuerdo con la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra-Nafarroako Kontuen Ganbara, se ha incluido en el Programa de Actuación de 1999 la fiscalización de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra (ejercicios de 1994 a 1998).

La Comunidad de Bardenas presenta como datos más significativos los siguientes:

- La liquidación y evolución de los presupuestos desde 1994 a 1998 de la Comunidad es la siguiente (importe en millones):

Liquidación	1994	1995	1996	1997	1998
Gastos	98	161	104	187	109
% ejec.	84%	77%	56%	107%	48%
Ingresos	94	175	112	119	118
% ejec.	80%	85%	60%	68%	52%

Como se observa el presupuesto anual de gasto se sitúan en torno a los 100 millones, con dos alteraciones de esa tendencia derivadas de situaciones específicas y puntuales de carácter plurianual:

* Entre 1994 y 1995, la compra del inmueble para la nueva sede, con un coste total de 130 millones.

* Desde 1996 a 1998, la rehabilitación de la nueva sede, con un coste total de 110 millones.

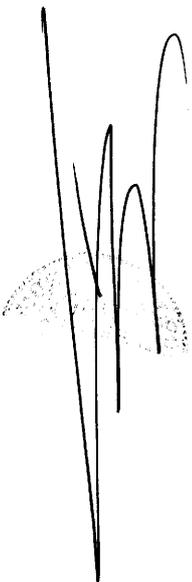
En cuanto a ingresos, su importe igualmente se sitúa alrededor de los 100-110 millones, excepto 1995 en que el registro de unos préstamos por valor de 55 millones distorsiona la tendencia observada; no obstante conviene reseñar que en 1998 no se ha imputado al presupuesto un crédito dispuesto de 30 millones.

Por otra parte, los ingresos procedentes del Arrendamiento y Convenio del Polígono de Tiro representan unos 70 millones anuales.

• La relación de personas que prestan sus servicios en la Comunidad junto con su evolución, es la siguiente:

Personal	1994	1998
Funcionarios	3	1
Laborales fijos	4	4
Laborales temporales	3	5
Total	10	10

En el anexo del Informe se refleja el organigrama de la entidad a 31 de diciembre de 1998.



II. La Comunidad de Bardenas Reales de Navarra

A continuación se exponen las principales características organizativas y jurídicas 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 superior a las 40.000 Ha., ubicada en el extremo sur de Navarra que confina con Aragón; tradicionalmente, este terreno se ha destinado a pastos y aprovechamiento de leñas y más recientemente a cultivo agrícola.

Sin extenderse a remotos avatares históricos, indicamos que las Bardenas Reales -y de ahí su denominación- originariamente constituyeron un patrimonio del que fue titular la Corona y que posteriormente pasó al dominio Estatal. Pero, en todo caso, desde muy antiguo, el disfrute de estos montes ha correspondido a los vecinos de:

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 antiquísimo fue confirmado por Real Cédula de 1705, mediante la que el Rey cedió a perpetuidad el goce y disfrute de las Bardenas, a cambio de 12.000 ducados sufragados por los pueblos congozantes.

Mediante Real Decreto 3142/1979, de 29 de diciembre, el Estado cedió gratuitamente a la Comunidad la titularidad sobre las Bardenas Reales, pero tal cesión fue anulada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1984.

Conforme a lo anterior, los reiterados terrenos constituyen una propiedad especial, una "comunidad", en que la nuda propiedad la ostenta el Estado y corresponde a los entes congozantes el dominio útil.

Ahora bien, los vecinos son los beneficiarios últimos, en concepto de aprovechantes comunales, lo cual implica que comparten la titularidad última del dominio útil con las instituciones congozantes.

Al igual que sucede con otros montes de Navarra, se trata de una porción de territorio foral no adscrita a término municipal alguno.

Por último, conviene resaltar, por su trascendencia y repercusión futura, que desde 1999 una parte significativa del territorio de Bardenas Reales ha sido declarada Parque Natural, asignándose las competencias de su gestión a la Comunidad.

II.2. Régimen Jurídico

La Comunidad de Bardenas Reales es una entidad local, dotada por tanto de personalidad jurídico-pública, encuadrable 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.

A diferencia de lo que pudiéramos denominar entes locales típicos (los municipios y concejos), la Comunidad es una entidad de naturaleza no territorial, dado que su elemento fundamental es el fin concreto de la gestión de un patrimonio, sin tener una universalidad de fines. En definitiva, es una gestora de bienes comunales constituyéndose en el ente instrumental de los valles, municipios y monasterio congozantes.

Partiendo de la premisa anterior, el régimen jurídico aplicable, lo podemos resumir en:

- El artículo 45.1 de la LFAL dispone que las agrupaciones tradicionales *"...se regirán, en cuanto a su organización, funcionamiento, competencias y recursos económicos, por los reglamentos, ordenanzas, cotos, paramentos, convenios, acuerdos, sentencias o concordias que tengan legalmente establecidos"*. Por ello, estimamos que la Comunidad, en el ámbito de sus competencias, se regirá fundamentalmente por su regulación específica -ordenanzas-. En defecto de derecho propio, se regirá con carácter supletorio, en el grado que corresponda, por la legislación foral y estatal de régimen local y restante normativa reguladora del régimen jurídico y del procedimiento administrativo. Ahora bien, esta primacía no implica que estas ordenanzas no estén subordinadas en determinados aspectos a los principios y preceptos constitucionales y legales.

- En materia de gestión patrimonial, la normativa peculiar reguladora de los aprovechamientos comunales de Bardenas está constituida por sus Ordenanzas, la mayor parte de cuyo articulado se dedica a fijar un

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 materia de personal, el régimen jurídico del personal de la Comunidad de Bardenas es el establecido con carácter general para las entidades locales. En esta materia, 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.

- Régimen económico-financiero. De acuerdo con el artículo 45.4 de la LFAL, rige con carácter general para las Agrupaciones Tradicionales el régimen económico-financiero común establecido para los municipios, pero sólo *"en defecto de disposiciones específicas"*. Son de aplicación, en primer lugar, por tanto, las Ordenanzas de la Comunidad y, en segundo lugar ante la ausencia de regulación propia, la normativa general aplicable a las entidades locales. No obstante, hemos de precisar que son muy escasos los aspectos regulados por las Ordenanzas en esta materia, por lo que prácticamente se regirá por la legislación foral de carácter general.

- Contratación de obras, servicios y suministros. El artículo 224.2 de la LFAL dispone que *"los contratos que celebren las entidades locales de Navarra se ajustarán al régimen legal aplicable a la Administración de la Comunidad Foral..."*. La citada Ley Foral no reconoce peculiaridad alguna en esta materia a las Agrupaciones Tradicionales y, al cabo, la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, en su artículo 2.b, establece que la ley se aplicará a las entidades locales sin exclusión.

II.3 Organización interna y régimen de funcionamiento

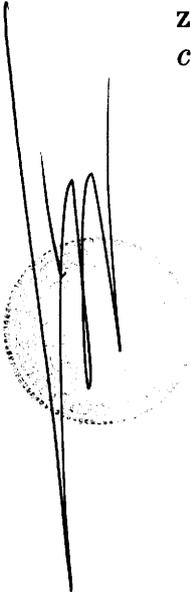
El artículo 107 de las Ordenanzas establece que *"el gobierno y administración de las Bardenas corresponde a la Junta General de representantes de los pueblos, valles y monasterio congozantes (y) a la Comisión Permanente, compuesta por un Presidente y seis Vocales"*.

- La Junta General se integra por 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 aquél de entre ellos que sea designado por la misma; le corresponde *"conocer todos los asuntos del gobierno ordinario de la Comunidad"*, es decir, es el órgano ordinario de gobierno y administración 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 ésta 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)"*.

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The signature consists of several vertical strokes and a few loops. The stamp is a light-colored circle with some illegible text inside.

III. Objetivo

De acuerdo con la Ley Foral 6/1990, de 2 julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido a realizar la fiscalización de la gestión económico-financiera, y de la ejecución de los Presupuestos de Gastos e Ingresos de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra correspondientes a los ejercicios de 1994 a 1998.

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

Si bien la petición parlamentaria se extiende a cinco años, nuestro trabajo se ha centrado básicamente en la revisión del último presupuesto cerrado -1998- retrotrayéndonos hasta 1994 en aquéllos aspectos claves tales como contratación administrativa y gestión de personal.

En consecuencia, el objetivo del informe consiste en expresar nuestra opinión acerca de:

- 
- a) Si la Ejecución del Presupuesto de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra del ejercicio de 1998 refleja razonablemente la actividad desarrollada en dicho periodo.
 - b) La razonabilidad de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1998, de acuerdo con los principios de contabilidad que le son aplicables y que guardan uniformidad respecto al ejercicio anterior.
 - c) El sometimiento de la actividad económico-financiera de la Comunidad al principio de legalidad.
 - d) Situación financiera del Comunidad de Bardenas Reales de Navarra a 31 de diciembre de 1998.

Esta opinión se completa, con las conclusiones obtenidas de la revisión de las áreas más significativas analizadas en el ámbito temporal de los cinco años incluidos en la petición parlamentaria.

IV. Alcance y limitaciones

La Cámara de Comptos ha realizado, de conformidad con su programa de actuación, la fiscalización de la Comunidad de Bardenas Reales correspondiente a los ejercicios de 1994 a 1998.

La Comunidad registra sus operaciones exclusivamente en contabilidad presupuestaria y mediante un modelo tradicional de estructura presupuestaria que no se adapta al diseñado por la normativa vigente aplicable para las entidades locales de Navarra.

El trabajo realizado se ha centrado por tanto en la revisión de los distintos capítulos económicos de ingresos y gastos del modelo tradicional anterior, analizando además aspectos de organización, contabilidad y control interno.

Tal como se indicaba en el apartado anterior, si bien la petición parlamentaria abarcaba el periodo de 1994 a 1998, la fiscalización se ha centrado básicamente en este último ejercicio, aunque se han revisado los principales expedientes de contratación administrativa así como la composición y evolución de los presupuestos relativos a los ejercicios incluidos en la citada petición.

El trabajo se ha desarrollado siguiendo los principios y normas de fiscalización aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y aplicando todas aquellas pruebas que hemos considerado necesarias de acuerdo con las circunstancias.

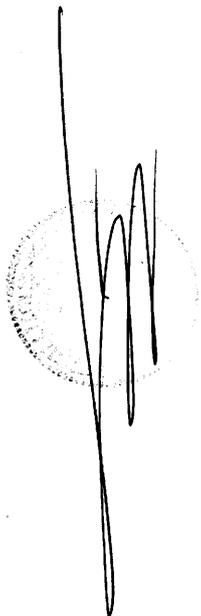
El informe contiene además de la opinión un apartado relativo a los comentarios y recomendaciones que estimamos necesarios para una mejora de la organización, control interno y eficacia en la gestión de la Comunidad.

Como limitaciones, señalamos:

- El sistema contable-presupuestario aplicado según el modelo tradicional no garantiza el registro de la totalidad de las operaciones dentro del ejercicio económico.
- La carencia de un inventario y la ausencia de una contabilidad general -por otra parte no obligatoria para entidades del tamaño de la Comunidad- ha imposibilitado verificar la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1998.

El trabajo de campo se ha desarrollado en los meses de septiembre y octubre de 1998 por un equipo de auditoría integrado por un auditor y dos técnicas de auditoría, contando además con la colaboración de los servicios informáticos, jurídicos y administrativos de la Cámara de Comptos.

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

A handwritten signature in black ink is written over a circular, faded stamp. The signature consists of several loops and a long vertical stroke extending downwards. The stamp is mostly illegible but appears to be an official seal.

V. Opinión

Hemos analizado, dentro del marco de la fiscalización realizada y teniendo en cuenta las limitaciones puestas de manifiesto en el apartado IV, los estados financieros de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra correspondientes al ejercicio de 1998, elaborados bajo la responsabilidad de la Comunidad y que se recogen, de forma resumida, en el apartado V del presente Informe.

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

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

V.1. En relación con la liquidación del presupuesto de 1998

La liquidación presupuestaria de la entidad se presenta en un formato tradicional no adaptado al exigido a las entidades locales de Navarra, y su confección se ha efectuado según los principios y criterios utilizados habitualmente por la Comunidad.

Ahora bien, a tenor de la normativa presupuestaria exigible a las entidades locales de Navarra -cuya implantación en la Comunidad de Bardenas se está realizando en 1999- las excepciones observadas en materia de gestión contable-presupuestaria nos impide pronunciarnos sobre la razonabilidad de la liquidación presupuestaria de la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra correspondiente al ejercicio de 1998.

V.2. Reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1998

La carencia de un inventario y la ausencia de una contabilidad general nos impide manifestarnos sobre la situación patrimonial de la Comunidad a 31 de diciembre de 1998.

V.3. Legalidad

En el desarrollo de la actividad financiera de la Comunidad se han observado incumplimientos de la normativa vigente en las áreas de control contable-presupuestario, en la gestión de personal y en aspectos procedimentales de la contratación administrativa, área, en la que en general, se respetan los principios de publicidad y concurrencia.

V.4. Situación económico-financiera a 31 de diciembre de 1998

De acuerdo con la información de la Comunidad, el Remanente de Tesorería de 1998 es negativo por 84 millones. Esta situación conduce, de acuerdo con la normativa vigente, a que el presupuesto de 1999 se apruebe con un superávit inicial por dicho importe al objeto de financiar esas necesidades de tesorería.

No obstante esta situación deficitaria se ha solventado, en gran medida, como consecuencia del convenio firmado en 1999 con el Gobierno de Navarra por el que éste se compromete a aportar como financiación extraordinaria para la nueva sede la cantidad de 100 millones. Este importe prácticamente coincide con la deuda que la Comunidad tenía con el Gobierno de Navarra -108 millones- como consecuencia básicamente de aplazamientos del saldo de la cuenta de repartimientos y cargos de los seguros sociales agrarios que por sentencia de octubre de 1998 se consideró impropio su imputación a las cuentas de la Comunidad.

En cuanto a la deuda viva con entidades financieras, a 31 de diciembre la Comunidad debe un total de 54 millones; en esta cifra se incluye el crédito de 30 millones que no se imputó al presupuesto de 1998.

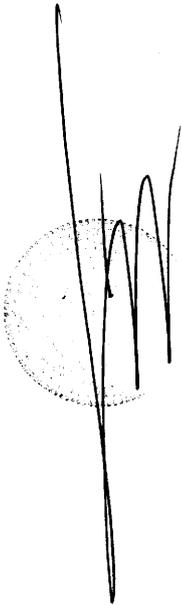
Por último, como resultado de una sentencia de la Sala de lo Contencioso, la Comunidad debe satisfacer al Ayuntamiento de Tudela la cantidad de 33 millones procedentes del impuesto de solares desde 1989 a 1995 del edificio de la nueva sede y que, en virtud de la escritura de compraventa, ésta se comprometía a satisfacerlo en caso de resultar desfavorable el recurso presentado por los anteriores propietarios. Esta contingencia en parte ha sido igualmente compensada por la concesión en mayo de 1999 por el Ayuntamiento de una subvención de 19 millones y fundamentada en *"haber elegido -la Comunidad- la llamada Casa de la Comandancia como sede en Tudela de la Comunidad"*. El resto, se ha negociado su pago entre ambas administraciones.

En definitiva, la Comunidad presentaba a 31 de diciembre de 1998, una situación financiera con tensiones a corto plazo en su tesorería; no obstante a partir de 1999, la concesión de las anteriores subvenciones han aliviado de forma significativa tales tensiones.

Como resumen, y a modo de conclusión general, podemos indicar que la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra precisa una profunda modernización de su estructura administrativa para adaptarse a las necesidades actuales de gestión, a la normativa vigente aplicable a las entidades locales y a las nuevas funciones a desarrollar dentro de la consideración del territorio de Bardenas como Parque Natural. Todo ello enmarcado en la pérdida de ingresos que puede derivarse de la conclusión del contrato de arrendamiento del Polígono de Tiro -año 2001- y en las previsibles nuevas necesidades financieras que genere la gestión del Parque Natural.

En esta línea se orientan las recomendaciones recogidas en el presente informe, algunas de las cuales -especialmente las referidas al sistema contable- se encuentran actualmente en proceso de implantación por la Comunidad.

Por otra parte, la gestión de estos años se ha visto de alguna manera afectada tanto por la realización de operaciones coyunturales que por su envergadura económica han podido desbordar a los servicios administrativos de la Comunidad, como por la elaboración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The signature consists of several vertical and slightly curved lines. The stamp is a faint, circular seal with some illegible text or a logo inside.

VI. Estados financieros

Comunidad de Bardenas Reales de Navarra
Evolución de la ejecución presupuestaria en pesetas: gastos

C/A Concepto	1994	1995	1996	1997	1998
11 Rem. personal funcionario	8.036.418	7.523.385	3.054.836	2.514.750	2.567.695
12 Rem. clases pasivas	2.495.963	2.582.622	2.671.060	2.748.522	2.806.272
13 Cuota Montepío funcionarios	0	0	0	0	3.048.406
14 Rem. personal contratado	12.034.894	14.712.565	16.811.384	17.715.290	19.649.819
15 S.S. personal contratado	4.977.069	6.079.456	6.743.496	7.238.045	6.340.898
16 Seguros comisión permanente	336.821	355.906	336.821	388.853	491.577
17 Gastos Comisión permanente	3.168.333	2.459.588	2.908.267	5.751.230	5.101.912
18 Material servicio guarderío	2.655	2.843.293	3.272.981	4.541.298	4.400.510
19 Reforma Secret. Mat. Infom.	2.968.395				342.664
110 Gastos ordinarios secretaría	3.034.947				
1 Subtotal	37.055.495	36.556.815	35.798.845	40.897.988	44.749.753
21 Compra, manten. y rep. vehículo	5.399.174	6.766.459	16.851.630	6.566.857	6.019.151
22 Obras, caminos, balsas, caza	50.706.143	11.334.439	15.231.796	15.668.600	7.899.914
23 Imprevistos	1.995.231	2.573.535	2.987.822	1.649.997	4.358.280
24 Nueva Sede		81.643.324	18.572.343	91.267.757	431.456
25 Mobiliario nueva sede		0	0	0	30.668.088
26 Turismo		0	2.751.520	5.904.828	
2 Subtotal	58.100.548	102.317.757	56.395.111	121.058.039	49.376.889
31 Al Gobierno de Navarra	0	0	0	10.006.772	2.170.057
32 Reparto pueblos congozantes	0	1.000.000	0	0	9.755.962
33 Amort. cto. y gtos. financieros		12.961.268	11.324.046	10.453.950	192.460
34 Cuota Consorcio Eder		100.000	100.000	186.885	143.840
3 Subtotal	0	14.061.268	11.424.046	20.647.607	12.262.319
41 Devolución cobros indebidos	0	0	23.000	12.000	30.330
42 Honorarios profesionales	2.987.523	8.442.364	653.797	4.192.664	2.988.224
4 Subtotal	2.987.523	8.442.364	676.797	4.204.664	3.018.554
Total de gastos	98.143.566	161.378.204	104.294.799	186.808.298	109.407.515

Evolución de la ejecución presupuestaria en pesetas: ingresos

C/A Concepto	1994	1995	1996	1997	1998
11 Recaudación rolde tierra	18.524.105	27.339.836	20.370.657	21.000.665	23.685.472
12 Recaudación rolde ganado			7.216.616	8.246.476	9.260.862
13 Recaudación coto de caza	4.256.000	4.884.000	5.352.000	5.046.000	5.390.500
1 Subtotal	22.780.105	32.223.836	32.939.273	34.293.141	38.336.834
21 Polígono de tiro	10.080.994	19.442.961	15.235.085	12.781.889	13.305.946
22 Ingresos varios, multas	8.652.108	7.037.522	6.635.020	2.796.616	3.385.500
23 Convenio Ministerio de Defensa	50.495.000	52.514.800	54.615.392	56.800.008	59.072.008
24 Gobierno de Navarra	996.741	3.458.203	0	10.006.772	3.090.970
25 Préstamo entidad financiera		55.000.000			
2 Subtotal	70.224.843	137.453.486	76.485.497	82.385.285	78.854.424
31 Morosidad pendiente	514.761	4.793.784	2.205.093	1.255.230	678.470
32 Agente ejecutivo	0	810.498	482.854	608.000	
3 Subtotal	514.761	5.604.282	2.687.947	1.863.230	678.470
Total de ingresos	93.519.709	175.281.604	112.112.717	118.541.656	117.869.728
Superávit/déficit	-4.623.857	13.903.400	7.817.918	-68.266.642	8.462.213

VII. Recomendaciones

A continuación se recogen un conjunto de comentarios y recomendaciones sobre las áreas más significativas, cuya aplicación permitirá sentar las bases para una adecuación de la organización a las nuevas necesidades de gestión.

IV.1. Incardinación territorial

Los terrenos de la Comunidad de Bardenas no están ubicados o adscritos a ningún término municipal. Al respecto señalamos que la disposición adicional 14ª de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra expresamente indicaba que *“En el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra un Proyecto de Ley Foral que regule la incorporación a uno o varios municipios limítrofes de las partes del territorio de la Comunidad Foral que no se hallan integradas en ningún término municipal.”*

Superado ampliamente el plazo previsto en la citada Ley, recomendamos que

- *Los poderes públicos adopten las medidas oportunas al objeto de resolver definitivamente la adscripción de la superficie de la Comunidad al o a los términos municipales que se consideren convenientes.*

IV.2. Organización general

La Ley Foral 10/1999, de 6 de abril declara, a iniciativa de la propia Comunidad, “Parque Natural” a las Bardenas Reales, encomendándole igualmente la gestión del mismo. En consecuencia, la Agrupación Tradicional de Bardenas Reales habrá de ejercer una doble función: por un lado, la gestión de su patrimonio territorial, y por otro, la protección de los valores medioambientales del mismo.

La aplicación efectiva de esta declaración constituye una oportunidad para proceder a reorganizar la estructura de gestión de la Comunidad y adaptarla a las nuevas necesidades. En consecuencia, recomendamos:

- *Redefinir los objetivos perseguidos como entidad pública al objeto de permitir determinar los servicios a prestar por la misma.*
- *En función de lo anterior, estudiar las necesidades de recursos humanos y materiales precisos para poder cumplimentarlos.*
- *Adaptar sus normas de funcionamiento a la legislación vigente aplicable a las entidades locales. Al respecto potenciar la capacidad de autorganización que reconoce la legislación vigente a las Agrupaciones Tradicionales a través del instrumento apropiado para ello, es decir, sus Ordenanzas y dentro del marco y proceso legalmente establecido.*

- *Estudiar el actual contenido y redacción de las Ordenanzas al objeto de actualizar su contenido, contemplando los aspectos precisos para una adecuada gestión -tanto patrimonial como de conservación del medio ambiente- y eliminando aquellos que por el mero transcurso del tiempo ya no son operativos. Todo este proceso debe realizarse con la precisa información al público y publicación en el Boletín Oficial de Navarra (BON).*

- *Establecer las competencias propias de cada órgano de la Comunidad al objeto de diseñar un funcionamiento ágil en la prestación de servicios. Al respecto conviene estudiar el papel a ejercer por la Comisión Permanente y por el Presidente en relación con sus competencias en materia de gestión y desarrollo de los presupuestos.*

Además de los puntos anteriores, también recomendamos:

- *Los acuerdos adoptados por los órganos ejecutivos y recogidos en las correspondientes actas, deben reflejar de forma concreta y expresa todos sus aspectos esenciales.*

- *La normativa reguladora del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Parque Natural debe ser objeto de publicación en el BON para su entrada efectiva en vigor, tal como indica el artículo 23.1 de la ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales.*

- *Si bien el procedimiento de mantenimiento del catastro de las parcelas entregadas al uso de los congozantes es adecuado, es preciso reforzar los mecanismos que garanticen una correcta identificación en cada momento del usuario real de la explotación. Todo ello reconociendo la especial dificultad que presenta este hecho, especialmente en el supuesto de herencias.*

IV.3. Contabilidad y presupuestos

En 1999, se está implantado el sistema contable simplificado aplicable a las entidades locales de Navarra, lo que implicará, lógicamente, la adaptación del modelo contable de la Comunidad al contemplado para las entidades locales.

Reconociendo este aspecto como un avance significativo en la gestión presupuestaria, y al objeto de completar ese marco, recomendamos:

- *Aplicación estricta de los principios contables-presupuestarios aplicables a todas las entidades públicas; en especial, los referidos a la autorización previa de gasto, la limitación de los créditos para gastos, al reconocimiento de los derechos y obligaciones en función de su devengo o nacimiento real de tal derecho u obligación, al de oportunidad en el tiempo en el registro de los hechos económicos y el que cada ejercicio contenga la totalidad de gastos e ingresos del mismo.*

- *Los presupuestos y su liquidación deben aprobarse dentro de los plazos y fases señaladas en la legislación, incluyendo en ello la fase de exposición al público y de anuncio en el BON.*
- *Acompañar cada presupuesto de unas bases de ejecución que contengan los aspectos básicos de gestión (competencias de los distintos órganos, procedimientos generales, compras, gestión de partidas presupuestarias...).*
- *Estudiar la aplicación efectiva y real de la función de intervención, función obligatoria en toda entidad pública.*
- *Elaborar el inventario de los bienes propiedad de la Comunidad.*
- *Registrar los avales y fianzas recibidos como garantía en los distintos procesos de adjudicación.*

IV.4. Personal

En relación a la política y gestión de personal y teniendo en cuenta las recomendaciones anteriores, señalamos:

- *Definir una Plantilla Orgánica que contemple todos los puestos de trabajo -actuales y previsibles- de la Comunidad, así como su naturaleza, acceso y retribuciones correspondientes.*
- *Completar los expedientes administrativos de personal con toda la documentación comprensiva de la vida administrativa de cada empleado.*
- *Cumplimentar los principios de libre concurrencia, mérito y publicidad en todo proceso de contratación de personal.*
- *Adaptar a lo establecido en la normativa vigente -carácter funcional- los puestos de trabajo de secretario e interventor.*
- *Todo descuento en la nómina de funcionarios -montepío y asistencia sanitaria- deberá efectuarse por la entidad pagadora, es decir, la Comunidad, lo cual realizará igualmente el ingreso en la Hacienda Foral de las cantidades retenidas.*
- *Estudiar el sometimiento al sistema de retenciones del IRPF en los pagos realizados a los miembros de la Comisión Permanente en concepto de asistencia a sesiones y juntas.¹*

¹ En 1998, las dietas y kilometrajes han supuesto un total de 3 millones.

IV.5. Tesorería

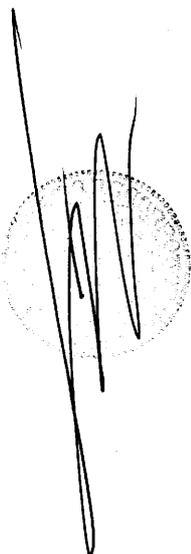
Recomendamos:

- *Actualizar las firmas reconocidas en las entidades bancarias.*
- *Toda disposición de fondos debe realizarse con firmas mancomunadas y no individuales.*
- *Controlar los saldos bancarios de las diversas cuentas al objeto de evitar descubiertos en las mismas.*
- *Las actas de arqueo deben de estar debidamente fechadas y firmadas.*

IV.6. Ingresos

Recomendamos:

- *Dentro del proceso de actualización de las Ordenanzas, contemplar todos los hechos susceptibles de exacción de la tasas y cánones correspondientes, así como eliminar aquellos que actualmente no son aplicables.*
- *Las tarifas anuales a aplicar en cada ejercicio a las citadas tasas y cánones serán aprobadas por la Junta previamente a su entrada en vigor y publicadas oportunamente.*
- *Aprobar los roldes anuales expresamente por el órgano competente.*
- *Aplicar los recargos e intereses legalmente establecidos, una vez superado el periodo voluntario de cobro.*
- *Contratar a un agente ejecutivo, al objeto de garantizar y reforzar el proceso de cobro de las cantidades adeudadas a la Comunidad.*
- *Analizar las deudas pendientes, procediendo en su caso a regularizar aquellos saldos que por diversas circunstancias se consideren como incobrables mediante el correspondiente acuerdo del órgano competente.*
- *Aplicar la legislación vigente en materia de sujeción al IVA y sus obligaciones formales de determinadas actividades desarrolladas por la Comunidad.*

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp is partially obscured by the signature and contains some illegible text.

IV.7. Contratación administrativa

La fiscalización de la contratación administrativa ha estado condicionada por la excepcionalidad de inversiones realizadas en estos años con un significativo volumen de recursos. En concreto nos estamos refiriendo a la adquisición y posterior rehabilitación y amueblamiento de la nueva sede de la Comunidad por importe global aproximado de 260 millones.

De la revisión de esta operación y del resto de actuaciones más importantes, señalamos que, en general, se respeta el principio de publicidad en la contratación, básicamente a través de la prensa escrita y las grandes inversiones se realizan mediante el procedimiento de concurso.

Ahora bien, se observan los siguientes defectos en los expedientes:

* No siempre contienen la documentación establecida por la legislación vigente (informes, acuerdos expresos...) y precisa para una adecuada gestión de la inversión o suministro.

* No siempre consta la formalización de contratos ni la exigencia de garantías en forma de avales o fianzas.

* No hay criterios previos para proceder a la selección de la oferta más ventajosa y no siempre se acompaña del informe técnico debidamente soportado sobre la elección efectuada.

* No consta control sobre los plazos de ejecución ni se aprueban expresamente las modificaciones experimentadas.

* No se efectúa con rigor la retención de IRPF a los distintos profesionales que intervienen y no siempre se ingresa lo retenido.

De los comentarios anteriores se desprenden las siguientes recomendaciones:

• *Aplicación estricta de la normativa de contratación, en especial todo lo referente al expediente administrativo, a la existencia de adecuado soporte documental de todas las decisiones adoptadas y al seguimiento de plazos.*

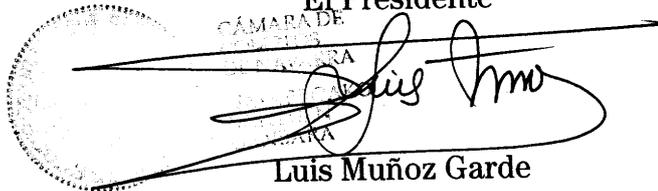
• *Aplicar el sistema de retenciones de IRPF a las retribuciones derivadas de actuaciones profesionales.*

• *Diseñar un procedimiento interno que contemple los pasos básicos a realizar en todo proceso de contratación de inversiones y suministros, estableciendo los documentos, competencias y funciones a asignar a cada órgano de la Comunidad y a su personal.*

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

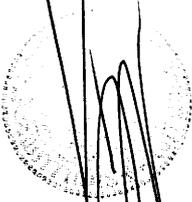
Pamplona, 14 de diciembre de 1999

El Presidente

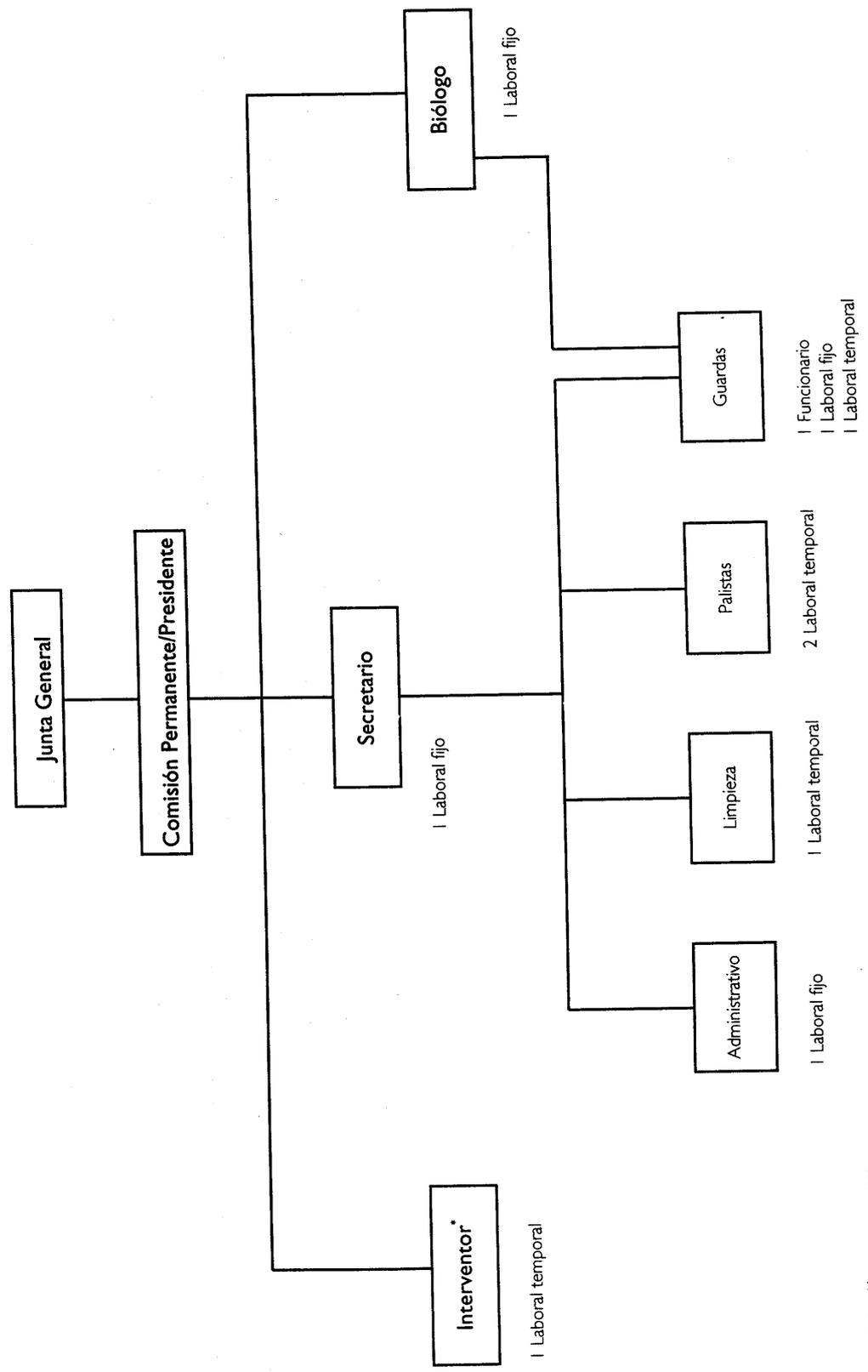


A circular stamp is partially visible on the left side of the signature. The text within the stamp includes "CAMARA DE" at the top, "COMUNIDAD DE" in the middle, and "BARDENAS REALES" at the bottom. The signature "Luis Muñoz Garde" is written in black ink over the stamp.

Luis Muñoz Garde



Anexo.- Organigrama de la Comunidad de Bardenas Reales según plantilla orgánica a 31-12-98



* En 1998 se contrata la función con una empresa