

INFORME DE FISCALIZACION DE LA MANCOMUNIDAD DE

LA COMARCA DE PAMPLONA

JUNIO DE 1.989

INDICE

I. INTRODUCCION.

II. FINALIDAD Y ALCANCE.

III. ANALISIS DE LA ORGANIZACION Y GESTION DE LA MANCOMUNIDAD.

III.1. Configuración de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

III.2. Organigrama.

III.3. Planificación económica.

III.4. Presupuesto Administrativo y sistema contable.

III.5. Personal.

III.6. Tasas.

III.7. Gestión de Compras.

III.8. Inversiones.

IV. CONCLUSION

V. ANEXOS:

1. Cuenta de Resultados 1987-1988.

2. Balance de Situación a 31 de diciembre de 1987 y 1988.

I. INTRODUCCION.

La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, integrada por Ayuntamientos y Concejos, y con la participación del Gobierno de Navarra en función de cooperación, constituye una mancomunidad voluntaria de planificación general para la organización y prestación en forma asociada de los servicios de su competencia.

De acuerdo con el artículo 4º de sus Estatutos, tiene por objeto:

a) Constituirse en el lugar de encuentro de los Ayuntamientos y Concejos comarcanos, a fin de que éstos estudien y debatan en su seno todos los aspectos de su gestión que afecten a intereses comunes de la Comarca o necesiten soluciones basadas en la cooperación comarcal planteada en el seno de la misma.

b) Coordinar desde la perspectiva comarcal la planificación, ejecución y control de los servicios públicos locales, en la forma y con las facultades y límites que se establezcan en los convenios que a estos efectos la Mancomunidad pueda suscribir con sus miembros integrantes.

c) Apoyar técnicamente a las Entidades Locales en el ejercicio de sus competencias y en la prestación de servicios realizados directamente por parte de las mismas.

d) Prestar todos o algunos de los servicios públicos locales que a continuación se relacionan:

- Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, alumbrado público, Mercado, Mataderos, Protección y Seguridad Ciudadana, Transporte Colectivo Urbano de Viajeros y Protección del Medio Ambiente.

Podrán realizar igualmente la contratación de personal,



medios y servicios que puedan ser utilizados por más de un Ayuntamiento o Concejo miembro.

e) Prestar todos los servicios públicos locales relacionados con el ciclo integral del agua, incluidos, entre otros, los de suministro de agua potable, alcantarillado y saneamiento y depuración de aguas residuales.

f) La Mancomunidad podrá realizar cuantas actividades sirvan directa o indirectamente a las finalidades antes enunciadas y disfrutará de cuantos derechos y potestades le atribuya la legislación a las Entidades Locales, incluida la posibilidad de municipalizar los servicios."

La Mancomunidad se constituye como una entidad administrativa de carácter público que se rige por lo establecido en sus Estatutos y por la legislación aplicable a las Entidades Locales de Navarra.

Para la prestación de los distintos servicios, podrá constituir secciones específicas con personalidad jurídica pública propia, que a su vez pueden dotarse de órganos de gestión que adopten la forma de Sociedad Anónima.

Los recursos económicos de la Mancomunidad y de sus Secciones específicas son, fundamentalmente, de acuerdo con el artículo 30 de su Estatuto, su patrimonio, las subvenciones recibidas, el producto de las exacciones y los préstamos recibidos.

En la actualidad, la Mancomunidad presta los servicios del Ciclo Integral del Agua y los de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Para ello, se han constituido dos secciones de gestión de los citados servicios, dotados de dos sociedades anónimas, "Aguas de la Comarca de Pamplona, S.A." (en adelante ACPSA) y "Residuos de la Comarca de Pamplona, S.A." (en adelante RCPSA). En 1989 se han iniciado los estudios de cara a la prestación del servicio de transporte comarcal.



II. FINALIDAD Y ALCANCE.

Las Cuentas Anuales Consolidadas de la Mancomunidad y sus Sociedades Gestoras son objeto, al final de cada ejercicio, de una auditoría externa, realizada por profesionales independientes, con el objetivo de expresar su opinión respecto a si los estados financieros son representativos del patrimonio y de la actividad desarrollada por la Mancomunidad en su conjunto.

Para 1988, el Informe de auditoría señala que "En mi opinión, excepto por los efectos de la anterior salvedad, los estados financieros consolidados adjuntos presentan adecuadamente la situación financiero-patrimonial de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y de sus sociedades gestoras, las filiales, Aguas de la Comarca de Pamplona, S.A. y Residuos de la Comarca de Pamplona, S.A. al 31 de diciembre de 1988 y los resultados de sus operaciones correspondientes al ejercicio anual terminado en dicha fecha,..." La salvedad que se menciona, hace referencia a la no confirmación, por el Ayuntamiento de Pamplona, del saldo correspondiente a diversas cuentas mantenidas con la Mancomunidad y las sociedades gestoras; esta falta de confirmación se viene produciendo, al menos, desde 1983.



La representatividad de los estados financieros de la Mancomunidad -puesta de manifiesto por las auditorías externas- ha permitido que el trabajo realizado por esta Cámara de Comptos se centrara en el análisis de la organización general de la misma, incidiendo sobre aquellos aspectos más relevantes, tanto desde la óptica propiamente de gestión, como del sometimiento de su actividad económico-financiera al vigente ordenamiento jurídico. Las conclusiones y recomendaciones que se derivan de este trabajo se presentan en los siguientes apartados del Informe.

Como anexo, se adjuntan los estados financieros consolidados correspondientes a los ejercicios 1987 y 1988.

El trabajo de campo se desarrolló durante los meses de enero y febrero de 1989.

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



III. ANALISIS DE LA ORGANIZACION Y GESTION DE LA MANCOMUNIDAD.

III.1. Antecedentes y configuración actual de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

El Servicio de Aguas del Municipio de Pamplona abastecía hasta 1982 a diversas poblaciones de la comarca, en virtud de convenios, pero sin existir un órgano de actuación supramunicipal.

Sin embargo, era patente la necesidad de un tratamiento global y desde un único centro público decisorio que resolviera los problemas derivados no sólo del abastecimiento sino los de todo el ciclo integral del agua.

Para responder a tal necesidad, fue constituida el 29 de abril de 1982 la "Mancomunidad de Aguas de la Comarca de Pamplona", cuyo objeto era la gestión del citado ciclo integral.

Esta experiencia de gestión mancomunada, junto con la existencia de otras áreas problemáticas -tales como residuos sólidos, transportes, etc.- que reclamaban una solución supramunicipal, impulsó la modificación de los Estatutos de la Mancomunidad en la línea de ampliar su objeto y de reformar su estructura organizativa. Así, el 24 de diciembre de 1986, el Gobierno de Navarra aprobó los nuevos Estatutos, que conllevaban, además, el cambio de denominación del ente por el de "Mancomunidad de la Comarca de Pamplona" (en adelante, M.C.P.).

El diseño jurídico de la M.C.P. se corresponde al establecido para las mancomunidades voluntarias con la particularidad -contemplada en el art. 55. d) y concordantes del R.A.M.N.- de que en ella participa, en función de cooperación, la Diputación Foral de Navarra, lo que permite definir a la M.C.P. como mancomunidad voluntaria de planificación general.



Del objeto de la Mancomunidad (véase apartado I del presente Informe) se derivan dos características esenciales:

- 1ª Se trata de una mancomunidad de proyección comarcal, ya que sus fines no sólo comprenden la mayor parte de los obligatorios de los municipios, sino que abarcan a la gestión y coordinación de servicios propios del ámbito comarcal. Resultado de ello, su estructura organizativa y funcional es más compleja que la simple mancomunidad para la prestación de un único servicio municipal.
- 2ª Estatutariamente, se acepta la posibilidad de que los distintos entes mancomunados puedan adherirse sólo a aquellos servicios que estimen convenientes. Para ello, se contempla la existencia de Secciones, como ente organizativo de prestación de un servicio determinado.

Esta estructura organizativa de los servicios, a través de las Secciones, pretendía superar posibles problemas -en una primera fase- que dificultasen tanto el poder decisorio sobre cada servicio individualizado como la titularidad de los bienes afectos al mismo, aportados o sufragados por las entidades integrantes del mismo.

De la lectura de los artículos que las regulan en los vigentes Estatutos, se constata, sin embargo, un grado de indefinición respecto a la naturaleza jurídica y funcionalidad de las Secciones, ya que su existencia está sujeta a la decisión de la Mancomunidad:

- "Podrán tener personalidad jurídica, si no lo impide la legislación vigente" (art. 7).
- "Podrán gozar de autonomía de funcionamiento y plena disponibilidad y titularidad de sus propios medios" (art. 28).

En definitiva, las Secciones estarían integradas por las entidades locales mancomunadas que voluntariamente lo decidie-



ran, pero sin que en los Estatutos se precise sus perfiles jurídicos elementales.

Hasta la fecha, se han constituido Secciones para la gestión del ciclo integral del agua y para la gestión de residuos sólidos urbanos. En ambos casos, sus respectivos Reglamentos las configuran como Entidades Públicas, dotadas de personalidad jurídica e integradas por entidades locales, cuyo objeto es la prestación y gestión del respectivo servicio, para lo que se les afecta un patrimonio y se les atribuye unos recursos económicos pertenecientes a la Mancomunidad.

Desde un punto de vista organizativo, se estructuran siguiendo el modelo de la Mancomunidad: el Presidente -que es el mismo que el de la Mancomunidad y que ostenta idénticas atribuciones respecto al servicio de que se trate- y la Comisión -constituida por los miembros de la Asamblea que representen a las entidades integradas en la Sección y con competencias análogas a las de la Asamblea de la Mancomunidad respecto al servicio concreto-.

Del análisis de los Reglamentos constitutivos de las citadas secciones, se desprenden los siguientes aspectos:

1º Las Secciones no constituyen un organismo autónomo de gestión directa de un servicio, fundamentalmente porque, tal como señala el art. 12 de ambos Reglamentos, éstas se "dotan de un órgano de gestión" que "adopta la forma de Sociedad Anónima". Así, se constituye Aguas de la Comarca de Pamplona, S.A. y Resíduos de la Comarca de Pamplona, S.A.

Por otra parte, no parece demasiado lógico establecer que un único servicio pueda estar gestionado y prestado simultáneamente por dos formas gestoras, de las que una, la Sociedad Anónima, es, a su vez, creación de otra, la Sección.

2º Tampoco constituyen una entidad local asociativa e independiente de la Mancomunidad, al estar configuradas en



sus propios Reglamentos como meros entes abstractos carentes prácticamente de autonomía y sustantividad decisoria, organizativa y financiera, ya que:

- a) Su órgano superior de gobierno, la Comisión, carece de competencias propias, puesto que sus atribuciones las ostenta por delegación de la Asamblea General de la Mancomunidad, que además puede adoptar cualquier acuerdo sobre esas competencias delegadas. En la práctica, la Comisión se limita a adoptar propuestas de Acuerdo, que se resuelven, en su caso, por la Asamblea General.
- b) Carecen de personal independiente de la Mancomunidad.
- c) No poseen recursos propios ni atribuidos por la Mancomunidad.
- d) No ostentan la titularidad de los bienes, exceptuando la propiedad del capital social de las Sociedades Anónimas.
- e) La adscripción de determinados bienes a la prestación de servicios ha de entenderse, en la práctica, afecto a la entidad gestora del mismo, es decir, a las Sociedades Anónimas, y no a las Secciones.



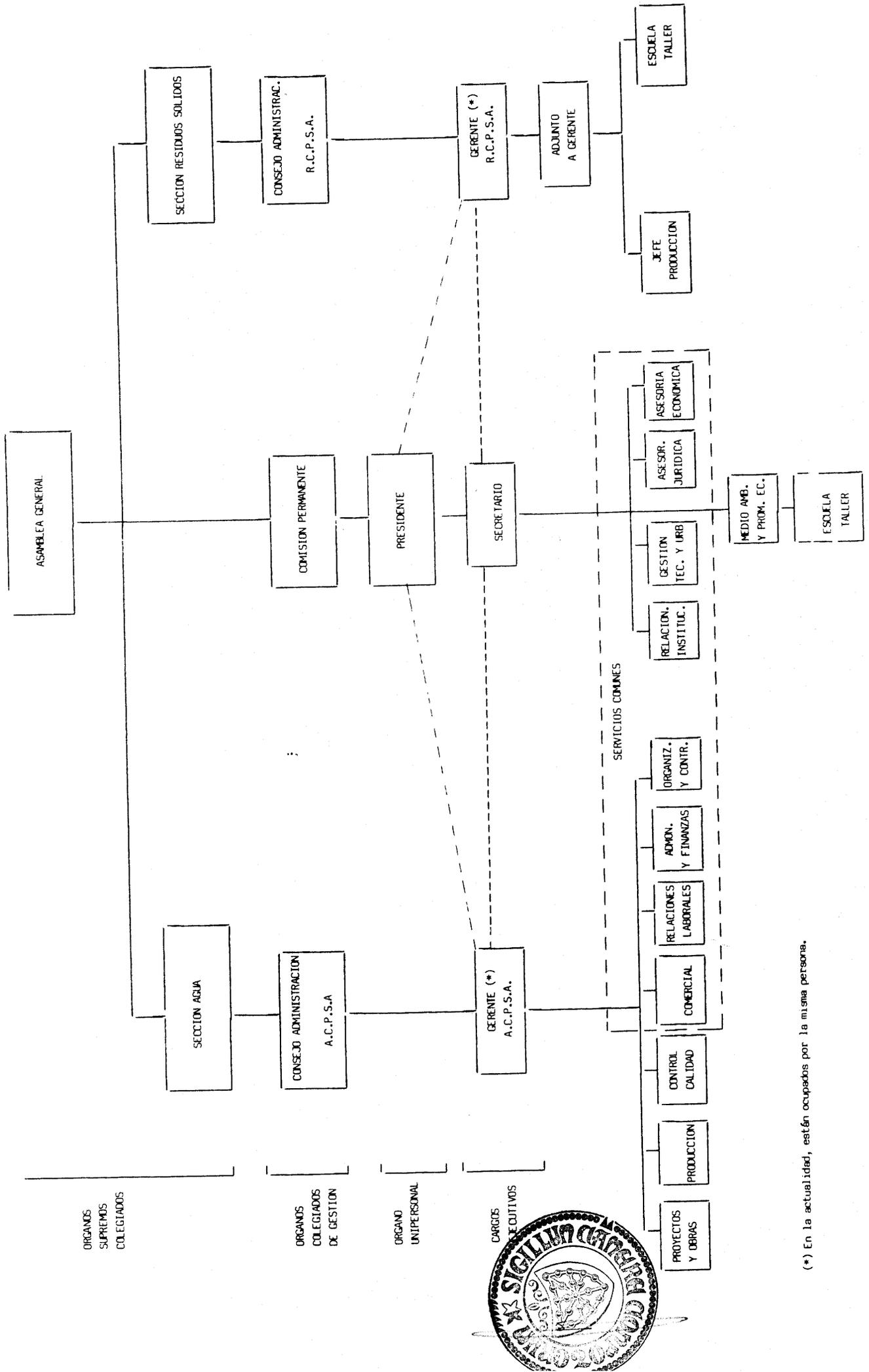
En definitiva y a modo de conclusión, podemos afirmar que las Secciones como administración independiente, se insertan de forma artificial entre la organización propia de la Mancomunidad como Entidad Local (Presidente, Asamblea y Comisión Permanente) y la que corresponde a las Sociedades Anónimas (Junta General, Consejo de Administración y Director Gerente). Por otra parte, ostentan, en la práctica, muy poco poder decisorio, ya que éste corresponde a los órganos de la Mancomunidad -para los asuntos generales- y de las Sociedades Anónimas -para la gestión de los servicios-. No obstante, se reconoce su utilidad en una primera fase de constitu-

ción de la Mancomunidad, en cuanto que han servido para evitar posibles reticencias iniciales y como elemento identificador de cada entidad local respecto a los servicios en los que se mancomunaba.

* Superada la fase de consolidación de la M.C.P., esta Cámara recomienda, sin perjuicio de los poderes propios de autoorganización, la clarificación de la situación descrita en los párrafos anteriores respecto al papel futuro a desarrollar por las Secciones, dentro de la estructura propia de la Mancomunidad.



Cuadro nº 1: ORGANIGRAMA DE LA MANCOMUNIDAD II



(*) En la actualidad, están ocupados por la misma persona.

III.2 Organigrama de la Mancomunidad.

En el cuadro nº 1 se presenta el organigrama jerárquico-funcional de la M.C.P., a noviembre de 1988.

Para poder entender todo el proceso organizativo, es preciso hacer referencia a la situación existente antes de la creación de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

Como ya se comenta en apartados anteriores, hasta inicios de 1987, la Mancomunidad prestaba, a través de una Sociedad Gestora, exclusivamente el servicios de aguas. Dicha sociedad estaba estructurada en departamentos o funciones, no existiendo propiamente una estructura organizativa en lo que era Mancomunidad.

Con la ampliación del objeto y el cambio de denominación de la Mancomunidad, se aprecia la necesidad de dotar a ésta de una organización mínima.

Dicha organización se realiza, en unos casos, adscribiéndole funciones o departamentos ya existentes en la Sociedad de Aguas y, en otros, creando nuevos departamentos. Igualmente, la prestación del nuevo servicio de Resíduos Sólidos, conlleva crear tanto una nueva Sección como una Sociedad Gestora, ambas, con sus órganos correspondientes.

El resultado de este proceso, se refleja en el cuadro nº 1. En definitiva, se ha constituido un grupo formado por las siguientes entidades ejecutivas:

- . La Mancomunidad, como propiamente una entidad local.
- . La Sociedad Aguas de la Comarca de Pamplona, S.A.
- . La Sociedad Residuos de la Comarca de Pamplona, S.A.

Esta estructura nos merece los siguientes comentarios:

a) Se observa la existencia de un número importante de Organos Colegiados. Sin embargo, como ya se ha comentado en el



epígrafe IV.1, las Secciones no poseen poder decisorio alguno, limitándose éste a la Asamblea General y a los Consejos de Administración de las dos sociedades de gestión.

b) A la Mancomunidad, como tal ente local, se le ha dotado de una estructura organizativa como instrumento de apoyo a la gestión ordinaria de los servicios, sin precisar las funciones que ésta va a realizar a medio y largo plazo.

c) Falta de definición exacta en la delimitación de funciones y responsabilidades de los cargos ejecutivos a nivel de secretario general y de gerencias. Así tenemos que por acuerdo de la Asamblea General -contemplado específicamente en el art. 11 de los Estatutos- se asignan al Secretario las funciones de coordinación de los servicios y actividades prestadas por la Mancomunidad; dicha función de coordinación no se encuentra desarrollada ni precisada, probablemente, ante la circunstancia de que, en la actualidad, las dos gerencias coinciden en la misma persona.

Resultado de lo anterior, la coordinación de esos servicios se lleva entre el Secretario General y la Gerencia, sin que estén perfectamente delimitadas sus funciones, basándose en relaciones personales existentes.

d) Existen una serie de servicios comunes que se prestan para todo el grupo, tanto por departamentos de la Sociedad de Aguas como de la Mancomunidad. Así tenemos:

<u>FUNCION</u>	<u>ADSCRIPCION</u>
COMERCIAL	A.C.P.S.A.
RELACIONES LABORALES	A.C.P.S.A.
ADMINISTRACION Y FIANZAS	A.C.P.S.A.



ORGANIZACION Y CONTROL	A.C.P.S.A.
RELACIONES INSTITUCIONALES	MANCOMUNIDAD
GESTION TECNICA Y URBANISTICA	MANCOMUNIDAD
ASESORIA JURIDICA Y ECONOMICA	MANCOMUNIDAD

Esta situación es resultado del proceso de nacimiento de la actual estructura organizativa, aprovechando la organización existente en la Sociedad A.C.P.S.A. y transfiriendo alguno de sus servicios a la Mancomunidad para dotarla de contenido organizativo.

El esquema anterior puede ocasionar conflictos de competencia en la cadena de mando -al no estar precisadas las relaciones entre los cargos ejecutivos-, provocar deficiencias organizativas -tal como, la priorización de las tareas a realizar por los servicios comunes- e incluso, dificultar la puesta en funcionamiento de futuros servicios. No obstante, en la práctica, hemos constatado una predisposición favorable de todo el personal para superar los posibles problemas que pudieran surgir.

e) A la Sociedad RCPSA, se le ha dotado, actualmente, de escaso personal, ya que el servicio de recogida de residuos es realizado por un concesionario.

Concluyendo, la actual estructura organizativa de la Mancomunidad es el resultado de un proceso temporal de transformación hacia un ente con mayor número de competencias o servicios a prestar a nivel comarcal.



En una primera fase, parece lógico, desde un punto de vista de gestión racional, el asumir la organización existente y, a partir de ella, desarrollarla y adecuarla a la nueva situación.

* El futuro de la Mancomunidad como ente local, y consecuentemente su estructura organizativa, está íntegramente ligado a la concreción de las tareas realizadas y de los servicios a prestar. En esta línea, consideramos conveniente el estudio de la ubicación o adscripción de los denominados servicios comunes, que bien podrían integrarse en la propia estructura de la Mancomunidad o bien podría crearse una sociedad de servicios generales -en cuyo caso, las actuales sociedades se limitarían exclusivamente a la gestión del servicio-.

Relacionado con el punto anterior, sería conveniente delimitar las funciones y responsabilidades de los distintos cargos ejecutivos en relación con la organización general.



III.3. Planificación económica.

Centrándonos en la Mancomunidad -como ente local- y la Sociedad de Aguas de la Comarca de Pamplona, S.A.(A.C.P.S.A.), ya que la Sociedad de Residuos -creada en 1988- se encuentra en plena fase de formación, destacaremos los siguientes aspectos en relación a la planificación económica:

a) Como se indica en el apartado de Conclusión, los Entes Locales mancomunados deberían de perfilar y concretar el Plan Estratégico de la Mancomunidad. Por otra parte, la sociedad ACPSA tiene elaborado un documento, denominado "Plan de Empresa", en el que se establecen, a nivel teórico, los objetivos generales de la sociedad; dicho documento se encuentra en proceso de desarrollo y conclusión.

b) Tanto la Mancomunidad como ACPSA disponen de un Plan de Gestión. Como primera consideración, la existencia de dicho Plan constituye un hecho elogiabile y demostrativo de la voluntad de planificar la actividad económica de las entidades. No obstante, será necesario concadenar este documento en todo el proceso de planificación, superando las insuficiencias observadas en el mismo, tales como un excesivo contenido teórico, ausencia de cuantificación de objetivos, calendario de seguimiento y control, etc.



III.4. Presupuesto administrativo y sistema contable.

a) Régimen jurídico aplicable.

La Mancomunidad, como entidad local, está sujeta al régimen de Contabilidad Pública y al régimen presupuestario administrativo vigente. Si bien, desde un punto de vista formal, se cumplen los requisitos establecidos respecto a la presentación y estructura del Presupuesto Ordinario y Extraordinarios, se observan, como aspectos más significativos:

- No se respeta el carácter limitativo de los créditos para gastos, ajustándose "a posteriori" en la cuantía necesaria al gasto realizado, a través de la modificación presupuestaria correspondiente.
- Incumplimiento, desde un punto de vista de gestión contable, de las fases de ejecución del gasto, tal como vienen reflejadas expresamente en las bases de ejecución de su presupuesto.
- No se efectúa el procedimiento de intervención previa en los expedientes de gastos, respecto a su imputación presupuestaria y suficiencia de crédito.

No obstante, se realiza un control de carácter económico sobre las operaciones ejecutadas por la Mancomunidad, al objeto de analizar la razonabilidad de las mismas.

Las Sociedades gestoras, por su naturaleza de sociedades anónimas, están sujetas al régimen de Contabilidad privada regulado en las normas que le son de aplicación, habiéndose observado el cumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas.

b) Sistema contable:

El sistema contable implantado en la M.C.P. es único para todos los entes que la integran -Mancomunidad, A.C.P.S.A. y



R.C.P.S.A.- y su diseño se fundamenta en lo establecido en el Plan General de Contabilidad del sector privado. Como subproducto de este sistema, y de manera automática, se obtiene un estado de ejecución del presupuesto administrativo de la Mancomunidad a nivel de "reconocido", con las particularidades expresadas en el epígrafe anterior.

Los estados financieros, a efectos de su presentación, tienen un tratamiento tanto individual, para cada entidad, como consolidado, realizándose, en este último caso, las eliminaciones oportunas.

La gestión contable se realiza, igualmente, desde un único centro, el Departamento de Administración y Fianzas, adscrito a la sociedad A.C.P.S.A., utilizándose el mismo programa informático-contable. Para su desarrollo práctico, se ha confeccionado un manual de procedimientos contables, si bien no se mantiene actualizado.

* Dentro de este epígrafe, se recomienda a la Mancomunidad, por un lado, la adaptación de su contabilidad presupuestaria al sistema establecido en el Plan General de Contabilidad del Sector Público y, por otro, el cumplimiento de los requisitos a que está sujeta como entidad de naturaleza pública.



III.5 Personal.

En noviembre de 1988, la plantilla de personal de la M.C.P., excluyendo a los alumnos de las Escuelas-Taller, estaba compuesta por:

	<u>MANCOMUNIDAD</u>	<u>A.C.P.S.A.</u>	<u>R.C.P.S.A.</u>	<u>TOTAL</u>
Funcionarios	1	--	--	1
Personal laboral	<u>16</u>	<u>172</u>	<u>3</u>	<u>191</u>
	17	172	3	192

Este número se piensa incrementar en aproximadamente medio centenar con la entrada en funcionamiento de la depuradora y del centro de tratamiento de residuos sólidos urbanos.

Fondo de Pensiones del personal de A.C.P.S.A.:

El coste de personal de A.C.P.S.A. se incrementa por la existencia de un doble sistema de pensiones complementarias para sus trabajadores:

- Para los que ingresaron con anterioridad al 31 de diciembre de 1984, se establecen unas pensiones complementarias a las de la Seguridad Social, de tal manera que se garantiza la diferencia existente entre un porcentaje del último salario cobrado en la empresa (porcentaje que varía en función de la antigüedad y que puede llegar a alcanzar el 100%) y la pensión que le correspondería cobrar por parte de la Seguridad Social. Se exige una permanencia mínima en la empresa de 20 años.
- Para los trabajadores que ingresaren entre el 1 de enero de 1985 y el 31 de diciembre de 1986, se establece la dotación a un fondo de 42.000 pts./año por trabajador, revalorizable en función del porcentaje que se establezca en el Convenio Colectivo correspondiente, pero con tope en el porcentaje del Índice de Precios al Consumo.



Se han realizado diversos estudios actuariales -elaborados por una firma de seguros- para determinar el costo de estas pensiones complementarias.

En el cuadro nº 2 se ofrecen los resultados de estos estudios, destacando su disparidad, sin que varíe sustancialmente la población beneficiada, ni el sistema de capitalización, ni los parámetros estudiados.

Desde un punto de vista contable, se viene dotando un fondo social para el personal activo, en función, parece ser, de los datos obtenidos en el estudio A. A 31 de diciembre de 1988, el Fondo de Pensiones para el personal activo está compuesto:

(En millones de pts.)

	<u>Importe</u>
Aportación inicial (1985)	40,5
Aportación 1986	6,5
Aportación 1987	7,7
Aportación 1988	<u>9,0</u>
Total...	63,7

Por lo que respecta al personal ya jubilado, no se tiene, hasta 1987, dotada cantidad alguna, siguiéndose el criterio de imputar dicho coste al ejercicio en que se paga. En el ejercicio de 1988, se crea un fondo para este personal, dotado con 30 millones procedentes de la aplicación del resultado de 1986.

Este aspecto del Fondo de Pensiones constituyó una de las salvedades indicadas en el Informe de Auditoría de 1987.

* Se recomienda el contraste y análisis de la razonabilidad de los diversos estudios existentes y, en su caso, la realización de uno definitivo, a poder ser, por un profesional independiente, que determine, entre otros aspectos, los siguientes:



- Carga actual y futura del Fondo de Pensiones.
- Sistema de actualización permanente.
- Posibilidad de financiación.

A la vista de dicho análisis, se debería adoptar una decisión coherente sobre la materialización de estos fondos, bien internamente -como autoseguro-, bien externamente -acogiéndose a alguno de los Planes de Pensiones existentes en el mercado-. La decisión adoptada debería tener, lógicamente, su reflejo en los estados financiero-contables.



CUADRO Nº 2: FONDO DE PENSIONES PERSONAL ACTIVO

(en millones de pesetas)

EJERCICIO	ESTUDIO A (26/2/85)		ESTUDIO B (20/11/85)		ESTUDIO C (13/1/87)		ESTUDIO D (9/2/88)	
	Dot.Fond. Act. Autoseguro	Dot.Fond.Act. Fondo Pens.Ext	Dot.Fond. Act. Autoseguro	Dot.Fond. Act. Fondo Pens.Ext.	Dot.Fond. Act. Autoseguro	Dot.Fond. Act. Fondo Pens.Ext.	Dot Fond. Act. Autoseguro	Dot.Fond. Act. Fondo Pens.Ext
1.984	38,4	--	--	--	--	--	--	--
1.985	5,6	--	17,9	17,6	40	--	--	--
1.986	6,5	--	21,0	19,0	23,6	19,0	--	--
1.987	7,7	--	24,5	20,5	27,0	20,5	61,3	57,1
1.988	8,8	--	28,5	22,2	30,7	22,1	70,7	61,6
1.989	7,4	--	28,0	22,9	34,8	23,8	81,0	66,3
1.990	7,7	--	31,2	23,8	39,3	25,6	92,3	78,4
1.991	12,2	--	40,3	25,7	44,4	27,6	105,2	77,1
1.992	13,8	--	46,0	27,8	49,9	29,8	119,4	83,2
.
.
.
2.000	--	--	106,1	47,2	111,8	50,0	267,5	134,6



III.6 Tasas.

En la actualidad, se cobran tasas por la prestación de los servicios del ciclo integral del agua (abastecimiento y saneamiento) y por la recogida de residuos sólidos urbanos.

El importe de las mismas se calcula a partir de la elaboración de una cuenta de explotación previsional, con el objetivo de que cubran la totalidad de costes en que se incurre con la prestación del servicio. Su cobro se regula a través de la Ordenanza Fiscal correspondiente.

La tasa de agua la recauda la Mancomunidad, aunque la gestión de cobros a los particulares la realiza la sociedad A.C.P.S.A.; la de basuras, por delegación de la Mancomunidad -expresamente reflejado en la Ordenanza-, es gestionada por la sociedad R.C.P.S.A. que, a su vez, la factura, transitoriamente, a los distintos Ayuntamientos.

El trabajo realizado en esta área pone de manifiesto los siguientes aspectos:

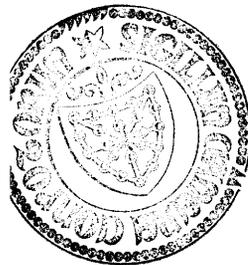
a) Naturaleza jurídica de las tarifas de los servicios:

La normativa foral de Navarra, específicamente, el art. 20 de la Norma de Reforma de las Haciendas Locales y el art. 33 de su Reglamento, facultan genéricamente a las entidades locales a percibir tasas por la prestación de diversos servicios que, a modo de ejemplo, enumeran, pero sin tener en cuenta la modalidad gestora -pública/privada- utilizada; son los artículos 17 y 27 de la Norma y Reglamento citados, respectivamente, los que expresamente se pronuncian en torno a esta cuestión, al establecer que "los productos de las tasas municipales o concejiles no tendrán para los Ayuntamientos o Concejos la consideración de rentas ni de precios, salvo que los servicios fueran prestados con arreglo a formas de derecho privado, por sociedad municipal, arrendamiento o concesión". A pesar de la equívoca expresión ("los productos de



las tasas") con que se inician ambos preceptos, entendemos que la interpretación razonable que de ellos se deriva es que la contraprestación pecuniaria por el disfrute de los servicios públicos, tiene la consideración de renta o precio-ingreso de derecho privado, previsto en los artículos 6 y 7, respectivamente, de las repetidas Norma y Reglamento- si aquéllos se prestan con arreglo a formas gestoras de derecho privado.

Por lo que respecta al derecho estatal, es el Reglamento de Servicios, preferentemente en sus artículos 148 a 155, el texto normativo que con más amplitud regula esta materia; conforme al artículo 155, si los servicios eran prestados en forma de Sociedad privada local las tarifas tendrían carácter de precio, sujeto a la normativa civil y mercantil, salvo que se tratase de servicios monopolizados o declarados de recepción obligatoria para los usuarios en ejercicio de la facultad otorgada a las Entidades Locales por el art. 34 de dicho Reglamento.



Ciñéndonos exclusivamente al Servicio de Aguas, puesto que la MCP no ha asumido todavía la exacción de las tarifas del Servicio de Residuos, se ha comprobado que no existe acuerdo o disposición reglamentaria por la que, al amparo de lo dispuesto en el citado art. 34, se haya declarado la recepción obligatoria.

En consecuencia, tanto conforme al derecho estatal como foral, la naturaleza jurídica de estas tarifas encajaría más en la categoría de los precios privados que en la de las tasas, si bien, es preciso constatar, en esta materia, la existencia de un contradictorio debate doctrinal y de una prolija y, asimismo, contradictoria jurisprudencia.

La nueva Ley estatal de Reforma de las Haciendas Locales (LRHL), vigente a partir del 1 de enero de 1989, ha roto la tradicional dicotomía del Derecho Local que clasificaba a las tarifas derivadas de la prestación de servicios públicos

entre tasas y precios privados, y dando entrada a una nueva figura a la que se denomina precios públicos; en efecto, conforme a los artículos 20 y 41 de la citada Ley, sólomente serán tasas las tarifas relativas a servicios públicos que sean de solicitud o recepción obligatoria y, además, no sean susceptibles de ser prestados por la iniciativa privada por implicar ejercicio de autoridad o estar reservado a favor de las entidades locales; de faltar alguna de las circunstancias señaladas, las tarifas tendrán el carácter de precios públicos.

La diferencia esencial entre el nuevo precio público y el precio privado radica en que para el primero se puede acudir a la vía de apremio para su cobro, aspecto no considerado en el privado.

Estimamos que siendo la materia de fiscalidad local, al amparo de lo dispuesto en el art. 46 de la LORAFNA, de competencia de la Comunidad Foral, difícilmente podemos entender que la LRHL es de aplicación sin más a Navarra, siendo así, además, que el propio art. 1.2 de dicha Ley establece que su vigencia general no perjudicará "los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra".



En consecuencia, en nuestra opinión, en tanto la legislación privativa de Navarra no se actualice, las tarifas o "productos de las tasas" a percibir en razón de un servicio prestado a través de Sociedad privada local y no declarado de recepción obligatoria, encajarían mejor en la naturaleza jurídica de los precios privados. Dicha conclusión no obsta, en modo alguno, el derecho de la MCP a la percepción de las tarifas aprobadas por la prestación del servicio, incluso la efectividad de tal percepción puede quedar garantizada al máximo si contractualmente se pacta como medida sancionadora, para el caso de impago, el "corte de suministro". Considerados, por otro parte, necesaria la actualización de la legislación privativa de Navarra en la materia, dado que las

recientes modificaciones introducidas en la legislación paralela estatal, a través de la LRHL, dan lugar a importantes diferencias que pueden provocar distorsiones y un cierto grado de inseguridad jurídica.

b) Facturación Residuos Sólidos Urbanos.

En el Reglamento de la Sección para la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos y en las disposiciones transitorias de la correspondiente Ordenanza Fiscal, se establece que durante los ejercicios 1988 y 1989 -denominado período transitorio- R.C.P.S.A. cobre la respectiva tasa directamente a las Entidades Locales Mancomunadas.

En dicho período, los Ayuntamientos y Concejos integrados en la Sección se comprometen a ir ajustando sus tasas a la establecida por la Mancomunidad.

A partir de 1990, R.C.P.S.A. debería facturar directamente a los vecinos-contribuyentes. Sin embargo, el Ayuntamiento de Pamplona ha solicitado que dicho período transitorio se extienda hasta 1993, petición pendiente de resolverse.

En el supuesto de que se mantengan las fechas establecidas, la M.C.P. deberá adoptar las medidas oportunas, en el orden administrativo-informático, para hacer frente a la problemática que conllevará la facturación directa a los contribuyentes.

c) Agente Ejecutivo.

El 26 de febrero de 1988, la Comisión Permanente de la M.C.P. acuerda nombrar agente ejecutivo y facultar a la Gerencia de A.C.P.S.A. la formalización del contrato correspondiente.

Al respecto, se recuerda que la M.C.P., como entidad pública





local, está sujeta, en esta materia, a la normativa correspondiente, que exige, entre otros aspectos, que se realice concurso-público de selección y que se constituya y deposite la fianza necesaria. No hay constancia de que se hayan cumplido estos dos requisitos.



III.7 Gestión de compras.

Las compras -entendiendo como tales las adquisiciones de materiales, suministros y servicios-, tanto de la Mancomunidad como de las sociedades gestoras, están centralizadas y gestionadas por el Departamento de Compras adscrito a la función de Administración y Contabilidad de la Sociedad A.C.P. S.A. Dicho Departamento cuenta, en relación con medios humanos, con un responsable y un administrativo.

Se ha comprobado la existencia de un manual de políticas y procedimientos de compras, confeccionado en 1984. El trabajo realizado pone de manifiesto que no se aplica rigurosamente dicho manual, que por otra parte, no ha sido actualizado.

Los procedimientos de compra aplicados son los siguientes:

- 
- "Vales de compra", para adquisiciones de material de escasa cuantía (menos de 50.000 pts.) y aquellas otras de carácter urgente.
 - "Pedido de compra", utilizado para la adquisición de materiales para obras y trabajos de mantenimiento, es decir, su objeto lo constituyen los suministros habituales de almacén.
 - "Informe propuesta", se aplica a la prestación de servicios para obras y a compras cuyo importe exceda de 50.000 pts., así como para suministros de obras de nueva instalación.

Del análisis efectuado sobre los citados procedimientos, se observan los siguientes aspectos:

a) Puntos fuertes observados:

- Se aplica un procedimiento generalizado de pedidos de compra, en los que se especifica cantidades, precios y requisitos de calidad, suministro y pago.

- La autorización del gasto en 1988 se establece a tres niveles:

- . Hasta 50.000 pts., el responsable de función.
- . Hasta 5 millones, los cargos ejecutivos.
- . Más de 5 millones, el Consejo de Administración y la Comisión Permanente.

b) Puntos débiles detectados.

- Si bien están debidamente segregadas las funciones de compras, contabilidad y recepción-almacén, no existe una completa segregación entre las funciones de contabilidad y pago de facturas, dado que, al no contemplarse en el organigrama un departamento propiamente de tesorería, el pago se autoriza por contabilidad. Es decir, el responsable de preparar los documentos de pago es a su vez el responsable directo de la contabilidad, e incluso en algún supuesto concilia los extractos bancarios y autoriza el pago de facturas.

- No se utiliza procedimiento alguno -visé o sello- que informe sobre el pago de una determinada factura, una vez formalizado y cumplimentado el correspondiente documento de pago.

- Los pedidos de compra no se prenumeran, lo que dificulta su control.

- En los suministros de tipo continuo con oferta anual, Informe propuesta, las solicitudes por los Departamentos se hacen verbalmente al de Compras. Sin embargo, en algún supuesto se dirigen verbal y directamente al proveedor, sin intervenir el citado Departamento de Compras.

Los sistemas de adjudicación utilizados por ACPSA son los siguientes:



1. Adjudicación directa.
2. Adjudicación por oferta anual.
3. Adjudicación por oferta sobre pedido.
4. Concurso.

No ha podido obtenerse un cuadro relativo a las compras clasificadas según el sistema de adjudicación empleado, dado que no existe información suficiente que lo proporcione.

Sin embargo, a través del listado de compras suministradas correspondientes a 1987, se ha podido establecer una clasificación de las mismas y de su sistema de adjudicación. Así:

Tipo Proveedor	Límite Adquis. en millones	Número Proveedor.	Importe en miles de pts.	% s/ Comp.
A	Más de 5	32	853.794	79
B	Entre 0,75 y 5	91	173.198	16
C	Inferior a 0,75	<u>420</u>	<u>50.140</u>	<u>5</u>
		543	1.077.132	100

Centrándonos en los proveedores de tipo A y B y eliminando las adjudicaciones de obra civil -ya que se trata de inversiones-, que no son competencia del Departamento de Compras-, se obtiene el siguiente cuadro:

Sistema de Adjudicación	Nº Proveedores	Importe en miles de pts.	% s/ compras prov. A y B
Directa	64	281.104	68,6
Oferta anual	7	26.912	6,6
Oferta s/ pedido	28	90.239	22,0
Concurso	<u>1</u>	<u>11.604</u>	<u>2,8</u>
	100	409.859	100,0

Del análisis efectuado sobre las adjudicaciones, destacan:

- a) En obras de mantenimiento, la selección del proveedor está en función de si hay uno o varios; es decir, en el caso



de que sólo exista uno, lógicamente, se le adjudica a él; si son varios, se adjudica en función del criterio del responsable del Departamento, pero sin que se siga un proceso sistemático de selección.

b) La gestión de compras y elección de materiales y proveedores, en aquellos casos en los que se requiera elementos específicos con destino a una nueva obra, se realizan por el Departamento de Proyectos y Obras, dejando la mera gestión administrativa al de Compras. Los criterios de selección utilizados por Proyectos y Obras están basados, fundamentalmente, en la calidad y características especiales de los materiales -tanto si se trata de específicos como si se trata de habituales- pero sin realizar una adecuada valoración económica de tipo coste/beneficio o utilidad. Esta práctica reduce considerablemente el número de posibles suministradores, ya que el nivel de especificación es muy concreto, lo que origina que la gran mayoría de suministros se realicen por un único proveedor, no pudiéndose cumplimentar los informes-propuesta con las tres ofertas que resulta aconsejable adjuntar.



* Se recomienda a ACPSA:

- Revisión del manual de procedimiento de adquisiciones con el objeto de solventar los puntos débiles detectados.
- Potenciar las ofertas anuales en base a estimaciones de consumo, en lugar de pedidos puntuales.
- En la adquisición de elementos y materiales específicos, completar los expedientes con estudios de carácter económico que pongan en relación la calidad pretendida con el coste económico y la utilidad deseada.

III.8. Inversiones.

a) Introducción:

Las inversiones a realizar por la M.C.P. están contempladas, a nivel teórico, en los Planes de Inversión en Saneamiento y Abastecimiento (PISA).

El PISA nº 1 se confeccionó meses antes de la propia constitución de la Mancomunidad (1982) y recogía las siguientes previsiones:

1. Obras en Saneamiento, que abarcaban hasta el año 2001, con el objetivo último de conducir las aguas residuales de la Comarca a través de una red externa de colectores al colector general de Arazuri o a depuradoras de menor tamaño y locales. Es decir, se preveía realizar:
 - 1 depuradora principal en Arazuri (*)
 - 3 depuradoras medianas, en poblaciones superiores a 500 habitantes.
 - 50 depuradoras pequeñas, para poblaciones inferiores a 500 habitantes.
 - Los colectores necesarios, clasificados en función de su prioridad.

La valoración de todas estas obras ascendía a 6.911 millones de pesetas de 1982, adjuntándose al Plan una previsión de realización anual.

2. Obras en Abastecimiento, que se extendían hasta 1990 y perseguían reforzar las redes generales internas de distribución de la comarca, garantizado el abastecimiento a los entes mancomunados y asegurando la calidad del agua. En concreto, se preveía ejecutar:

(*) Financiada en su totalidad por el MOPU.



- Planta de tratamiento en Eguíllor.
- 2ª Conducción Eugui-Mendillorri.
- Ampliación y mejora de las redes de distribución.
- 16 depósitos.

Estas obras suponían un importe de 2.500 millones de pts. en 1982, adjuntándose una previsión de realización anual, aunque sólo a nivel de cuantía de inversión.

Este Plan, ya desde su nacimiento, se entendió como orientativo, es decir, no de ejecución obligatoria de todas las obras previstas y en el momento previsto. Partiendo de los objetivos generales y de las principales obras contenidas en el plan, cada ejercicio se prepara una previsión de inversiones, que no tiene porqué coincidir con las realizaciones anuales contenidas en el PISA, y cuyo montante depende de la cantidad global que tenga previsto conceder el Gobierno de Navarra en concepto de subvención para este tipo de obras.

Actualmente, se da por concluido el PISA nº 1, sin que se haya realizado un seguimiento completo de su cumplimiento, ni confeccionado un resumen o análisis de las inversiones realizadas hasta la fecha, sus desviaciones, incidencias, ... etc.

A principios de 1988 se ha redactado el PISA nº 2, que refleja las inversiones a realizar en el período de 1988 a 1995, por un importe de 10.863 millones de pesetas. Dichas previsiones se sustentan en un informe económico que, a su vez, hace una proyección de las tarifas aplicables a los distintos escenarios considerada. La financiación de las obras de saneamiento previstas en el mismo, pueden verse afectadas por la Ley Foral 10/1988 de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra.

b) Presupuestos extraordinarios:

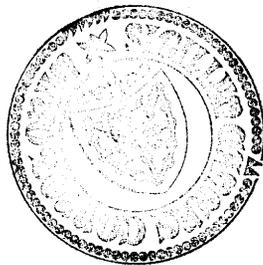
Para cada ejercicio, la Asamblea General de la M.C.P. aprue-



ba un presupuesto extraordinario comprensivo de las inversiones a realizar en dicho período.

La estructura presupuestaria de las mismas, tanto en gastos como en ingresos, se presenta a nivel de agrupaciones según la naturaleza de la inversión y de la financiación. Estos grupos se descomponen, a su vez, en la previsión de las distintas obras. Sin embargo, a nivel de Asamblea -es decir, a nivel de decisión vinculante para la gestión- sólo se aprueba lo referente a los grupos citados.

Como puede observarse en los cuadros números 3 y 4, las denominaciones resultan muy genéricas y globales, permitiendo una flexibilidad importante de cara a la ejecución del Presupuesto. Por otra parte, este documento es el que se presenta al Gobierno de Navarra para solicitar la subvención correspondiente.



CUADRO Nº 3: LIQUIDACION PRESUPUESTOS EXTRAORDINARIOS

1.983.-1.987

(En millares de pesetas)

	PRESUPUESTO 1.983	PRESUPUESTO 1.984	PRESUPUESTO 1.985	PRESUPUESTO 1.986	PRESUPUESTO EDIFIC. (SEDE)	PRESUPUESTO 1.987
G A S T O S :						
Obras abastecimiento	419.616	346.603	644.000	(1) 455.647	--	474.955
Obras saneamiento	903.600	708.618	812.000	(2) 895.480	--	452.142
Medios	66.907	--	--	952	--	12.291
Terrenos, instalaciones	--	6.563	1.906	--	--	--
Escuela taller. Río Arga	--	--	--	--	--	67.504
Constitución R.C.P.S.A.	--	--	--	--	--	10.877
Adquisición y rehabilitación	--	--	--	--	319.793	--
Total Gastos	1.390.123	1.061.784	1.457.906	1.352.079	319.793	1.017.769
I N G R E S O S :						
Remanente Presupuesto Ordinario	103.519	3.714	5.300	13.279		
Subvención D.F.N. Abastecimiento	249.300	205.320	413.999	306.563	112.821	615.753
Subvención D.F.N. Saneamiento	542.160	430.264	522.000	625.837		
Préstamos abastecimiento	163.922	96.445	230.000	122.000	102.565	179.800
Préstamos Saneamiento	330.119	303.555	290.000	284.384	--	--
Otros ingresos	29.890	7.252	--	137.267	--	--
FINANCIACIÓN						
FINANCIACIÓN soportada, devolución	--	--	--	--	--	86.816
Superávit ejercicios 83,85,86	--	--	--	--	--	153.894
Financiación inversiones	-	--	--	--	104.408	--
Total ingresos	1.418.910	1.046.550	1.461.299	1.489.330	319.794	1.036.263
DIFERENCIA	18.867	(15.234)	3.393	137.251	--	18.494

(1) Hay inversiones no subvencionadas por valor de 29.865 miles.

(2) Idem. por 26.262 miles.



CUADRO Nº 4: ESTADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO 1.988 al 31.12.88

	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	COMPROMETIDO A 31.12.	REALIZADO A 31.12.
G A S T O S				
LOCALES	20.000.000	12.634.400	12.634.400	12.634.400
ESUELA TALLER RIO ARGA	14.000.000	11.170.091	11.170.091	11.170.091
CICLO INTEGRAL DEL AGUA	1.450.000.000	1.184.648.867	1.184.648.867	772.083.712
APROVECHAMIENTO HIDROELECTRICO .	100.000.000	1.020.957	1.020.957	1.020.957
GESTION RESIDUOS SOLIDOS URBANOS	304.000.000	387.390.000	387.390.000	165.479.552
MEDIOS	--	11.283.469	11.283.469	11.283.469
OTRAS REDES	--	23.220.317	23.220.317	23.220.317
TOTAL GASTOS	1.888.000.000	1.631.368.101	1.631.368.101	996.892.498
I N G R E S O S				
APORTACION GOBIERNO DE NAVARRA	1.241.600.000	1.130.183.658	608.450.577	193.175.205
PRESTAMO BANCO CREDITO LOCAL	364.391.123	310.992.574	155.478.099	155.478.099
OTROS PRESTAMOS	112.000.000	29.633.656	29.633.656	29.633.656
TRANSFERENCIAS PRESUPUESTO ORD.	134.184.906	143.857.028	143.857.028	143.857.028
APORTACIONES R.C.P.S.A.	13.823.971	--	--	--
SUBVENCIONES	22.000.000	--	--	--
ENAJENACION DE INVERSIONES	--	12.559.185	12.559.185	--
APORTACIONES MIEMBROS R.S.UJ.	--	4.142.000	4.142.000	--
TOTAL INGRESOS	1.888.000.000	1.631.368.101	954.120.545	538.845.173



No se realiza ningún control presupuestario-contable de la ejecución. La contabilidad administrativa sólo registra apuntes a nivel de realización, pero no por obra, sino por bloques homogéneos.

Este seguimiento global sí se efectúa extracontablemente. Así, el Consejo de ACEPSA es informado, mensualmente, de la realización de las distintas obras; por otra parte, se informa, cada cierto tiempo, a la Asamblea sobre los gastos realizados y, en su caso, se proponen las modificaciones presupuestarias que es necesario reconocer para hacer frente a esos gastos. Es decir, dichas modificaciones se hacen a posteriori, sin tener en cuenta el carácter limitativo de los créditos para gastos.

El cierre o liquidación de estos presupuestos extraordinarios es aprobado, igualmente, por la Asamblea General con una información global similar a la ya citada. En el mismo acto, se aprueban las últimas modificaciones presupuestarias, que, en la mayoría de los supuestos, permiten que los créditos se igualen a las realizaciones. No se presenta un estudio adecuado que ponga de manifiesto los créditos iniciales, las modificaciones y sus causas, las realizaciones y un análisis de las desviaciones experimentadas.

Ofrece dificultad el conocer de una manera directa qué obras concretas se han imputado a cada presupuesto. Así tenemos que cada obra se imputa a una cuenta individualizada de contabilidad general mientras está "en curso"; una vez concluida, su saldo se transfiere a cuentas genéricas del inmovilizado en funcionamiento. Sin embargo, no hay un sistema perfilado que permita relacionar estas cuentas con el presupuesto extraordinario de inversiones al que se imputan, siendo necesario, en algún caso, hacer reclasificaciones manuales.

En definitiva, los presupuestos extraordinarios de inversiones no tienen significado ni como documento informativo ni como instrumento de control, ya que:



- No recogen la totalidad de las inversiones del ejercicio, puesto que cuando se sobrepasa el importe susceptible de subvención, parte de aquéllas pueden imputarse a otros presupuestos.
- El sistema contable implantado dificulta, en gran medida, la identificación de las inversiones registradas en los Presupuestos.
- No se realiza, desde un punto de vista administrativo, un seguimiento adecuado de su ejecución presupuestaria ni un análisis de sus desviaciones.

c) Gestión de las inversiones:

Las sociedades gestoras son las encargadas de la planificación y gestión de los presupuestos extraordinarios. Dicho servicio se factura, posteriormente, a la Mancomunidad por un importe equivalente al coste de la inversión, incrementado en un 10% por costes indirectos y gastos generales, porcentaje que viene determinado en las bases de ejecución del presupuesto extraordinario.

Las obras a realizar se preparan por el departamento de Obras y Proyectos de ACPSA. Dicho departamento está formado por:

- 1 Jefe
- 1 Ingeniero de Caminos
- 1 Aparejador
- 2 Ingenieros Técnicos de Obras Públicas
- 1 Ingeniero Técnico Industrial
- 1 Técnico en prácticas.

Este personal se ocupa de la gestión de las inversiones, exceptuado 1 Ingeniero de Obras Públicas, cuya función consiste en realizar el seguimiento de las obras ejecutadas por el MOPU, y el Ingeniero Técnico Industrial, cuya tarea consiste en la vigilancia de las obras de terceros.



- Proyectos de obras

Los proyectos se empiezan a preparar cuando se ha decidido las obras que efectivamente se van a realizar, normalmente, a partir del mes de septiembre del ejercicio anterior. Según nos manifiestan, no existe una bolsa de proyectos.

Como norma habitual, dichos proyectos son elaborados por personal propio. La contratación exterior se aplica a aquellos proyectos que reúnen unas características técnicas especiales o en el supuesto que exista saturación interna.

El sistema de adjudicación utilizado es, fundamentalmente, el de concurso restringido o mediante invitación a firmas o profesionales; la adjudicación directa se aplica, normalmente, a proyectos pequeños y sencillos, desde un punto de vista técnico. En tales casos, la dirección del proyecto se realiza por el personal de ACPSA.

No hay constancia de que se confeccionen estadísticas o estudios sobre el coste de los proyectos, persona encargada de realizarlos, tiempo empleado, etc. Esta información facilitaría, en mayor medida, la toma de decisiones respecto a futuros licitadores, permitiría la realización de estudios comparativos de coste entre proyectos propios y externos, etc.

- Dirección de Obras

Se realiza tanto por técnicos propios como por profesionales contratados, normalmente a través de concurso restringido. En este último caso, la supervisión del proyecto se realiza por personal de ACPSA.

d) Ejecución de las obras

Para la realización de las obras se distingue entre los materiales a utilizar y la obra civil.



Los materiales son adquiridos directamente por la Mancomunidad y para su análisis nos remitimos al apartado IV.7 del presente Informe.

La obra civil se adjudica a terceros, con excepción de obras por importe inferior a 5 millones, que suelen realizarse directamente.

Los sistemas de adjudicación aplicados, habitualmente, son la subasta y concurso público o restringido. La adjudicación directa se aplica para obras complementarias.

Se realizan por la Mancomunidad controles de cumplimiento de la calidad y de plazos, habiéndose observado que se aplican sanciones.

d) Coste de las Obras

Toda la gestión de obras, tal como se ha dicho anteriormente, se realiza por la sociedad ACPSA, a excepción de las expropiaciones necesarias, que son costeadas directamente por la Mancomunidad.

Los gastos en que incurre la sociedad en la gestión de inversiones son:



<u>Tipo</u>	<u>Descripción</u>	<u>% de incremento por costes indirectos y gastos generales</u>	<u>% IVA</u>
A	Coste de materiales	10	12
A	Mano de obra directa	10	12
A	Maquinaria directa	10	12
A	Trabajos subcontratados	10	12
B	Confección de proyectos	10	12
B	Dirección de obras	10	12
C	Certificaciones de terceros	-	12

Los costes del tipo A, se facturan a la Mancomunidad mensual e individualmente por cada obra, aplicando un porcentaje de incremento por gastos generales e indirectos del 10%; el importe resultante está sujeto a IVA, ya que la naturaleza de la operación se encuadra dentro de la prestación de servicios.

Esta factura se remite, posteriormente, por la Mancomunidad al Gobierno de Navarra para la gestión de la subvención correspondiente.

Idéntico procedimiento de facturación a la Mancomunidad se sigue con los costes de tipo B, si bien, en este caso, la subvención del Gobierno se otorga al comienzo de la obra -proyecto- y a su terminación -dirección-.

Los costes de tipo C, recogen las certificaciones y facturas de terceros que hayan intervenido en la obra. Se facturan mensualmente a la Mancomunidad, sin individualizar por cada obra, sino de manera global por todos los gastos incurridos en el mes, si bien se adjunta la justificación correspondiente. No contiene incremento alguno relativo a gastos generales.

En relación a la facturación de los diversos tipos de gasto, destacamos los siguientes aspectos:

1. El cálculo del precio o coste unitario de mano de obra y materiales es realizado exclusivamente por la sociedad gestora, de acuerdo con sus criterios o procedimientos internos.
2. La decisión sobre qué trabajos de terceros se consideran del tipo A ó del C. se adopta por el responsable económico de la sociedad, en función de si entiende que se ha incurrido o no en gastos generales.

e) Subvenciones del Gobierno de Navarra.

El Gobierno de Navarra subvenciona las obras de infraestruc-



tura de abastecimiento y saneamiento de la MCP, con cargo a la línea "Mancomunidad de Aguas" del Fondo de Participación de las Entidades Locales de Navarra.

El porcentaje del coste que se subvenciona fue, hasta 1985, del 60%; a partir de dicho año, dicho porcentaje se eleva al 72%.

Los requisitos para su concesión se regulan mediante Orden Foral que, para el ejercicio de 1987, corresponde a la O.F. 39/87 de 5 de febrero. Dicha Orden contiene las exigencias de información y control que debe cumplimentar la Mancomunidad; así, se exige, entre otros aspectos:

- . Plan de Inversiones anual, con su estudio económico-financiero y memoria explicativa.
- . Relación de obras concretas e individualizadas.

Una vez aprobado el Plan, se deberán presentar los proyectos de construcción, certificado de la resolución de adjudicación definitiva, relación de precios unitarios, actas de replanteo, de iniciación y recepción provisional y certificaciones bimensuales; cuatrimestralmente, un informe sobre el desarrollo de la ejecución y las desviaciones observadas.

Se podrán introducir "pequeñas modificaciones" (Art. 4º de la citada Orden Foral) en el Plan, previa aprobación del Consejero de Obras Públicas.

Previo a la tramitación de la subvención, la Mancomunidad mantiene conversaciones para conocer el importe aproximado a percibir; en función del mismo, se prepara el Plan de Inversiones que contiene, junto a obras específicas, otras indeterminadas como "actuaciones varias en saneamientos" y otras de carácter plurianual. Todas ellas se acompañan, en general, de una escueta memoria explicativa.

Con esta información, el Gobierno de Navarra aprueba el Plan de Inversiones y la subvención provisional. Posteriormente,



se presentan los proyectos de algunas obras, sin que exista constancia de que se le exija de todas las inversiones.

La ejecución de las inversiones puede no coincidir con lo previsto en el Plan, tal como se decía en epígrafes anteriores. Así, las modificaciones que hemos constatado van desde no comenzar la obra, hasta introducir alguna nueva, pasando por realizar mayor o menor inversión en otras. Estas modificaciones se presentan, a posteriori, para su aprobación por el Gobierno.

Por ello, aunque se aprueba una subvención conforme a un Plan de Inversión, el abono de la misma no depende de la ejecución de dicho Plan, sino de la ejecución de obras por un montante total -distinguiendo entre obras de abastecimiento y de saneamiento- no superior al importe de la inversión aprobada. En definitiva, el Gobierno abona la subvención en función de los costes remitidos por la Mancomunidad, hasta llegar al límite concedido.

* Recomendaciones

- El Plan Anual de Inversiones derivará del proceso de planificación a largo, realizándose su cuantificación a través del Presupuesto Extraordinario.

Dada la naturaleza de entidad pública de la MCP, el Presupuesto Extraordinario deberá cumplir con los requisitos legales establecidos en la normativa para este tipo de instrumento de gestión.

- Diseño de un sistema contable que permita realizar un seguimiento y control adecuado de las inversiones, conjugando tanto el aspecto de gestión como de cumplimiento de las normas contables a las que está sujeta la Mancomunidad.



- Respecto a la gestión propiamente técnica de las inversiones, se recomienda:
 - . El estudio sobre la oportunidad de formar una bolsa de proyectos.
 - . Establecer criterios que definan a qué servicios prestados por terceros se les aplicará el porcentaje derivado de los gastos generales, así como la razonabilidad técnica de dicho porcentaje.
 - . Los precios o coste unitario facturado deberían fijarse, no unilateralmente por la sociedad gestora, sino mediante acuerdo de la Mancomunidad.

- La concesión de subvenciones del Gobierno de Navarra a la MCP exige el cumplimiento por ésta de los requisitos establecidos al efecto, relativos a obras a realizar, proyectos y modificaciones.



IV. CONCLUSION

Las auditorías externas de carácter financiero realizadas sobre el Balance y Cuenta de Resultados de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona por profesionales independientes, ponen de manifiesto la representatividad de dichos estados financieros respecto a la actividad desarrollada por la Entidad, y por lo tanto un adecuado tratamiento de la información económico-financiera de la M.C.P.

Por otra parte, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, superada la etapa inicial de configuración, debería adoptar un conjunto de medidas encaminadas a resolver los problemas detectados en el presente informe. Estas medidas se orientan hacia:

- Precisar, a medio y a largo plazo, los servicios comarcales que se pretenden ofrecer, con una valoración de los recursos humanos y materiales necesarios, con una identificación de objetivos a alcanzar y sus correspondientes medidas de evaluación. En definitiva, todo ello se traduciría en un Plan Estratégico de la Entidad, del que se derivaría el Plan de Gestión y Presupuesto anual.

Evidentemente, todo el proceso anterior será el resultado de una dinámica de estudio y discusión de todos los entes locales mancomunados, ya que a ellos corresponde el determinar hacia dónde se dirige la Mancomunidad.

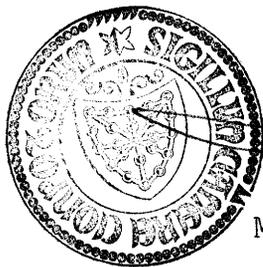
- Analizar su actual estructura organizativa interna y definirse, fundamentalmente, sobre los siguientes aspectos:
 - . Funciones de la Mancomunidad -como ente local- y de las Secciones y Sociedades Gestoras de Servicios.
 - . Estudio sobre la oportunidad de mantener la actual configuración organizativa en base a Secciones.



- . Delimitar las funciones y responsabilidades de los cargos ejecutivos, de cara a asegurar una coordinación en su actuación.
- . Estudio sobre adscripción de los actuales servicios comunes administrativos prestados por las estructuras organizativas que integran la MCP.
- La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona está definida como entidad de carácter público y, por lo tanto, sujeta a los requisitos establecidos en la normativa de carácter público. Por ello, su estructura presupuestaria y contable debe adecuarse a tales requisitos, pero sin olvidar que todo sistema de información económico-financiera será útil en la medida en que ayude al gestor a la toma de decisiones. Igualmente, se considera conveniente la confección de un Manual de Procedimientos, que detalle el conjunto de operaciones realizadas por la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y sus sociedades gestoras.

Pamplona, junio de 1989

EL PRESIDENTE,




Mariano Zufía Urrizalqui

V. ANEXOS



BALANCE DE SITUACION A 31/12/1987 y 31/12/1988
(EN MILLARES DE PESETAS)

	ACTIVO		PASIVO	
	1. 1987	1988	1987	1988
1. INMOVILIZADO				
• Inmovilizado Material	8.071.000	8.083.045		
• Inmovilizado Inmaterial	63.710	63.710	1.768.655	2.111.557
• Inmovilizado Financiero	1.000	1.010	3.699.602	4.092.285
• Gastos Amortizables	80.569	11.195		
• (-) Amort. Acum. Inm.	(1.280.403)	(1.806.555)	2.284.581	2.613.256
2. EXISTENCIAS	149.149	128.774		
3. DEUDORES	873.712	1.072.313		
• Clie.n. y Deud. Op. Traf.	467.997	590.512		
• Gobierno de Navarra	467.896	536.432	448.163	607.454
• (-) Provisión Insolv.	(62.181)	(54.631)	33.850	29.569
			44.140	80.637
				11.129
4. CUENTAS FINANCIERAS	135.235	308.118	526.153	728.789
• Caja y Bancos	134.847			
• Fianzas	388			
5. AJUSTES PERIODIFICACION	90.734	110.433	19.448	48.093
• Cobros Diferidos	90.734	110.433		
6. RESULTADOS	113.733	--		
• De ejerc. anteriores	67.623			
• Perd. y Ganar. 1987	46.110			
SUMA ACTIVO	8.298.439	9.702.683	8.298.439	9.702.683
7. AVALES	156.318	156.746	156.318	156.746
TOTAL ACTIVO	8.454.757	9.859.429	8.454.757	9.859.429



CUENTA DE PERDIDAS Y GANANCIAS CONSOLIDADA
(millares de pesetas)

	<u>SALDO.31-12-87</u>	<u>SALDO.31-12-88</u>
<u>INGRESOS</u>		
Tasas abastecimiento	650.331	727.150
Tasas saneamiento	354.139	493.980
Inst. Rep. contadores	13.729	10.895
Facturación obras	413.575	415.014
Venta mater. a terceros	22.035	29.506
Alquiler de contadores	6.289	--
Ingresos financieros	14.889	38.007
Varios	17.705	83.081
Periodif. subvenciones	161.109	245.810
Facturación basuras	63.354	392.682
Total Ingresos	1.717.155	2.436.125
<u>GASTOS</u>		
Diferenc. de inventario	59.081	20.375
Compras	230.539	277.390
Personal	472.149	558.127
Gastos financieros	267.867	307.189
Trab. Ser. y Sum. Ext.	243.198	619.082
Gastos Diversos	76.451	114.413
Amortización inmovil.	406.939	531.871
Dot. prov. insolvencias	23.319	--
Dot. fondo prev. social	7.702	9.000
Total Gastos	1.787.245	2.437.447
Resultados Explotación	(70.090)	(1.322)
Resultados Extraordinarios	23.980	110.025
PERDIDAS Y GANANCIAS	(46.110) (Pérdidas)	108.703 (Beneficios)

