Borrador final

CAMARA DE

COMPTOS

DE NAVARRA

NAFARROAKO

KONTUEN

GANBERA

Cuenta General del Ayuntamiento de Pamplona, 2021

Enero de 2023

Índice

[Resumen ejecutivo 4](#_Toc129243469)

[I. Introducción 5](#_Toc129243470)

[II. Objetivos, alcance y limitaciones 6](#_Toc129243471)

[III. Opinión 8](#_Toc129243472)

[III.1. Opinión de auditoría financiera sobre la Cuenta General de 2021 8](#_Toc129243473)

[III.2. Opinión de fiscalización de cumplimiento de la legalidad 8](#_Toc129243474)

[IV. Fundamento de la opinión 9](#_Toc129243475)

[IV.1. Fundamento de la opinión de legalidad con salvedades 9](#_Toc129243476)

[V. Cuestiones claves de auditoria 10](#_Toc129243477)

[VI. Párrafo de énfasis 11](#_Toc129243478)

[VII. Responsabilidad del Ayuntamiento de Pamplona 12](#_Toc129243479)

[VIII. Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra 13](#_Toc129243480)

[IX. Seguimiento de las recomendaciones emitidas en informes anteriores 15](#_Toc129243481)

[Apéndice 1. Resumen de la Cuenta General del Ayuntamiento de Pamplona, ejercicio 2021 16](#_Toc129243482)

[Apéndice 2. Delimitación del Sector Público del Ayuntamiento de Pamplona 19](#_Toc129243483)

[Apéndice 3. Marco regulador 23](#_Toc129243484)

[Apéndice 4. Información adicional sobre las salvedades 25](#_Toc129243485)

[Personal 25](#_Toc129243486)

[Apéndice 5. Observaciones y hallazgos adicionales de la fiscalización de regularidad 27](#_Toc129243487)

[5.1. Presupuesto General 2021 27](#_Toc129243488)

[5.2. Situación económico-financiera del ayuntamiento a 31-12-2021 29](#_Toc129243489)

[5.3. Principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera 30](#_Toc129243490)

[5.4. Ayuntamiento de Pamplona 31](#_Toc129243491)

[5.5. Organismos autónomos 53](#_Toc129243492)

[5.6. Sociedades mercantiles públicas y fundaciones públicas 56](#_Toc129243493)

[5.7. Gastos e ingresos relacionados con la COVID-19 59](#_Toc129243494)

[Apéndice 6. Relación cronológica de hechos y estimación del coste de las obras de refuerzo de la pasarela de Labrit. 62](#_Toc129243495)

[7.1.Antecedentes 62](#_Toc129243496)

[7.2. Antecedentes del contrato de refuerzo de la pasarela en el ejercicio 2021 65](#_Toc129243497)

[7.3 Análisis del coste total de refuerzo de la obra. 67](#_Toc129243498)

[Anexo 1. Plan de medidas antifraude aprobado por el Ayuntamiento de Pamplona por la participación en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 68](#_Toc129243499)

[6.1. Introducción 68](#_Toc129243500)

[6.2. Objetivos y alcance de la fiscalización 68](#_Toc129243501)

[6.3. Resultados de la fiscalización 69](#_Toc129243502)

[6.4. Conclusión 72](#_Toc129243503)

[Alegaciones formuladas al Informe Provisional 73](#_Toc129243504)

[ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE LA CÁMARA DE COMPTOS SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA DE 2021 73](#_Toc129243505)

[Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas al Informe Provisional 79](#_Toc129243506)

[Memoria de las cuentas anuales consolidadas del Ayuntamiento de Pamplona, a 31/12/2021 81](#_Toc129243507)

Resumen ejecutivo

La Cámara de Comptos ha fiscalizado la Cuenta General del Ayuntamiento de Pamplona correspondiente al ejercicio 2021.

Las principales conclusiones de nuestro trabajo son las siguientes:

* La Cuenta General del Ayuntamiento de Pamplona refleja fielmente, en sus aspectos significativos, la imagen de su patrimonio, de su situación financiera y de sus resultados económicos y presupuestarios.
* Las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejada en la Cuenta General, teniendo en cuenta el alcance del trabajo realizado, resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos. Se reflejan como salvedades el abono de determinados complementos retributivos que exceden de lo previsto en el marco estatutario de los empleados públicos y la existencia de una salvedad por limitación al alcance en el Organismo Autónomo Escuelas Infantiles.
* La situación financiera a 31 de diciembre de 2021 es estable y saneada, tal y como reflejan sus principales indicadores económicos y financieros.
* Existe un conflicto colectivo que se ha judicializado en el ámbito de lo social y que concierne a la forma de gestión directa aprobada en 2021 del servicio de atención domiciliaria con sociedad mercantil de capital íntegramente municipal. El conflicto está pendiente de admisión para su resolución por el Tribunal Supremo y puede afectar a la reincorporación de los trabajadores en el ayuntamiento.
* En materia de personal destacamos que sigue existiendo unas altas tasas de temporalidad, principalmente en el ayuntamiento y en el organismo autónomo Escuelas Infantiles.

Al respecto señalamos que con la entrada en vigor de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, tanto el ayuntamiento como los dos organismos autónomos han aprobado en el ejercicio 2022 los correspondientes acuerdos para dar cumplimiento a la citada ley.

* Continúa pendiente de aprobación la Ponencia de Valoración Total, tal y como viene recomendando reiteradamente esta Cámara.
* El ayuntamiento ha aprobado un Plan de Medidas Antifraude como instrumento de control por la participación en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que le permita garantizar y declarar si los fondos correspondientes se utilizan de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

I. Introducción

La Cámara de Comptos, de conformidad con su Ley Foral reguladora 19/1984, de 20 de diciembre, y de acuerdo con su programa de actuación para 2022, ha fiscalizado la Cuenta General del Ayuntamiento de Pamplona y sus entes dependientes correspondiente al ejercicio 2021, en combinación con una fiscalización del cumplimiento de legalidad.

El trabajo de campo lo realizó entre junio y octubre de 2022 un equipo formado por tres técnicas de auditoría, dos técnicos de auditoría, un técnico de grado medio en sistemas informáticos y un auditor, con la colaboración de los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto, con el fin de que formulara alegaciones, al Alcalde del Ayuntamiento de Pamplona. Transcurrido el plazo fijado, se han presentado alegaciones, las cuales se incorporan a este informe junto con la respuesta de esta Cámara.

Agradecemos al personal del ayuntamiento y sus entes dependientes la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

Como consecuencia de las últimas modificaciones en la normativa reguladora de la auditoría de los órganos de control externo, la estructura del presente informe difiere en ciertos aspectos del que emitimos sobre el ejercicio 2020.

En relación con los importes monetarios del informe, se ha efectuado un redondeo para no mostrar los céntimos. Los datos representan siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de datos redondeados. Los porcentajes también se calculan sobre los valores exactos y no sobre los redondeos.

II. Objetivos, alcance y limitaciones

El objetivo de nuestro trabajo ha sido emitir una opinión sobre:

* Si la cuenta general expresa, en todos sus aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de la liquidación del presupuesto y del resultado económico a 31 de diciembre de 2021, de conformidad con el marco normativo que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables y presupuestarios contenidos en el mismo.
* Si las actividades, operaciones presupuestarias y financieras realizadas por el ayuntamiento y sus entes dependientes durante el ejercicio 2021 y la información reflejada en la cuenta general resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos.

El alcance del trabajo lo ha formado:

* La cuenta general del ejercicio 2021 con el contenido previsto en el Decreto Foral 272/1998:
* Cuenta del Ayuntamiento así como la de sus Organismos Autónomos.

a) Expediente de liquidación del presupuesto

b) Expediente de situación económico-patrimonial y financiera, formado por el balance de situación y cuenta de pérdidas y ganancias.

c) Anexos: estado de tesorería, estado de compromisos de gastos e ingresos futuros, estado de situación y movimientos de valores y memoria de los costes de los servicios financiados con tasas y precios públicos.

* Cuentas de las Sociedades Mercantiles de capital íntegramente propiedad del ayuntamiento.
* Los anexos a la cuenta general.

1. Memoria suscrita por el Presidente relativa al contenido de la cuenta general.

b) Cuenta consolidada del conjunto de entidades contables.

1. Estado de la deuda.

d) Las cuentas anuales que señale la legislación vigente respecto de las Sociedades Mercantiles participadas mayoritariamente por la entidad local.

e) Informe de intervención en el que se comenten los aspectos más significativos de la cuenta general que se presenta y se analice, además, el endeudamiento y la evolución de los planes cuatrienales de inversiones, en su caso.

* Las operaciones relacionadas con las muestras indicadas en el Apéndice 5

También se han considerado las auditorías realizadas por profesionales externos en los organismos autónomos (en adelante OOAA), en las empresas públicas y en la Fundación municipal Teatro Gayarre.

El alcance temporal de la fiscalización se refiere al ejercicio 2021, si bien se han efectuado aquellas comprobaciones necesarias sobre otros ejercicios para una mejor consecución de los objetivos establecidos.

Nuestro trabajo se ha visto limitado por el siguiente hecho: el sistema de gestión de personal que el Organismo Autónomo Escuelas Infantiles utiliza, no proporciona la información necesaria para correlacionar plazas y personas, por lo que no podemos verificar el cumplimiento en determinadas plazas incluidas en la oferta pública de empleo de 2021, de los requisitos exigidos para las tasas de estabilización de empleo temporal previstas en la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

El informe de fiscalización financiera y de legalidad incorpora seis apéndices y un anexo relacionadas con cuestiones que complementan el trabajo realizado.

III. Opinión

La Cámara de Comptos de Navarra, en uso de las competencias que le atribuye la Ley Foral 19/1984, reguladora de la misma, ha fiscalizado la Cuenta General del Ayuntamiento de Pamplona del ejercicio 2021, que comprenden principalmente el expediente de liquidación del presupuesto, el expediente de situación económico-patrimonial, el informe de Intervención y la memoria correspondiente al ejercicio terminado en dicha fecha. Asimismo, en virtud de la normativa citada ha realizado una fiscalización de cumplimiento de legalidad del ayuntamiento y sus entes dependientes.

III.1. Opinión de auditoría financiera sobre la Cuenta General de 2021

En nuestra opinión, la cuenta general expresa, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera del ayuntamiento y sus entes dependientes a 31 de diciembre de 2021 y de sus resultados económicos y presupuestarios correspondientes al ejercicio terminado en dicha fecha, de conformidad con el marco normativo de información financiera pública y, en particular, con los principios y criterios contables y presupuestarios contenidos en el mismo.

III.2. Opinión de fiscalización de cumplimiento de la legalidad

En nuestra opinión, excepto por los efectos de las cuestiones descritas en la sección “Fundamento de la opinión de legalidad con salvedades” de nuestro informe, y teniendo en cuenta el alcance del trabajo realizado, las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejada en la cuenta general del ayuntamiento y sus entes dependientes del ejercicio 2021 resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos.

IV. Fundamento de la opinión

Hemos llevado a cabo nuestra fiscalización de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo y más en concreto, con la ISSAI-ES 200 y la 400 referidas a las fiscalizaciones financieras y de cumplimiento de legalidad, así como con las Guías Prácticas de Fiscalización de los órganos de control externo. Nuestras responsabilidades de acuerdo con dichas normas se describen más adelante en la sección “Responsabilidades de la Cámara de Comptos” en relación con la fiscalización de la cuenta general y de cumplimiento de legalidad de nuestro informe.

Somos independientes de la entidad fiscalizada, de conformidad con los requerimientos de ética y protección de la independencia que son aplicables a nuestra fiscalización de la cuenta general según lo exigido por la normativa reguladora de la actividad de fiscalización pública.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para nuestra opinión no modificada de fiscalización financiera, y modificada con salvedades de cumplimiento de legalidad.

IV.1. Fundamento de la opinión de legalidad con salvedades

* Se han abonado retribuciones por los conceptos “Antigüedad” y “Ayuda familiar” soportadas en la aprobación el 21 de mayo de 2019 del “Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo entre el Ayuntamiento/OOAA y los sindicatos” con cláusulas que exceden del marco legal.
* No hemos podido obtener evidencia de auditoria suficiente y adecuada sobre el número de las vacantes de la plantilla orgánica del Organismo Autónomo Escuelas Infantiles que están cubiertas, debido a que muchos contratos no se asocian a plazas vacantes concretas. Esta limitación, nos ha impedido verificar si 27 de las 47 plazas aprobadas en la Oferta Pública de Empleo de 2021 como tasa de estabilización de empleo temporal, cumplen los requisitos exigidos en la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

V. Cuestiones claves de auditoria

Las cuestiones clave de la auditoría son aquellas que, según nuestro juicio profesional, han sido de la mayor significatividad en nuestra fiscalización de la cuenta general del periodo actual. Estas cuestiones han sido tratadas en el contexto de nuestra auditoría de la cuenta general en su conjunto y en la formación de nuestra opinión sobre esta, y no expresamos una opinión por separado sobre esas cuestiones.

Excepto por las cuestiones descritas en la sección de “Fundamento de la opinión de legalidad con salvedades” de este informe, no comunicamos ninguna cuestión considerada como clave en nuestra fiscalización.

VI. Párrafo de énfasis

Llamamos la atención sobre las siguientes cuestiones:

* La estabilidad y/o mejoría de determinados indicadores de la situación económico-financiera en el periodo 2018-2021, mostrada en el documento “Indicadores de ejecución consolidada” de la Memoria de la cuenta general, de los que destacamos especialmente los siguientes:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Concepto | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Ahorro bruto | 24.416.169 | 27.789.218 | 31.063.785 | 29.199.178 |
| Ahorro neto | 14.958.240 | 18.401.174 | 21.736.446 | 18.974.697 |
| Deuda viva | 68.956.866 | 60.156.268 | 51.352.561 | 41.571.121 |
| % Deuda viva sobre presupuesto | 31,23% | 27,22% | 22,71% | 14,79% |
| % Deuda viva sobre ingresos corrientes | 34,02% | 28,94% | 23,65% | 18,67% |

* La información que se incluye en el informe de Intervención de la cuenta general, referente a un litigio pendiente de admisión para su resolución por el Tribunal Supremo sobre un conflicto colectivo que se ha judicializado en el ámbito de lo social, y que afecta a la forma de gestión directa del servicio de atención domiciliaria con sociedad mercantil de capital íntegramente municipal, Servicio de Atención a Domicilio S.L.U. (en adelante SAD S.L.U.). En el apéndice 5.6 de nuestro informe detallamos la organización del servicio y la situación del citado conflicto colectivo.

VII. Responsabilidad del Ayuntamiento de Pamplona

La Dirección de Hacienda del ayuntamiento es la responsable de formar la cuenta general, y debe expresar la imagen fiel de la liquidación presupuestaria, del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la entidad, de conformidad con el marco normativo de información financiera pública aplicable a la entidad. Igualmente debe garantizar que las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejada en la citada cuenta resultan conformes con la normativa aplicable.

Así mismo, el ayuntamiento es responsable de establecer los sistemas de control interno que considere necesarios para permitir la preparación de la cuenta general libre de incorrección material, debida a fraude o error, y para garantizar que la actividad realizada esté libre de incumplimientos legales.

La cuenta general fue aprobada por el Pleno del ayuntamiento el 3 de noviembre de 2022.

VIII. Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra

Nuestros objetivos son obtener una seguridad razonable de que la cuenta general en su conjunto está libre de incorrección material, debida a fraude o error, y que las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejada en la citada cuenta resulta conformes con la normativa aplicable con la finalidad de emitir un informe de fiscalización de regularidad que contenga nuestra opinión.

Seguridad razonable es un alto grado de seguridad, pero no garantiza que una fiscalización realizada de conformidad con la normativa reguladora de los órganos de control externo siempre detecte una incorrección material o un incumplimiento significativo cuando exista. Las incorrecciones pueden deberse a fraude o error y a incumplimientos de legalidad y se consideran materiales aplicando los criterios de esta Cámara de Comptos y siempre que pueda preverse razonablemente que influyan en las decisiones económicas de las personas usuaria de los informes.

Como parte de una fiscalización de conformidad con la normativa reguladora de los órganos de control externo, aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. También:

* Identificamos y valoramos los riesgos de incorrección material en la cuenta general, debida a fraude o error, diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a dichos riesgos y obtenemos evidencia de auditoría suficiente y adecuada para proporcionar una base para nuestra opinión. El riesgo de no detectar una incorrección material debida a fraude es más elevado que en el caso de una incorrección material debida a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisiones deliberadas, manifestaciones intencionadamente erróneas, o la elusión del control interno.
* Obtenemos conocimiento del control interno relevante para la fiscalización con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad.
* Evaluamos si las políticas contables aplicadas son adecuadas y la razonabilidad de las estimaciones contables y la correspondiente información revelada por el órgano de gestión.
* Evaluamos la presentación global, la estructura y el contenido de la cuenta general, incluida la información revelada, y si se representan las transacciones y hechos subyacentes de un modo que logran expresar la imagen fiel.

Nos comunicamos con el órgano de gobierno de la entidad en relación con, entre otras cuestiones, el alcance y el momento de realización de las pruebas de auditoría planificadas y los hallazgos significativos de la fiscalización, así como cualquier deficiencia significativa del control interno que identificamos en el transcurso de la fiscalización. Entre las cuestiones que han sido objeto de comunicación al órgano de gobierno de la entidad, determinamos las que han sido de la mayor significatividad en la fiscalización de la cuenta general y que son, en consecuencia, las cuestiones clave de la auditoría.

IX. Seguimiento de las recomendaciones emitidas en informes anteriores

El ayuntamiento ha creado en 2021 una comisión de secretarios técnicos con la finalidad de abordar las conclusiones y recomendaciones de los informes de la Cámara de Comptos, habiéndose aprobado por parte de la Gerencia Municipal en 2021 varias instrucciones sobre determinadas deficiencias puestas de manifiesto en nuestros informes. La efectividad de parte de las citadas instrucciones, por su fecha de aprobación en el último trimestre de 2021, entendemos que alcanzarán sus objetivos en buena medida a lo largo de 2022.

No obstante, destacamos a continuación las recomendaciones que siguen vigentes y consideramos relevantes:

* *Determinar por el Pleno aquellos extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, deben ser comprobados en la intervención limitada previa de actos, documentos o expedientes de contenido económico.*
* *Adecuar los procedimientos internos necesarios de forma que el área de  
  Intervención pueda realizar la fiscalización previa de la nómina.*
* *Aprobar definitivamente la Ponencia de Valoración Total que modifique los  
  valores catastrales, actualizando los existentes.*
* *Realizar el cierre de los polígonos terminados y proceder a la liquidación  
  definitiva de los mismos.*

Asimismo, señalamos que, como resultado de la fiscalización financiera y de legalidad, se incluyen otras recomendaciones en el Apéndice 5 referido a otras observaciones y hallazgos que acompaña a este informe.

Informe que se emite a propuesta del auditor Miguel Angel Aurrecoechea Gutiérrez, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 12 de enero de 2023

El presidente, Ignacio Cabeza del Salvador.

Apéndice 1. Resumen de la Cuenta General del Ayuntamiento de Pamplona, ejercicio 2021[[1]](#footnote-1)

Estado de liquidación consolidado del presupuesto del ejercicio 2021

(Ayuntamiento y OOAA)

Ejecución del presupuesto de gastos. Clasificación económica

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Gastos | Crédito inicial | Modif. | Crédito | Obligaciones | Pagos | %  Ejecu. | %  Pagos |
| definitivo | reconocidas |
| 1. Personal | 104.588.334 | 614.924 | 105.203.258 | 104.335.183 | 104.127.338 | 99 | 100 |
| 2. Bienes corrientes | 75.491.298 | 1.940.933 | 77.432.231 | 73.635.707 | 60.612.486 | 95 | 82 |
| 3. Gastos financieros | 655.000 | 0 | 655.000 | 436.951 | 434.567 | 67 | 99 |
| 4. Transf. Corrientes | 14.020.771 | 2.606.962 | 16.627.733 | 15.453.156 | 13.298.677 | 93 | 86 |
| 5. Fondo de Contingencias | 50.000 | 0 | 50.000 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. Inversiones | 39.928.835 | 25.620.182 | 65.549.017 | 46.826.536 | 20.617.484 | 71 | 44 |
| 7. Transf. Capital | 4.211.000 | 1.233.000 | 5.444.000 | 4.487.882 | 2.455.999 | 82 | 55 |
| 8. Activos financieros | 376.000 | 3.000 | 379.000 | 147.816 | 121.720 | 39 | 82 |
| 9. Pasivos financieros | 8.754.000 | 1.041.000 | 9.795.000 | 9.787.531 | 9.675.025 | 100 | 99 |
| Total | 248.075.238 | 33.060.001 | 281.135.239 | 255.110.762 | 211.343.296 | 91 | 83 |

Ejecución del presupuesto de ingresos. Clasificación económica

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ingresos | Prevision  Inicial | Modif. | Previsión  definitiva | Derechos | Cobros | %  Ejecu.. | %  Cobros |
| reconocidos |
| 1. Impuestos directos | 54.518.000 |  | 54.518.000 | 54.259.567 | 52.267.740 | 100 | 96 |
| 2. Impuestos indirectos | 6.560.103 |  | 6.560.103 | 13.386.626 | 13.240.886 | 204 | 99 |
| 3. Tasas, precios públicos y otros ingresos | 29.713.100 |  | 29.713.100 | 41.658.956 | 31.973.169 | 140 | 77 |
| 4. Transferencia corrientes | 109.955.625 |  | 109.955.625 | 110.721.974 | 110.696.953 | 101 | 100 |
| 5. Ingresos patrimo. y aprov comunales | 2.980.600 |  | 2.980.600 | 2.596.103 | 2.077.638 | 87 | 80 |
| 6. Enajenación de inversiones reales | 9.700.000 |  | 9.700.000 | 5.820.059 | 5.820.059 | 60 | 100 |
| 7. Transferencias de capital | 11.591.810 | 664.120 | 12.255.930 | 13.085.874 | 10.050.330 | 107 | 77 |
| 8. Activos financieros | 376.000 | 32.395.881 | 32.771.881 | 130.893 | 35.827 | 0,4 | 27 |
| 9. Pasivos financieros | 22.680.000 |  | 22.680.000 |  |  |  |  |
| Total | 248.075.238 | 33.060.001 | 281.135.239 | 241.660.051 | 226.162.600 | 86 | 94 |

Resultado presupuestario consolidado del ejercicio 2021

(Ayuntamiento y OOAA)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Concepto | 2020 | 2021 |
| Derechos reconocidos netos | 226.772.039 | 241.660.051 |
| Obligaciones reconocidas netas | -210.384.118 | -255.110.762 |
| **Resultado Presupuestario** | **16.387.921** | **-13.450.711** |
| Ajustes |  |  |
| Desviación financiación positiva | -5.697.188 | -4.270.510 |
| Desviación financiación negativa | 1.610.665 | 15.770.808 |
| Gastos financiados con remanente de tesorería | 6.772.240 | 5.809.848 |
| **Resultado Presupuestario Ajustado** | **19.073.637** | **3.859.435** |

Estado de remanente de tesorería consolidado del ejercicio 2021

(Ayuntamiento y OOAA)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concepto | 2020 | 2021 | % variación |
| ***(+) Derechos pendientes de cobro*** | **19.323.459** | **20.812.864** | ***8*** |
| (+) Presupuesto Ingresos: Ejercicio corriente | 13.497.978 | 15.530.766 |  |
| (+) Presupuesto Ingresos: Ejercicios cerrados | 21.833.335 | 21.539.718 |  |
| (+) Ingresos extrapresupuestarios | 247.042 | 744.025 |  |
| (+) Reintegros de pagos | 2.755 | 2.715 |  |
| (-) Derechos de difícil recaudación | -16.218.081 | -16.962.218 |  |
| (-) Ingresos pendientes de aplicación | -39.570 | -42.143 |  |
| ***(-) Obligaciones pendientes de pago*** | **-34.258.966** | **-55.003.638** | ***61*** |
| (-) Presupuesto de Gastos: Ejercicio corriente | -22.753.430 | -43.767.466 |  |
| (-) Presupuesto de Gastos: Ejercicios cerrados | -1.345.355 | -1.324.751 |  |
| (-) Gastos extrapresupuestarios | -10.000.096 | -9.841.870 |  |
| (-) Devoluciones pendientes de pago | -172.826 | -196.697 |  |
| (-) Pagos pendientes de aplicación | 12.741 | 127.146 |  |
| ***(+) Fondos líquidos de Tesorería*** | **80.808.665** | **82.508.882** | ***2*** |
| ***(+) Desviaciones financiación acumuladas negativas*** | **22.332.195** | **24.814.147** | ***11*** |
| **Remanente de Tesorería Total** | **88.205.353** | **73.132.254** | ***-17*** |
| Remanente de tesorería por gastos con financiación afectada | 28.743.232 | 21.075.321 | ***-27*** |
| Remanente de tesorería por recursos afectos | 23.878.313 | 23.495.636 | ***-2*** |
| Remanente de tesorería para gastos generales | 35.583.808 | 28.561.297 | ***-20*** |

Balance de situación consolidado a 31 de diciembre de 2021

(Ayuntamiento, OOAA y empresas municipales Comiruña, S.A. y Pamplona Centro Histórico, S.A.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Descripción | ejercicio 2020 | ejercicio 2021 |  | Descripción | ejercicio 2020 | ejercicio 2021 |
| ***A*** | ***Inmovilizado*** | **1.245.639.376** | **1.281.856.934** | ***A*** | ***Fondos propios*** | **1.071.889.266** | **1.106.370.463** |
| 1 | Inmovilizado material | 558.482.841 | 565.809.481 | 1 | Patrimonio y reservas | 634.882.945 | 667.009.370 |
| 2 | Inmovilizado inmaterial | 22.803.734 | 22.923.903 | 2 | Resultado económico del ejercicio (beneficio) | 31.539.991 | 20.183.199 |
| 3 | Infraestruct. y bienes destinados a uso gral. | 655.286.264 | 684.040.627 | 3 | Subvenciones de capital | 405.466.330 | 419.177.894 |
| 4 | Bienes comunales |  |  | ***B*** | ***Provisiones para riesgos y gastos*** | **213.378.578** | **207.250.560** |
| 5 | Inmovilizado financiero | 9.066.538 | 9.082.924 | 4 | Provisiones | 213.378.578 | 207.250.560 |
| ***B*** | ***Gastos a distribuir en varios ejercicios*** |  |  | ***C*** | ***Acreedores a largo plazo*** | **52.634.159** | **49.344.002** |
| 6 | Gastos a cancelar |  |  | 4 | Empréstitos, préstam. y fianzas y depósitos recibidos | 52.634.159 | 49.344.002 |
| ***C*** | ***CIrculante*** | **128.780.098** | **139.857.034** | ***D*** | ***Acreedores a corto plazo*** | **36.517.471** | **58.748.944** |
| 7 | Existencias | 10.331.398 | 11.799.053 | 5 | Acreedores de pptos. cerrados y extrapresupuestarios | 36.477.900 | 58.706.801 |
| 8 | Deudores | 35.965.273 | 39.405.184 | 6 | Partidas ptes de aplic. y ajustes periodificación | 39.570 | 42.143 |
| 9 | Cuentas financieras | 82.452.404 | 88.504.607 |  |  |  |  |
| 10 | Siruac. Transitorias de financ., ajustes periodificación pendiente de aplicación | 31.024 | 148.189 |  |  |  |  |
| 11 | Rtdo. pendiente de aplicación (pérd. del ejer.) |  |  |  |  |  |  |
|  | Total Activo | 1.374.419.474 | 1.421.713.968 |  | Total Pasivo | 1.374.419.474 | 1.421.713.968 |

Apéndice 2. Delimitación del Sector Público del Ayuntamiento de Pamplona

El Sector Público está integrado, en 2021, a efectos de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante LFALN) por:

* El Ayuntamiento de Pamplona

La organización municipal la conforman, entre otros, los siguientes órganos: el Pleno, la Junta de Gobierno Local y la Alcaldía.

La estructura administrativa del ayuntamiento en 2021 está formada por nueve áreas, incluida Alcaldía. El resto de las áreas dependen de los concejales delegados.

* Organismos Autónomos:

Escuelas Infantiles Municipales: gestión del servicio de escuelas infantiles.

Gerencia Municipal de Urbanismo: gestión urbanística en el término municipal de Pamplona.

* Sociedades Mercantiles:

Las sociedades mercantiles en las que el ayuntamiento tiene participación mayoritaria son:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Empresa | % participación | Objeto social |
| Comiruña, S.A. | 100 | Mercados minoristas |
| Pamplona Centro Histórico, S.A. | 100 | Urbanismo centro histórico |
| Servicio Atención a Domicilio S.L.U. | 100 | Servicio atención a domicilio |
| Animsa, S.A. | 77,69 | Informática municipal |
| Mercairuña, S.A. | 51 | Mercados mayoristas |

* Fundación Teatro Gayarre, para la gestión y administración de este teatro.

Además, la Fundación Casa de Misericordia, dedicada a la prestación de asistencia a la tercera edad, está vinculada al ayuntamiento desde hace más de 300 ejercicios, si bien se trata de una fundación privada.

La composición del ayuntamiento y sus entes dependientes se muestra en el siguiente gráfico:

Ayuntamiento de Pamplona

Fundaciones

Sector público empresarial

Sector público administrativo

Alcaldía

Comiruña 100%

Gobierno Estratégico, Comercio y Turismo

Teatro Gayarre

Seguridad Ciudadana

Organismos Autónomos

Servicio atención domicilio 100%

Educación, Participación ciudadana y

Juventud

Servicios generales

Gerencia

Urbanismo

Escuelas

Infantiles

Pamplona Centro Histórico 100%

Cultura e Igualdad

Servicios sociales, Acción Comunitaria y Deporte

Animsa 77,69%

Proyectos estratégicos, Movilidad y Sostenibilidad

Urbanismo, Vivienda y Sanidad

Mercairuña 51%

Los principales datos económicos y de personal del ayuntamiento y sus entes dependientes, al cierre del ejercicio 2021, son los siguientes:

* Sector público administrativo:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Entidad | Derechos  reconocidos | Obligaciones  reconocidas | Personal a  31-12-2021 |
| Ayuntamiento | 229.627.584 | 234.639.100 | 1.342 |
| Escuelas Infantiles | 10.675.251 | 10.125.336 | 241 |
| Gerencia de Urbanismo | 17.516.214 | 26.505.324 | 27 |
| - Ajustes de consolidación | -16.158.998 | -16.158.998 |  |
| Total consolidado | 241.660.051 | 255.110.762 | 1.610 |

En 2021, el ayuntamiento realizó transferencias por 15,1 millones a los organismos autónomos.

* Sociedades mercantiles:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Sociedad pública | Ingresos | Gastos | Resultado del ejercicio | Plantilla media 2021 |
| Comiruña, S.A. | 458.340 | 415.239 | 43.101 | 6,0 |
| Pamplona Centro Histórico, S.A.U | 1.732.434 | 2.230.325 | -497.892 | 4,3 |
| Servicio Atención a Domicilio S.L.U. | 1.822.429 | 1.082.751 | 739.678 | 170,7 |
| Animsa | 8.086.782 | 8.082.464 | 4.318 | 112,8 |
| Mercairuña, S.A. | 1.271.968 | 1.089.976 | 181.992 | 12,4 |

* Fundaciones:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Fundación | Ingresos | Gastos | Resultado del ejercicio | Plantilla media 2021 |
| Teatro Gayarre | 1.803.621 | 1.831.186 | -27.565 | 16 |

El ayuntamiento, asimismo, forma parte de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, que presta los servicios de ciclo integral del agua, la gestión y tratamiento de los residuos sólidos urbanos y el transporte urbano comarcal. El gasto reconocido a favor de la misma en 2021 ha sido de 2,8 millones.

Los servicios públicos que presta el ayuntamiento y su forma de gestión, es la siguiente:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Gestión directa | | | Gestión indirecta | | Manco-  munidad |
| Servicio | Ayuntamiento | OOAA | Empresa pública | Contrato concesión servicios | Contrato servicio |
| Alumbrado público | x |  |  |  | x |  |
| Cementerio | x |  |  |  |  |  |
| Recogida y tratamiento de Residuos Urbanos |  |  |  |  |  | x |
| Limpieza viaria | x |  |  |  | x |  |
| Ciclo integral del agua |  |  |  |  |  | x |
| Alcantarillado | x |  |  |  |  |  |
| Parque público | x |  |  |  | x |  |
| Biblioteca-ludoteca | x |  |  |  |  |  |
| Servicios sociales |  |  | x |  |  |  |
| Instalaciones deportivas | x |  |  |  | x |  |
| Transporte colectivo urbano de viajeros |  |  |  |  |  | x |
| Urbanismo | x | x | x |  |  |  |
| Policía Local | x |  |  |  |  |  |
| Medio Ambiente | x |  |  |  | x |  |
| Promoción de la cultura y equipamientos culturales | x |  |  |  | x |  |
| Mantenimiento centros públicos  educación | x |  |  |  |  |  |
| Mercado |  |  | x |  |  |  |
| Promoción de la igualdad | x |  |  |  |  |  |
| Promoción actividad turística | x |  |  |  |  |  |
| Comercio ambulante | x |  |  |  |  |  |
| Centros 0-3 ejercicios |  | x |  |  |  |  |

Apéndice 3. Marco regulador

El marco normativo que resulta aplicable al ayuntamiento y OOAA en 2021 está constituido fundamentalmente por:

* Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
* Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
* Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
* Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su normativa de desarrollo.
* Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
* Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
* Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
* Disposiciones aplicables de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, en materia de gastos del personal al servicio del sector público.
* Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
* Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
* Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
* Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
* Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.
* Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo
* Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.
* Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.
* Ley Foral 6/2020 y Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la Covid-19.
* En materia contable-presupuestaria, el régimen jurídico viene establecido en los Decretos Forales números, 270 y 272, todos ellos de 21 de septiembre de 1998, sobre presupuesto y gasto público y contabilidad para la Administración Local de Navarra, así como en el Decreto Foral 234/2015, de 23 de septiembre, por el que se aprueba la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra.
* Bases de ejecución del presupuesto del ayuntamiento de 2021 y demás normativa interna del ayuntamiento.

Apéndice 4. Información adicional sobre las salvedades

Personal

La Junta de Gobierno Local aprobó el 21 de mayo de 2019 el “Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo entre el Ayuntamiento/OOAA y los sindicatos” y en el que se recogen una serie de incrementos retributivos referidos al periodo 2019-2021. La aprobación de este acuerdo colectivo se corresponde con la aplicación de lo previsto en el “II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo” que se aprobó en el Estado en marzo de 2018[[2]](#footnote-2), y que entre otras medidas establece la posibilidad de destinar por las distintas administraciones públicas, unos fondos adicionales, que previa negociación colectiva puedan destinarse a determinadas mejoras retributivas.

La materialización de las citadas mejoras retributivas en el acuerdo colectivo aprobado en el ayuntamiento, se han concentrado en el ejercicio 2021, entre otras, en las siguientes medidas:

* Ayuda familiar. El abono a todo el personal referido al sueldo inicial del nivel/grupo D
* Premio de antigüedad. Se pretende llegar a su abono también sobre el nivel/grupo D, por lo que transitoriamente se va incrementando, habiéndose aumentado en 2021 un 2’75 por ciento sobre el nivel E.

En ambos casos, indicamos que son actos contrarios a lo establecido en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante TREP) ya que son complementos que se aplican sobre el sueldo base del nivel E.

De la revisión informática de nóminas que hemos efectuado y que se describe en al apartado 5.4.2 del Apéndice 5, hemos comprobado que los citados complementos han sido abonados y hemos cuantificado en 26.650 euros para el premio de antigüedad. No hemos podido cuantificar el exceso abonado por la ayuda familiar, dado que desconocemos donde se almacenan los datos familiares de acuerdo a las distintas circunstancias previstas en los artículos 30 y siguientes del Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, que aprueba el Reglamento Provisional de retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Asimismo no tenemos la certeza en los pagos de atrasos, la fecha de devengo a la que corresponden.

De acuerdo a lo anterior, entendemos que el establecimiento y abono de los citados complementos retributivos, exceden del recogido en el marco legal estatutario, no siendo posible modificar este régimen legal por el ayuntamiento ni pactar un régimen que se separe del recogido en la normativa aplicable.

Apéndice 5. Observaciones y hallazgos adicionales de la fiscalización de regularidad

A continuación, se incluyen aquellas observaciones y comentarios junto con determinada información adicional que esta Cámara considera que puede ser de interés a las personas destinatarias y usuarias del presente informe de fiscalización.

Incluye, igualmente, las recomendaciones que esta Cámara considera precisas para una mejora de la gestión económico-administrativa del ayuntamiento y sus entes dependientes.

5.1. Presupuesto General 2021

El Pleno del Ayuntamiento de Pamplona aprobó inicialmente el presupuesto general para 2021 el 22 de diciembre de 2020. Una vez cumplidos los trámites exigidos legalmente, la aprobación definitiva se publicó en el Boletín Oficial de Navarra (BON en adelante) el ocho de febrero de 2021, entrando en vigor al día siguiente de su publicación. Hasta el nueve de febrero estuvo vigente el presupuesto prorrogado de 2018[[3]](#footnote-3).

El presupuesto inicial consolidado del ayuntamiento y sus OOAA para 2021, presentaba unas previsiones iniciales de gastos e ingresos de 248,1 millones.

Tras las modificaciones presupuestarias de 33,1 millones, que suponen un 13 por ciento de los créditos iniciales, las previsiones definitivas ascendieron a 281,14 millones. El 77 por ciento del importe total de modificaciones corresponden al capítulo seis de inversiones reales.

*Liquidación presupuestaria*

La liquidación del presupuesto de 2021 se aprobó por Resolución de Alcaldía el 29 de abril de 2022 y la cuenta general por el Pleno del ayuntamiento el 3 de noviembre de 2022. Al respecto destacamos que la liquidación del presupuesto debe aprobarse antes del 31 de marzo de cada ejercicio y la cuenta general con anterioridad al 1 de septiembre.

*Recomendamos aprobar el presupuesto, la liquidación presupuestaria y la cuenta general en los plazos establecidos legalmente.*

No obstante, y a efectos de contextualizar las diferencias que se analizan en este epígrafe y en otros del informe, hay que tener en cuenta los siguientes hechos:

* La crisis motivada por la COVID-19 dejó en suspenso el cumplimiento de las reglas fiscales de estabilidad, deuda y regla de gasto para los años 2020-2021, lo que configura el nuevo escenario presupuestario en 2021.
* El presupuesto del ejercicio 2020 fue un presupuesto prorrogado, situación que se mantuvo durante todo el ejercicio.

En 2021 los gastos alcanzaron 255,11 millones con un grado de ejecución del 91 por ciento. Dichos gastos fueron un 21 por ciento superiores a los de 2020.

En cuanto a los ingresos, en 2021 se reconocieron derechos por 241,66 millones con un grado de ejecución del 86 por ciento. Con respecto al ejercicio anterior, los ingresos han aumentado en un siete por ciento.

En el siguiente cuadro se muestra el destino y financiación, en porcentaje, de los gastos del ayuntamiento y OOAA y su comparativa con el ejercicio anterior:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Naturaleza del gasto | %  2020 | %  2021 | Fuente de financiación | %  2020 | %  2021 |
| Personal | 50 | 41 | Ingresos tributarios | 37 | 39 |
| Bienes corrientes y servicios | 33 | 29 | Transferencias | 54 | 51 |
| Gastos transferencias | 7 | 8 | Ingresos patrimoniales y otros ingresos | 9 | 10 |
| Inversiones reales | 6 | 18 |  |  |  |
| Carga financiera[[4]](#footnote-4) | 4 | 4 |  |  |  |
| Total | 100 | 100 |  | 100 | 100 |

La estructura del presupuesto de gastos e ingresos no difiere sustancialmente entre los dos ejercicios, si bien destacamos los aspectos más significativos:

* El aumento en 12 puntos porcentuales de las inversiones como consecuencia de contar con un presupuesto aprobado y no prorrogado.
* Este aumento se ve compensado con la disminución en nueve puntos de los gastos de personal y en tres de los gastos corrientes. No obstante, debe indicarse que, aunque en valor absoluto los gastos de personal no difieren sustancialmente de los realizados en el ejercicio 2020, su peso sobre el gasto total realmente disminuye como consecuencia del incremento del presupuesto de gastos en 2021 en un 21 por ciento, tal y como señalamos posteriormente.
* En cuanto a los ingresos, las transferencias (corrientes y de capital) siguen siendo los capítulos con mayor peso como fuente de financiación del presupuesto. Finalmente, en ninguno de los dos ejercicios se ha contratado nueva deuda para financiar los gastos realizados.

*Indicadores liquidación presupuestaria*

Mostramos a continuación la comparativa de un conjunto de indicadores relacionados con la liquidación presupuestaria de los ejercicios 2020 y 2021:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indicadores | 2020 | 2021 | %Variación |
| Derechos reconocidos | 226.772.039 | 241.660.051 | 7 |
| Obligaciones reconocidas | 210.384.118 | 255.110.762 | 21 |
| Ingresos corrientes (1 a 5) | 217.111.429 | 222.623.225 | 3 |
| Gastos de funcionamiento (1, 2 y 4) | 186.047.644 | 193.424.046 | 4 |
| Ingresos de capital | 9.481.528 | 18.905.933 | 99 |
| Gastos de capital | 14.804.823 | 51.314.418 | 247 |
| Saldo no financiero | 25.216.858 | -3.646.258 | -114 |
| Resultado presupuestario ajustado | 19.073.637 | 3.859.435 | -80 |

De la evolución anterior señalamos:

* La ejecución del presupuesto en 2021 en general ha sido superior al del ejercicio anterior, si bien el incremento ha sido mayor en los gastos que han aumentado en un 21 por ciento, frente al siete por ciento de aumento de los ingresos.
* Las variaciones no han sido equivalentes en los ingresos y gastos, tanto en la estructura corriente como de capital, siendo esta última estructura la que recoge la variación más significativa, y en la que destacamos que el aumento en los ingresos de capital ha tenido origen en mayores ingresos por venta de terrenos y por mayor liquidación de cuotas de urbanización de Lezkairu.
* Las variaciones no equivalentes en los ingresos y gastos en la estructura corriente y de capital citada anteriormente, justifica principalmente la disminución en 2021 del saldo no financiero y del Resultado Presupuestario ajustado.

5.2. Situación económico-financiera del ayuntamiento a 31-12-2021

En el cuadro siguiente mostramos algunos indicadores económico-financieros del ejercicio 2021 y su comparativa con los del ejercicio anterior:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indicadores | 2020 | 2021 | %Variación |
| Ahorro bruto | 31.063.785 | 29.199.178 | -6 |
| Carga financiera | 9.327.339 | 10.224.482 | 10 |
| Ahorro neto | 21.736.446 | 18.974.697 | -13 |
| Indice de carga financiera | 4,3% | 4,6% | 7 |
| % de ahorro bruto sobre ingresos corrientes | 14 | 13 | -7 |
| Deuda viva | 45.952.561 | 36.171.121 | -21 |
| Nivel de endeudamiento (deuda viva/ingresos corrientes) | 21% | 16% | -23 |
| Remanente tesorería para gastos generales | 35.583.808 | 28.561.297 | -20 |
| Autonomía fiscal (tributos/derechos reconocidos netos) | 37% | 38% | 3 |
| Índice deudores dudoso cobro (saldo DDC/deudores pendientes cobro)\*100 | 46% | 46% | - |

Del cuadro anterior, señalamos los siguientes aspectos:

* Las cifras de ahorro bruto y neto son inferiores a las de ejercicio anterior. Se deben a que el aumento en los gastos corrientes en un cuatro por ciento, no se ha compensado con el incremento en un tres por ciento de los ingresos corrientes. Por otro lado, la carga financiera ha aumentado en un diez por ciento como consecuencia de aumentar la amortización programada para 2021 con la cancelación anticipada de un préstamo por un millón. No obstante, destacamos que las magnitudes ahorro bruto y neto son superiores a las de los ejercicios 2018 y 2019.

En cualquier caso, la magnitud ahorro neto de importe positivo, indica que el ayuntamiento genera suficientes recursos para atender los gastos de funcionamiento y la carga financiera.

* La deuda viva es de 36,17 millones habiendo disminuido un 21 por ciento respecto al ejercicio anterior al haber amortizado deuda por importe de 8,1 millones, por lo que el nivel de endeudamiento se sitúa en el 16 por ciento de los ingresos corrientes. En 2021 el ayuntamiento tampoco ha contratado nuevos préstamos para la financiación de inversiones.
* Si bien la magnitud Remanente de Tesorería para Gastos Generales ha disminuido en un 20 por ciento, es superior a la obtenida en los ejercicios 2018 y 2019.
* Una agencia de calificación crediticia ha elevado la calificación “A-” perspectiva estable que otorgó en 2019 y 2020, a la calificación “A” perspectiva estable. Esta valoración se realizó inicialmente en febrero de 2021 y se confirma posteriormente en septiembre de 2021.

**En definitiva,** la situación financiera del ayuntamiento es saneada, con unos indicadores de ahorro bruto y neto positivos y un nivel de endeudamiento del 16 por ciento; magnitud con tendencia descendente en los últimos ejercicios, al haber tenido capacidad en los últimos ejercicios de realizar cancelaciones anticipadas de préstamos.

5.3. Principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

A efectos de la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Esta-  
bilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPySF), si-  
guiendo los criterios de contabilidad nacional-SEC 2010, se consideran Admi-  
nistración Pública Local los siguientes entes: el propio ayuntamiento, los OOAA,  
las sociedades municipales no de mercado (Pamplona Centro Histórico, S.A., Servicio Atención a Domicilio S.L.U. y Animsa), así como la Fundación Teatro Gayarre.

Tras la crisis sanitaria, social y económica motivada por la COVID-19, la Comisión Europea y el Consejo de Europa aprobaron en marzo de 2020 activar la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Dicha activación permite a los estados miembros de la Unión Europea posponer y dejar en suspenso la senda de consolidación fiscal fijada con anterioridad a la crisis.

Como consecuencia de esta decisión, el Pleno del Congreso acordó en octubre de 2020 suspender la aplicación de las tres reglas fiscales, estabilidad, deuda pública y regla de gasto para los periodos 2020-2021, habiéndose extendido esta suspensión hasta 2023.

No obstante, se mantiene el procedimiento de autorización de operaciones de endeudamiento, así como las obligaciones relativas al cumplimiento de la sostenibilidad de la deuda comercial. En relación a estas dos cuestiones, en el ejercicio 2021:

* El sector administración pública local del ayuntamiento no ha concertado ninguna nueva operación de deuda.
* No se ha superado el plazo máximo de 30 días previsto en la normativa sobre morosidad, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

|  |  |
| --- | --- |
|  | Periodo medio de pago a proveedores |
| Primer trimestre | 21,17 |
| Segundo trimestre | 17,67 |
| Tercer trimestre | 17,54 |
| Cuarto trimestre | 20,70 |

*Fuente: Datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

5.4. Ayuntamiento de Pamplona

5.4.1. Control interno

En relación con esta función:

* El marco presupuestario y hacendístico local establece la triple función interventora, de control financiero y de control de eficacia. En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, el citado marco no ha sido objeto de desarrollo reglamentario a diferencia del ámbito estatal[[5]](#footnote-5).
* El control interno en el ayuntamiento se realiza únicamente a través de la función interventora, mediante la fiscalización limitada previa de los gastos en los términos establecidos en las bases de ejecución; en concreto verificando la competencia del órgano y la existencia de crédito adecuado y suficiente. No se ejerce el control financiero y de eficacia.

De nuestra fiscalización señalamos lo siguiente:

* Existen informes internos de la Intervención en los que, además de la verificación de los requisitos citados anteriormente, se acreditan la comprobación de otros extremos formales, sin que tengan efectos suspensivos. Al respecto, indicamos que según la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra, la determinación de otros extremos con trascendencia en el proceso de gestión debe aprobarse por el Pleno del ayuntamiento.

Estos informes internos no se incluyen en los expedientes. La verificación de estos extremos debiera acreditarse en un modelo de informe estandarizado e informatizado donde figuren todos los requisitos a fiscalizar, de tal forma que permita dar agilidad al procedimiento de fiscalización, así como optimizar los recursos de la Intervención.

* No se realiza la fiscalización plena con posterioridad sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes sometidos a la fiscalización limitada previa. Sobre esta cuestión, la Intervención entiende que la comprobación de otros extremos formales anteriormente indicados, garantiza en buena medida una fiscalización bastante amplia que no requiere de muestreos posteriores.
* La Intervención no fiscaliza los gastos de personal como viene reiterando esta Cámara en anteriores informes. Al respecto, el informe de la Intervención sobre la cuenta general expone los motivos por los cuales no se realiza esta labor. Los gastos de personal suponen el gasto más representativo del ayuntamiento, el 40 por ciento del total, por lo que su fiscalización por la Intervención bien con carácter previo o a posteriori debiera ser necesaria y obligatoria.
* No se realizan en los ingresos las actuaciones comprobatorias posteriores a su contabilización.
* En el ejercicio 2021 no figuran reparos efectuados por la Intervención.

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta el régimen de control interno previsto en el marco hacendístico local, consideramos que en el Ayuntamiento de Pamplona un modelo de control más eficaz debiera contemplar como régimen ordinario el de la fiscalización previa plena, dejando con carácter especial el de la fiscalización limitada previa exclusivamente para aquellos gastos que por naturaleza o por cuantía sea conveniente.

En los OOAA se realiza la función interventora a través de personal propio desempeñando funciones de intervención delegada y el control financiero se ejerce a través de auditorías externas. No se realiza el control de eficacia.

En las sociedades mercantiles y en las fundaciones el control financiero se ejerce también a través de auditorías externas. No se realiza el control de eficacia.

Recomendamos

* *Contemplar como régimen ordinario de fiscalización el de la fiscalización previa plena, dejando con carácter especial el de fiscalización limitada previa exclusivamente para aquellos gastos que por naturaleza o cuantía sea conveniente.*
* *Acordar por el Pleno la comprobación de aquellos extremos que por su trascendencia en el proceso de gestión se está llevando a cabo de forma interna por la Intervención.*
* *Adecuar los procedimientos internos necesarios de forma que el área de  
  Intervención pueda realizar la fiscalización previa de la nómina.*

5.4.2. Gastos de personal

Los gastos de personal del ayuntamiento ascendieron a 94,62 millones, y su ejecución ha supuesto el 99 por ciento de los créditos definitivos. Representan el 40 por ciento del total de gastos devengados en el ejercicio y la disminución respecto al ejercicio precedente no ha sido significativa, al ser de un 0,3 por ciento.

La comparativa con el ejercicio anterior se muestra en el cuadro siguiente:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Partida Presupuestaria | ORN 2020 | ORN 2021 | Variación | %  Var. 21/20 |
| Retribuciones básicas y otras remuneraciones de los órganos gobierno | 1.060.155 | 1.057.181 | -2.974 | - |
| Retribuciones básicas y otras remuneraciones de personal eventual | 2.289.514 | 2.317.950 | 28.435 | 1 |
| Retribuciones básicas personal funcionario | 32.430.258 | 30.626.137 | -1.804.121 | -6 |
| Retribuciones complementarias personal funcionario | 12.431.131 | 12.806.708 | 375.577 | 3 |
| Otras retribuciones funcionarios | 1.967.853 | 2.549.235 | 581.382 | 30 |
| Retribuciones personal laboral fijo | 1.308.134 | 1.228.760 | -79.375 | -6 |
| Retribuciones personal laboral eventual | 6.786.939 | 6.426.170 | -360.769 | -5 |
| Cuotas sociales | 13.010.523 | 13.635.884 | 625.361 | 5 |
| Pensiones y prestaciones sociales | 22.904.173 | 23.189.483 | 285.310 | 1 |
| Gastos sociales del personal | 303.852 | 298.810 | -5.042 | -2 |
| Complemento familiar | 443.254 | 488.716 | 45.462 | 10 |
| Total | 94.935.786 | 94.625.034 | -310.752 | -0,3 |

Como variaciones más significativas, destacamos las siguientes:

* La disminución del seis por ciento en las retribuciones básicas del personal funcionario, que asciende a 1,8 millones. Este descenso se debe principalmente a que los contratados en régimen administrativo terminaron de cobrar en 2020 la regularización del grado que se les reconoció en el Decreto-Ley Foral 4/2019, de 23 de octubre por el que se aprobaron medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
* El descenso del cinco por ciento, que supone 0,36 millones, en la partida Retribuciones personal laboral eventual, motivado principalmente por la subrogación del personal del servicio de atención a domicilio en la nueva empresa municipal SAD.S.L.U. al que hemos hecho referencia en el Párrafo de Énfasis de este informe.
* El aumento en las retribuciones complementarias y otras retribuciones del personal funcionario, que en conjunto suponen 0,96 millones y que prácticamente se localiza en la Policía Municipal.
* El incremento de la partida de pensiones y prestaciones sociales, está motivado por el aumento de la pensión media de jubilación.

*Plantilla orgánica*

La plantilla orgánica de 2021 se publicó en el Boletín Oficial de Navarra el 24 de mayo de 2021. Posteriormente se aprobaron tres modificaciones, una de ellas como consecuencia de la modificación de la forma de gestión del servicio de atención domiciliaria municipal y de la subrogación de los trabajadores en la nueva sociedad mercantil amortizando las plazas en la plantilla; y otras dos, correspondientes a Relaciones de Puestos de Trabajo como consecuencia de cambios organizativos, que no han supuesto en ningún caso incrementos de puestos en la plantilla.

Hemos verificado la coherencia de los datos de la plantilla orgánica resultante con la información recogida en la memoria de la cuenta general. En nuestra revisión, hemos detectado una diferencia de 14 puestos, confirmada por el Ayuntamiento.

De acuerdo con la información corregida (no coincidente con la memoria) los puestos de trabajo de la plantilla y su situación al cierre del ejercicio 2021 es:

|  |  |
| --- | --- |
| Personal | Ayuntamiento |
| **Puestos en plantilla** | **1.450** |
| Ocupados | 859 |
| Vacantes | 591 |
| **% Vacantes sobre el total de puestos** | **41** |
| Vacantes cubiertas | 483 |
| **% Vacantes cubiertas** | **82** |
| Vacantes sin cubrir | 108 |
| **% Vacantes sin cubrir** | **18** |
| **% Contratación temporal** | **36** |

En 2021 el 41 por ciento del total de puestos de plantilla están vacantes, de los que el 82 por ciento están cubiertos temporalmente y el resto, un 18 por ciento, continúan sin cubrir.

El régimen jurídico de los puestos de plantilla es el siguiente:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Clasificación | 2020 | 2021 | Diferencia |
| Personal eventual | 43 | 42 | -1 |
| Personal funcionario | 1.346 | 1.366 | 20 |
| Personal laboral | 236 | 42 | -194 |
| Total | 1.625 | 1.450 | -175 |

* De los 1.450 puestos de plantilla, el 94 por ciento son de régimen funcionarial, un tres por ciento de régimen laboral y el restante tres por ciento es personal eventual.
* Las diferencias en relación con el personal funcionario están motivadas principalmente por el cambio en la forma de gestión del servicio de prevención de situaciones de desprotección y conflicto social en el programa de atención a la infancia y familia, por la que se crearon 16 puestos de funcionario. La variación del personal laboral se refiere principalmente al cambio de forma de gestión del servicio de atención a domicilio que hemos citado anteriormente.

*Oferta pública de empleo y análisis tasa de reposición y estabilización*

Hemos analizado la situación de la oferta pública de empleo (OPE en adelante) de 2021 en relación con las tasas de reposición y de estabilización de empleo. La aprobación de la OPE para 2021, se publicó en el BON con fecha 30 de diciembre de 2021.

De dicho análisis destacamos los siguientes aspectos:

* La OPE incluye un total de 39 plazas, todas como tasa de reposición. Hemos comprobado que todas las plazas cumplían los requisitos de la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado para 2021, a excepción de una de ellas.
* No se ha aprobado ninguna OPE en relación con las tasas de estabilización previstas en el marco de la anteriormente citada ley de presupuestos.
* En relación con la temporalidad del personal del ayuntamiento, que supone el 36 por ciento, el 28 de diciembre de 2021 se aprobó la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. El objetivo último de estas medidas es que la tasa de cobertura temporal se sitúe por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales.

En aplicación de la citada ley, la Junta de Gobierno Local aprobó en sesión extraordinaria el 12 de mayo de 2022 una OPE de estabilización de 192 plazas, publicándose posteriormente el sistema de provisión en el BON en julio de 2022.

*Verificaciones del gasto en personal*

Hemos revisado, obteniendo los datos de la aplicación informática, el importe percibido en la nómina de noviembre por los trabajadores en concepto de salario base, complementos y antigüedad, que asciende a tres millones con el siguiente desglose:

|  |  |
| --- | --- |
| Concepto | Importe |
| Sueldo Base | 1.997.997 |
| Complemento puesto trabajo | 360.745 |
| Complemento específico | 244.047 |
| Complemento incompatibilidad | 149.162 |
| Complemento ley foral | 103.458 |
| Complemento especial riesgo | 38.240 |
| Complemento docencia | 27.415 |
| Complemento exclusividad | 16.430 |
| Complemento funciones del puesto | 6.248 |
| Complemento puesto directivo | 543 |
| Complemento prolongación de jornada | 396 |
| Antigüedad- Quinquenios funcionarios | 67.399 |
| Trienios (laborales) | 1.419 |
| Total | 3.013.499 |

En concreto, hemos analizado y revisado 13 conceptos de nómina, correspondientes a 1.469 personas contenidos en un total de 5.916 registros y por un importe total de 3,01 millones; este importe supone el 79 por ciento de la nómina de noviembre del personal activo del ayuntamiento. Se ha revisado el cien por cien de las retribuciones asociadas a los complementos recogidos en la plantilla orgánica.

En términos generales, los trabajadores del ayuntamiento han percibido adecuadamente los conceptos retributivos revisados, si bien señalamos las siguientes deficiencias:

* Se siguen abonando retribuciones recogidas en plantilla como “complemento docente”. Este complemento únicamente se contempla en el TREP para el personal funcionario docente no universitario dependiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
* El complemento de funciones de puesto que aparece en los conceptos revisados se corresponde con carácter general con un complemento de puesto de trabajo, contemplado en el Anexo IV-4 “Retribuciones complementarias de carácter provisional” de la plantilla orgánica que se vincula a ciertas funciones; y en algún caso, limitando el número máximo de trabajadores que pueden percibirlo.

Además, hemos observado que 26 empleados lo han percibido sin que tengan soporte en el citado anexo, si bien existen informes de servicios competentes y/o resolución expresa de autorización y abono. No obstante, en el caso de los tres empleados pertenecientes al colectivo de la Policía Municipal, destacamos que desde la entrada en vigor en abril de 2017 del nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Municipal, se debiera haber contemplado en la plantilla orgánica los complementos que correspondiesen a cada puesto de trabajo en coherencia con el ejercicio de funciones establecido en el marco legal vigente.[[6]](#footnote-6)

* El 21 de mayo de 2019, en aplicación del “II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo”[[7]](#footnote-7) aprobado en el Estado en marzo de 2018, se aprobó el “Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo entre el Ayuntamiento/OOAA y los sindicatos”, por el que se establecía entre otros aspectos, una serie de incrementos retributivos de carácter plurianual para el horizonte 2019-2021. Derivado del citado acuerdo, y para el ejercicio 2021 se aprobó y se ha aplicado lo siguiente:
* Ayuda familiar: Se ha abonado un porcentaje superior al sueldo base del nivel E en un 2,75 por ciento. No hemos podido cuantificar el exceso percibido.
* Premio antigüedad: Se ha abonado sobre el sueldo base del nivel D. Hemos cuantificado el exceso percibido en 26.650 euros.

El establecimiento y abono realizado por los citados complementos se ha realizado contrariamente a lo establecido en el TREP, ya que son conceptos que se calculan sobre el sueldo base del nivel E.

*Revisión muestra convocatorias*

Hemos revisado una convocatoria para listas de contratación de técnicos de enfermería del trabajo, resultando su desarrollo, en general, conforme con la normativa aplicable.

Recomendamos

* *Reflejar, por claridad, en la plantilla orgánica, la totalidad de los puestos de trabajo con los complementos retributivos previstos en el TREP, evitando su determinación y desarrollo posterior en anexos.*
* *Adecuar el denominado “complemento docente” por otro tipo de complemento contemplado en el marco estatutario de la función pública en la Comunidad Foral de Navarra.*
* *Limitar los pactos en materia de negociación colectiva a las materias en las que el ayuntamiento tenga competencia, respetando la legalidad vigente en cada momento, y procediendo a la regularización de los abonos indebidos en 2021 por los conceptos de “ayuda familiar” y “premio por antigüedad”.*
* *Contemplar en la plantilla orgánica los complementos correspondientes al ejercicio de funciones de comisario principal y de los comisarios, de conformidad con el marco reglamentario vigente.*

5.4.3. Gastos en bienes corrientes y servicios

Los gastos en bienes corrientes y servicios ascendieron a 72,42 millones representan el 31 por ciento del total de obligaciones reconocidas en el ejercicio y su nivel de ejecución ha sido del 96 por ciento de los créditos definitivos. Con respecto al ejercicio anterior, se ha producido un aumento del seis por ciento.

Los principales conceptos que integran los gastos corrientes en bienes y servicios y su variación respecto al ejercicio 2020 son:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Descripción | ORN  2020 | ORN 2021 | Variación | % variación  2021/2020 |
| Contrato limpieza viaria | 9.237.207 | 9.544.679 | 307.472 | 3 |
| Contrato gestión ORA | 7.410.028 | 8.762.757 | 1.352.729 | 18 |
| Mantenimiento y reparación bienes uso publico | 8.524.557 | 6.649.531 | -1.875.026 | -22 |
| Contratos limpieza y aseo | 5.017.978 | 5.733.617 | 715.639 | 14 |
| Estudios y trabajos Técnicos | 4.216.360 | 5.138.703 | 922.342 | 22 |
| Encomienda Servicios Informáticos | 3.516.344 | 3.633.462 | 117.118 | 3 |
| Otros gastos diversos | 2.388.297 | 2.883.325 | 495.028 | 21 |
| Gestión actividades sociales | 3.373.360 | 2.831.240 | -542.120 | -16 |
| Gestión actividades culturales | 2.321.105 | 2.661.628 | 340.522 | 15 |
| Consumo alumbrado publico | 1.909.619 | 2.535.266 | 625.647 | 33 |
| Consumo gas | 1.318.028 | 2.390.786 | 1.072.758 | 81 |

Hemos seleccionado como muestra, las partidas que en 2021 han tenido una variación más significativa, siendo las siguientes:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Descripción | ORN 2020 | ORN  2021 | Variación | % variación  2021/2020 |
| Contrato gestión ORA | 7.410.028 | 8.762.757 | 1.352.729 | 18 |
| Consumo gas | 1.318.028 | 2.390.786 | 1.072.758 | 81 |
| Estudios y trabajos Técnicos | 4.216.360 | 5.138.703 | 922.342 | 22 |
| Contratos limpieza y aseo | 5.017.978 | 5.733.617 | 715.639 | 14 |
| Mantenimiento y reparación bienes uso publico | 8.524.557 | 6.649.531 | -1.875.026 | -22 |

De nuestra revisión hemos verificado que las variaciones son razonables por los siguientes motivos:

* Con carácter general son partidas de gasto que se vieron afectadas en el ejercicio 2020 por la declaración por el Gobierno del Estado el 14 de marzo de 2020, del estado de alarma para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. Esta declaración supuso limitaciones de movimiento de la ciudadanía y sus lógicas consecuencias en determinados servicios públicos que se vieron afectados en su nivel de actividad.
* Con carácter particular:
* El contrato de gestión de estacionamiento regulado en la vía pública, fue objeto de una modificación contractual aprobada por la Junta de Gobierno Local en junio de 2021, como consecuencia de la incorporación de nuevas zonas reguladas.
* En el caso del gasto por mantenimiento y reparaciones de bienes de uso público, la disminución está motivada principalmente por una serie de actuaciones extraordinarias que se realizaron en 2020, las cuales no han tenido continuidad en el presente ejercicio.

*Licitación y adjudicación de contratos*

Hemos revisado las siguientes licitaciones, así como su adjudicación y la ejecución del gasto correspondiente en este ejercicio:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Contrato | Procedimiento | Nº  licitadores | Importe  Licitación\* | Precio  Adjudicación\*\* | %  Baja |
| Contrato servicios centro Harrotu | Abierto con  publicidad europea | 1 | 159.233 | 159.233 | - |
| Consultoría para la elaboración de un estudio para la mejora de los complejos deportivos municipales de Aranzadi y San Jorge | Abierto sin  publicidad europea | 4 | 66.500 | 60.500 | 9 |
| Acuerdo marco para la selección de empresa o profesional para la contratación de servicios auxiliares para eventos y actividades culturales en ciudadela y otros emplazamientos en el verano 2021 | Simplificado sin publicidad europea | 3 | N/A | 16-23,20 | Baja  Media  20 |
| Gestión de los cursos municipales de gimnasia aeróbica moderna dentro del programa municipal de deporte terapéutico <citius, longaevus, fortius> | Abierto con publicidad europea | 2 | 155.684 | 41,5 | 20 |
| Organización y desarrollo de campamentos urbanos 2021 | Abierto sin publicidad europea | 1 | 129.360 | 17,77-26,18 | Baja media 15 |
| Contratación del servicio de notificaciones de actos, resoluciones y acuerdos municipales adoptados por los diferentes órganos del ayuntamiento de pamplona | Abierto sin publicidad europea | 1 | 173.030 | 3,9-4,9 | 1 |

\*El importe de licitación y el precio de adjudicación son importes IVA incluido

\*\*A excepción de los dos primeros contratos, el precio de adjudicación se corresponde con precios hora de los servicios licitados, salvo en el último en el que el precio se refiere al precio de la cada notificación.

En general, la licitación de los contratos y su adjudicación, así como su ejecución, se ha tramitado conforme a la legislación contractual y los gastos están aprobados, intervenidos, justificados y correctamente contabilizados, y pagados, si bien señalamos las siguientes incidencias:

* Con carácter general la publicación de la adjudicación en el portal de contratación se realiza con posterioridad a los plazos máximos previstos en el marco contractual. En el contrato de gestión de los cursos municipales de gimnasia no consta la publicación de la adjudicación en el DOUE, ni tampoco la publicación de la adjudicación del acuerdo marco en el portal de contratación.
* Con carácter general no se justifica la no división en lotes, ni la no reserva de contratos a entidades de carácter social.
* En los contratos de organización y desarrollo de los campamentos urbanos, así como en el del servicio de notificaciones, no se ha establecido en los pliegos de cláusulas administrativas ninguna condición especial de ejecución, sin que conste en el expediente los motivos que justifiquen su ausencia.
* En el contrato de gestión de los cursos municipales de gimnasia aeróbica moderna, fueron objeto de valoración como criterio de adjudicación determinados criterios sociales. Hemos observado que han sido justificados parcialmente y fuera del plazo establecido.

Recomendamos

* *Publicar la adjudicación de los contratos en el Portal de Contratación dentro de los plazos previstos en el marco contractual, y/o en el DOUE en su caso.*
* *Justificar en los expedientes que lo precisen la no división en lotes, la no reserva de contratos a entidades de carácter social, así como los motivos en los que no se considere necesario el establecimiento de condiciones especiales de ejecución.*
* *Comprobar el cumplimiento de aquellos requerimientos que hayan sido tenidos en cuenta como criterio de adjudicación.*

5.4.4. Inversiones

Las inversiones ascendieron a 23,87 millones. Representan el diez por ciento del total de obligaciones reconocidas en el ejercicio y su nivel de ejecución ha sido del 73 por ciento de los créditos definitivos. Los créditos iniciales se han incrementado en 8,95 millones mediante modificaciones al presupuesto de gastos, alcanzando los créditos definitivos un total de 32,51 millones.

El aumento de gasto reconocido respecto al ejercicio precedente ha sido del 125 por ciento; en términos absolutos 13,26 millones.

Hemos fiscalizado la siguiente muestra de contratos de obra, dirección de obra y suministro:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Contrato |  | Procedimiento | Nº de  licitadores | Importe  licitación\* | Precio adjudicación | % baja |
| Contrato de obras para la adaptación de pasos de peatones a la ordenanza de movilidad | Lote 1 | Abierto sin publicidad europea | 5 | 273.242 | 218.621 | 20 |
| Lote 2 | Abierto sin publicidad europea | 5 | 331.175 | 264.940 | 20 |
| Lote 3 | Abierto sin publicidad europea | 5 | 295.602 | 236.511 | 20 |
| Reurbanización y renovación de redes de las calles de Manuel de Falla, Rio Urrobi y Rio Irati |  | Abierto sin publicidad europea | 4 | 4.216.000 | 3.769.103 | 11 |
| Obras de rehabilitación de espacios públicos | Lote 1 | Acuerdo Marco | N/A\*\* | | | |
| Lote 2 |
| Suministro e instalación de cubiertas textiles | Lote 1 | Abierto sin publicidad europea | 3 | 278.000 | 227.960 | 18 |
| Lote 2 | Abierto sin publicidad europea | 3 | 242.000 | 173.749 | 28 |
| Lote 3 | Abierto sin publicidad europea | 3 | 90.000 | 79.200 | 12 |
| Dirección de obra del proyecto de reurbanización de las calles Manuel de falla, Río Urrobi y Río Irati |  | Negociado sin convocatoria de licitación | 2 | 78.441 | 72.379 | 8 |
| Redacción Proyecto Refuerzo estructural y acondicionamiento pasarela Labrit |  | Abierto sin publicidad europea | 2 | 36.874 | 33.002 | 11 |
| Obras de refuerzo estructural y acondicionamiento pasarela Labrit |  | Abierto sin publicidad europea | 3 | 593.718 | 593.718 | - |

\*El importe de licitación y el precio de adjudicación son importes IVA incluido.

\*En el Acuerdo Marco, el importe de licitación y el precio de adjudicación se concretan en cada uno de los contratos que se adjudican posteriormente

En general, la licitación de los contratos y su adjudicación se ha tramitado conforme a la legislación, y los gastos están aprobados, intervenidos, justificados y correctamente contabilizados y pagados. Sin embargo, se han detectado algunas incidencias en la tramitación de los expedientes revisados, de las cuales señalamos a continuación las más significativas:

* En el contrato de obra de adaptación de pasos de peatones a la ordenanza de movilidad, fueron objeto de valoración como criterio de adjudicación, determinados criterios sociales. Hemos observado que no han sido justificados.
* En relación con el precio como criterio de adjudicación establecido en los pliegos de cláusulas administrativas, hemos observado en el contrato de obras para la adaptación de paso de peatones a la ordenanza de movilidad, que se ha previsto una fórmula de valoración de la oferta económica en la que superado un nivel de baja económica, la puntuación deja de ser directamente proporcional y constante.

Entendemos que esta fórmula no incentiva que los licitadores puedan presentar ofertas más competitivas, puesto que de antemano, se sabe que a partir de ciertos umbrales de baja económica, el esfuerzo realizado tiene una recompensa menor. No obstante, tal y como hemos destacado en el párrafo IX de nuestro informe, consta una instrucción de la Gerencia aprobada en octubre de 2021 relativa a la aprobación de fórmulas de valoración económica linealmente proporcionales. El contrato revisado se licitó en abril de 2021.

* No consta seguimiento y control de las condiciones especiales de ejecución, en aquellos contratos en que han sido previamente establecidos en los pliegos de cláusulas reguladoras de los contratos.
* En cuatro de los contratos revisados, la formalización y la publicación de la adjudicación en el Portal de Contratación, se realiza con posterioridad a los plazos previstos en la norma contractual.
* En relación con el contrato de obra de refuerzo de la pasarela de Labrit, si bien no hemos detectado deficiencias formales especialmente significativas en su adjudicación, en el Apéndice 6 hemos detallado una cronología de los principales acontecimientos y datos económicos que han afectado a esta obra, desde su adjudicación inicial en el ejercicio 2010 hasta la fecha de finalización del trabajo de campo de este informe.

Recomendamos:

* *Comprobar el cumplimiento de aquellos requerimientos que hayan sido tenidos en cuenta como criterio de adjudicación.*
* *Comprobar el efectivo cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución que se hayan establecido en los pliegos de contratación.*
* *Publicar la adjudicación de los contratos en el Portal de Contratación y su formalización dentro de los plazos previstos en el marco contractual.*

5.4.5. Gastos en transferencias

En el ejercicio 2021, el ayuntamiento reconoció obligaciones en el capítulo de transferencias por un total de 35,05 millones a los siguientes beneficiarios:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Transferencias corrientes | | Transferencias de capital | |
|  | Obligaciones reconocidas | % Variación 2021/2020 | Obligaciones reconocidas | % Variación 2021/2020 |
| Transferencias a organismos autónomos | 11.834.500 | 12 | 3.274.420 | 152 |
| Otras subvenciones a entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad local | 2.433.586 | 441 | 2.025.000 | 100 |
| A la Admon. Gral. de la CFN | 188.917 | -4 |  |  |
| A empresas públicas de la CFN | 170.000 | 3 |  |  |
| A Mancomunidades | 2.571.341 | 7 | 241.486 | 100 |
| Otras subvenciones a Empresas privadas | 2.415.794 | 32 |  |  |
| A familias | 1.899.60 | -21 | 1.571.395 | 8 |
| A Instituciones sin ánimo de lucro | 4.923.667 | 17 |  |  |
| Transferencias a Unión Europea | 849.993 | -5 | 650.000 | 117 |
| Total | 27.287.656 | 18 | 7.762.301 | 154 |

*Transferencias y subvenciones corrientes*

Las transferencias y subvenciones ascendieron a 27,3 millones y representaron el 12 por ciento del total de obligaciones reconocidas en el ejercicio 2021. Su grado de ejecución fue del 96 por ciento de los créditos definitivos y respecto al ejercicio anterior han aumentado en un 18 por ciento, siendo las principales variaciones:

* La mayor parte del aumento en un 441 por ciento de las transferencias a entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad, está soportado en las transferencias a la sociedad SAD S.L.U. La gestión del servicio de atención a domicilio tal y como se ha comentado en otros apartados del informe, fue objeto de un cambio de gestión, por lo que la financiación del coste de personal que anteriormente se imputaba al capítulo 1 de gastos de personal, pasa a financiarse, previa modificación presupuestaria, desde el capítulo de transferencias corrientes a la citada sociedad.
* El aumento del 32 por ciento de subvenciones a empresas privadas, está relacionado con la campaña de bonos de descuento Pamplona Up para el comercio y hostelería principalmente.

*Transferencias y subvenciones de capital*

Las transferencias y subvenciones ascendieron a 7,8 millones, lo que supuso el tres por ciento del total de obligaciones reconocidas en 2021. Su grado de ejecución fue del 68 por ciento y han aumentado un 154 por ciento respecto al ejercicio anterior, siendo las principales variaciones las correspondientes a:

* El aumento del 152 por ciento en las transferencias de capital a los OOAA, para financiar los siguientes gastos de inversión:
* Escuelas Infantiles: Reformas en los centros educativos de Goiz Eder y Mendebaldea.
* Gerencia de Urbanismo: Ejecución de la Primera fase Magdalena-Txantrea Sur, parcelas Lezkairu, mejora del acceso peatonal entre Pamplona y Orcoyen y para la financiación de la redacción del PEAU de la Milagrosa.
* El notable aumento de financiación en 2021 en dos millones a las sociedades mercantiles, se debe a que en el ejercicio anterior no se financió ninguna inversión de las empresas públicas. Para el ejercicio 2021 se han previsto las siguientes inversiones:
* Comiruña: un millón para la financiación de obras en el Mercado del II Ensanche.
* Pamplona Centro Histórico: un millón destinado a financiar la creación de una oficina de barrio relacionado con actuaciones en viviendas para regeneración urbana.

Hemos fiscalizado los siguientes expedientes:

|  |  |
| --- | --- |
| Subvenciones corrientes | ORN |
| Convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, para entidades deportivas pamplonesas por su participación en competiciones nacionales oficiales de élite, de carácter no profesional, en categoría absoluta durante la temporada 2020/21 | 436.000 |
| Convocatoria de subvenciones en régimen de evaluación individualizada , destinada a la realización de actividades complementarias y extraescolares durante el curso 2020-2021. | 117.311 |
| Convocatoria de subvenciones en régimen de evaluación individualizada para regular la concesión de subvenciones destinadas a la concesión de prestaciones económicas para alimentación en comedores escolares enero/junio 2021. | 307.533 |
| Convocatoria de subvenciones en régimen de evaluación individualizada para gastos de mantenimiento del sector de hostelería y alojamientos | 1.018.808 |
| Convenio con el colegio de abogados para la "oficina de mediación hipotecaria". | 25.500 |
| Orfeón Pamplonés / Difusión y conservación patrimonio musical de la ciudad | 100.000 |
| Universidad Pública de Navarra / Convenio de colaboración para realización actividades culturales | 20.000 |
| Grupos Municipales | 137.750 |
| Total | 2.162.903 |
| Transferencias de capital | ORN |
| Transferencias a Comiruña | 1.000.000 |
| Transferencias a Pamplona Centro Histórico S.A.U. | 1.025.000 |
| Total | 2.025.000 |

En general, todas las subvenciones y transferencias concedidas están aprobadas, pagadas, fiscalizadas y contabilizadas adecuadamente según las convocatorias y/o acuerdos correspondientes, si bien señalamos los siguientes aspectos:

* El ayuntamiento aprueba para cada área su correspondiente plan estratégico de subvenciones. En el ejercicio 2022 ha aprobado un plan estratégico de subvenciones para todo el ayuntamiento, unificando de esta forma criterios en torno a los procedimientos de concesión de ayudas municipales.
* Las concesiones de subvenciones con carácter general se publican en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, sin que se publiquen en el BON las concesiones superiores a 3.000 euros tal y como establece la Ordenanza Municipal.
* En la convocatoria de subvenciones para entidades deportivas pamplonesas y en la ayuda concedida al Orfeón Pamplonés, se dan por válidos los ingresos que se reflejan en las fichas de gastos/ingresos sin que se solicite su acreditación suficiente. Su no verificación limita la capacidad de calcular el déficit real de las actividades subvencionadas.
* En la convocatoria de subvenciones destinadas a la concesión de prestaciones económicas para alimentación en comedores escolares enero/junio 2021, destacamos que la gestión de estas ayudas se realiza a través de entidades gestoras (centro escolar, APYMA o gestor del servicio de comedor) que son las que perciben la subvención para posteriormente distribuirlas a las familias que reúnen los requisitos para ser beneficiarios. Hemos observado la ausencia de “*un convenio de colaboración entre el órgano concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta*.” tal y como exige la Ley 38/2003 de Subvenciones y la Ordenanza Municipal. No obstante, indicamos que si bien el ayuntamiento contempla como alternativa la firma de un documento donde se reflejan determinadas obligaciones, no todas las entidades lo firman.

Asimismo, la convocatoria establece la realización de forma aleatoria por parte del ayuntamiento de comprobaciones para verificar el cumplimiento durante todo el periodo de la concesión, de los requisitos que dan derecho a la percepción de la ayuda al comedor escolar, indicando que se realizarán auditorías al menos al 15 por ciento de las solicitudes concedidas. Hemos comprobado que no se realizan este tipo de comprobaciones.

* En el Convenio con el Colegio de Abogados para la prestación del servicio de la oficina de mediación hipotecaria, destacamos en primer lugar que la aprobación del convenio del documento se produce el 15 de julio de 2021, cuando la vigencia del convenio es del 1 de septiembre de 2020 al 31 de agosto de 2021.

En cualquier caso, como aspecto más relevante hay que resaltar que esta Cámara fiscalizó este convenio en el ejercicio 2017 y consideró como forma más adecuada de calificación jurídica la de un contrato de servicios a tramitar de conformidad con el marco contractual, en lugar de calificarse jurídicamente como una actuación subvencionable al citado colegio profesional. Por ello nos reiteramos en la opinión que emitimos en la fiscalización del ejercicio 2017.

* En el convenio firmado con la UPNA para la realización de actividades culturales, al igual que hemos comentado en el Convenio con el Colegio de Abogados, la aprobación y firma del Convenio se realiza de forma extemporánea a finales de 2021, teniendo en cuenta que las actividades subvencionadas se llevarán a cabo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

La selección de la muestra de facturas para verificar la justificación de los gastos ha sido seleccionada por la universidad, cuando debiera haber sido elegida por el ayuntamiento.

* Las subvenciones a los grupos municipales, fueron objeto de revisión en nuestra fiscalización correspondiente al ejercicio 2017. En el citado informe, esta Cámara realizó una serie de advertencias y planteó las correspondientes recomendaciones; recomendaciones que fueron atendidas y se desarrollaron reglamentario en las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento del ejercicio 2019, manteniéndose en la actualidad, lo que ha supuesto una evidente mejora, de la que destacamos como principales novedades:
* La exigencia de justificar la aportación a los partidos políticos a los que pertenecen[[8]](#footnote-8), mediante la formalización de un convenio donde se refleje la contrapartida por los servicios prestados por los partidos políticos al servicio del funcionamiento de los grupos. Esta regulación responde al criterio incluido en la Moción 1.445 del Tribunal de Cuentas.
* La cuenta justificativa es objeto de fiscalización por la Intervención y posteriormente se aprueba formalmente por Resolución de Alcaldía. En relación con la Intervención indicamos que como consecuencia de la fiscalización efectuada, los grupos municipales tuvieron que reintegrar 13.559 euros en 2019 y 2.574 euros en 2020. Los citados reintegros hemos comprobado que se efectuaron en 2021 y 2022 respectivamente.

Se ha revisado la partida de gasto correspondiente a las asignaciones a los grupos municipales con un importe de 137.750 euros, con el siguiente detalle por grupo, así como el destino y justificación de la subvención percibida que han presentado por los grupos:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Grupo  Municipal | Importe  subvención | Traspaso entidades vinculadas (LO 8/2007, art. 2.e) | % | Gastos de funcionamiento | % | Gastos totales justificados | Devolución |
| UPN |  | 46.000 | 74 |  |  |  |  |
| Ciudadanos |  | 4.668 | 8 |  |  |  |  |
| PP |  | 4.668 | 8 |  |  |  |  |
| **Total NA +** | **62.030** | **55.336** | **89** | **6.852** | **11** | **62.188** | **0** |
| **EH Bildu** | **35.061** | **35.696\*** | **102** | **48** | **0** | **35.744** | **0** |
| **Socialista** | **26.071** | **14.000** | **54** | **12.457** | **48** | **26.457** | **0** |
| **Geroa Bai** | **12.587** | **0** | **0** | **10.521** | **84** | **10.521** | **2.066** |
| Total | 137.750 | 105.032 | 76 | 29.877 | 22 | 134.909 | 2.066 |

\*La cuantía que se traspasa es superior a la percibida porque la cuenta bancaria tenía a principios de año un pequeño saldo y se acumula al traspaso de 2021.

En relación con el cumplimiento de lo establecido en bases, hemos comprobado que se han cumplido los requisitos exigidos, si bien destacamos principalmente lo siguiente:

* La Intervención ha solicitado formalmente el reintegro de la cuantía a devolver por el grupo municipal Geroa Bai y hemos comprobado que se ha efectuado su ingreso.
* Todos los grupos municipales han presentado el convenio y la memoria anual del convenio regulador de las aportaciones al partido político, si bien las memorias han sido entregadas a petición de la Intervención, a pesar de ser un documento de presentación obligatoria junto con el resto de requisitos obligatorios.
* Si bien todos los grupos han presentado las cuentas justificativas exigidas en las Bases de Ejecución, sería conveniente aprobar un modelo único que fuese homogéneo. Asimismo, podría analizarse la conveniencia de publicar en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Pamplona las citadas cuentas justificativas.
* Las transferencias de capital aprobadas para financiar inversiones por las sociedades mercantiles, son correctas y están justificadas, si bien indicamos que la transferencia reconocida para la inversión a realizar por PCH, consistente en la creación de una oficina de barrio para la gestión y realización de Proyectos de Intervención Global, no se llegó a pagar al no haberse creado la citada oficina por la ausencia de financiación desde el Gobierno de Navarra en proyectos de rehabilitación.

Recomendamos:

* *Publicar las concesiones de subvenciones en el BON según establece la Ordenanza Municipal.*
* *Solicitar en todas las convocatorias en la que se deba incluir el resto de ingresos afectos a las actividades subvencionadas su efectiva acreditación, de forma que se pueda dar validez y/o fiabilidad a los mismos.*
* *Formalizar los correspondientes convenios de colaboración, o documento equivalente, cuando se establezca que la gestión de subvenciones se realiza con entidades colaboradoras. Asimismo, llevar a cabo los mecanismos de control previstos en las bases reguladoras.*
* *Aprobar en tiempo y forma la autorización de los convenios que regulen subvenciones nominativas.*
* *Aprobar un modelo único y homogéneo para la cuenta justificativa de los grupos municipales, y analizar la idoneidad de su publicación posterior en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento.*

5.4.6. Tributos, precios públicos y otros ingresos

Los derechos reconocidos en el ejercicio 2021 por tributos, precios públicos y otros ingresos ascendieron a 108,2 millones. Representan el 47 por ciento del total de los ingresos municipales y se corresponden con:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Concepto | Derechos reconocidos netos | | % Ejecución | % Variación 2021/2020 |
| 2020 | 2021 |
| Impuestos directos | 56.663.891 | 54.259.567 | 99 | -4 |
| Impuestos indirectos | 8.561.516 | 13.386.626 | 204 | 56 |
| Tasas, precios públicos y otros ingresos | 32.769.230 | 40.551.381 | 143 | 24 |

*Impuestos*

Los impuestos representan el 29 por ciento del total de ingresos municipales y corresponden a:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concepto | DRN | % s/ Total  DRN | % Variación 2021/2020 |
| ***Impuestos directos*** | ***54.259.567*** | ***24*** | ***-4*** |
| Contribución territorial | 30.115.911 | 13 | 0 |
| Impuestos sobre vehículos de tracción mecánica | 10.186.130 | 4 | 4 |
| Impuesto incremento del valor terrenos naturaleza urbana | 5.803.854 | 3 | -22 |
| Impuesto Actividades Económicas | 8.138.601 | 4 | -9 |
| Impuesto sobre gastos suntuarios (premios en el bingo) | 15.070 | - | -96 |
| ***Impuestos indirectos*** | ***13.386.626*** | ***6*** | ***56*** |
| Impuesto construcciones, instalaciones y obras | 13.386.626 | 6 | 56 |

De la información de este cuadro, destacamos lo siguiente:

* Los derechos reconocidos de mayor cuantía corresponden a la contribución territorial por 30,12 millones, con una variación no significativa respecto al ejercicio anterior.
* La disminución en los ingresos por el Impuesto sobre Actividades Económicas se explica básicamente por la imputación, en el presupuesto del 2022, de 0,6 millones correspondientes a liquidaciones de ejercicio 2021. Este desfase contable se debe a las dificultades que se ha encontrado el ayuntamiento con la gestión por parte de la Hacienda Foral de Navarra, por los cambios normativos que afectaban en el 2021 a la gestión del citado impuesto.
* En relación con el Impuesto sobre gastos suntuarios, indicamos que la Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, eliminó la imposición sobre los premios en el bingo a partir del ejercicio 2021.
* Las variaciones del Impuesto sobre el incremento del valor de terrenos de naturaleza urbana y el de Construcciones, instalaciones y obras se analizan posteriormente.

Los tipos impositivos aplicados por el ayuntamiento se ubican en el tramo alto del abanico que contempla la Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra (LFHL en adelante), tal y como puede observarse en el cuadro siguiente:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Figura tributaria | Ayuntamiento | Ley Foral 2/95 |
| Contribución Territorial Urbana | 0,3923 | 0,10 - 0,50 |
| Contribución Territorial Rústica | 0,80 |  |
| Impuesto de Actividades Económicas (IAE) | 1,32-1,4 | 1 - 1,4 |
| Incremento de valor de los terrenos | 23 | 8-25 |
| Impuesto Construcciones, instalaciones y obras (ICIO) | 5 | 2-5 |

Continúa pendiente la aprobación de una ponencia de valoración total actualizando los valores y adaptando el tipo impositivo único de la contribución territorial establecido en la LFHL.

Hemos revisado el Plan de Control Tributario y una muestra sobre las siguientes partidas de ingresos:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Concepto | Derechos  reconocidos | % Var.  2021/2020 |
| Impuesto s/el incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana | 5.803.854 | -22 |
| Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras | 13.386.626 | 56 |

* El Plan de Inspección de 2021 fue aprobado el 22 de diciembre de 2020 y publicado posteriormente en el BON. El alcance del plan de inspección ha sido el siguiente:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concepto | Nº de recibos | Derechos reconocidos  inspeccionados | % Inspeccionados/  Total DR |
| I.A.E. | 3 | 94.624 | 1 |
| ICIO | 230 | 1.323.824 | 10 |
| Tasa aprovech. Especial 1,5% | 11 | 77.840 | 3 |
| Tasa ocupación vía pública | 84 | 352.972 | 89 |
| Tasa licencia urbanística | 207 | 130.946 | 10 |
| Interés demora y aplazamiento | 22 | 17.629 | 4 |
| Total general | 557 | 1.997.835 | 7 |

De la revisión realizada, hemos comprobado que se ha llevado a cabo de acuerdo a la planificación prevista y que se ha procedido a las regularizaciones tributarias correspondientes.

En cuanto a los impuestos revisados, hemos comprobado que, en general, la liquidación y recaudación de los mismos se realiza conforme a las ordenanzas y normas reguladoras. Al respecto, indicamos lo siguiente:

* En relación con el ICIO, los ingresos reconocidos en 2021 son un 56 por ciento superiores a los del ejercicio anterior.

En 2021 hay 2.958 recibos y en 2020 había 2.540, por tanto, se han tramitado 418 expedientes más que el año pasado, lo que supone un 16 por ciento más motivado por una mayor actividad urbanística, principalmente en Salesianos y el barrio del Soto Lezkairu. Hemos analizado el concepto de los 12 recibos superiores a 300 mil euros, y ocho son por la construcción de edificios de viviendas en esos barrios, además de un hotel.

* En relación con el Impuesto sobre incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana, en el ejercicio 2021 no hay un motivo especial que explique la disminución por su propia naturaleza no periódica.
* No obstante, destacamos que el área que gestiona estos impuestos adolece de falta de responsable y de medios suficientes, lo que provoca que la actividad esté ralentizada, y que en el caso del ICIO, no se están practicando todas las liquidaciones definitivas como exige la ordenanza. Esta carencia se está supliendo al incluir su revisión en el plan de inspección con el objeto de evitar prescripciones que podrían impedir su cobro.

*Tasas, precios públicos y otros ingresos*

Las tasas, precios públicos y otros ingresos ascendieron a 41 millones, representaron el 18 por ciento del total de ingresos municipales y corresponden a:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concepto | DRN | % s/ total  DRN | % Variación 2021/2020 |
| Tasas y precios públicos | 24.423.853 | 11 | 25 |
| Otros ingresos | 16.127.528 | 7 | 23 |

El ayuntamiento inició la carga informática para implantar un estudio de coste para el cálculo de tasas y precios públicos, que sustituya al actual cálculo de costes, continuando este trabajo pendiente de concluir.

Hemos revisado una muestra sobre las siguientes partidas:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Concepto | DRN 2021 | %Variación  2021/2020 |
| Multas y sanciones | 11.468.252 | 58 |
| Reintegro de presupuestos cerrados | 582.802 | -78 |

De nuestra revisión destacamos lo siguiente:

* En relación con las multas y sanciones, la variación está motivado principalmente por un aumento de las multas por circular en vías urbanas de acceso restringido sin contar con autorización, así como las sanciones impuestas por la entrada en vigor del Decreto-Ley Foral 9/2020 de 16 de septiembre. Dicho decreto establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19, en la Comunidad Foral de Navarra, cuya entrada en vigor se produjo en septiembre del 2020.

Al respecto, es necesario indicar que el Tribunal Constitucional en su sentencia 148/2021, de 14 de julio, declara inconstitucionales y nulos los apartados 1,3 y 5 del art.7 del Real Decreto 463/2020 por el que se decretaba el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esos preceptos se referían a la libre circulación, y a la movilidad, lo que afectaría a las sanciones impuestas por las citadas restricciones.

La citada sentencia generó mucha incertidumbre en la interpretación del alcance de dicha nulidad para las sanciones impuestas, principalmente si deben anularse de oficio todas las sanciones, o dejar que reclamen los sancionados, o si es aplicable únicamente a las sanciones pendientes de cobro.

A la fecha de finalización del trabajo de campo de este informe, el ayuntamiento ha devuelto las sanciones reclamadas por los ciudadanos y está pendiente su pronunciamiento sobre la devolución de oficio de todas las sanciones. En cualquier caso, si bien es inmaterial a efectos de nuestro informe, en la medida que la Sentencia del Tribunal Constitucional es en el ejercicio 2021, el ayuntamiento debiera haber provisionado la correspondiente estimación y reflejar este hecho en la memoria de la cuenta general.

* En relación con la partida de ingresos por reintegro de ejercicios cerrados, la significativa disminución respecto a 2020, en términos absolutos dos millones, se debe principalmente a que en 2020 hubo un ingreso de 2,36 millones del Gobierno de Navarra por cumplimiento de la sentencia firme 434/2018 del Contencioso por el que se estimaba abonar al ayuntamiento la citada cuantía. Dicho ingreso está relacionado con un litigio por la aportación como compensación por el régimen especial de los bomberos municipales en régimen de servicios especiales en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Recomendamos:

* *Aprobar definitivamente la Ponencia de Valoración Total que modifique los valores catastrales, actualizando los existentes y unificando el tipo impositivo de contribución.*
* *Dotar de medios personales suficientes para la agilización administrativa de impuestos relevantes en el presupuesto municipal.*

5.4.7. Ingresos por transferencias

Los derechos reconocidos netos por transferencias corrientes y de capital ascendieron respectivamente a 110,72 millones y 2,16 millones, suponiendo en su conjunto el 49 por ciento del total de ingresos. Los datos comparativos con el ejercicio anterior reflejan las siguientes variaciones:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Concepto | DRN | | % Variación 2021/2020 |
| 2020 | 2021 |
| Transferencias corrientes | 115.265.283 | 110.721.974 | -4 |
| Transferencias de capital | 1.756.645 | 2.158.478 | 23 |

En relación con las transferencias corrientes, las variaciones más significativas se han producido en:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Partida | 2020 | 2021 | Variación | % |
| Aportación financiación derechos pasivos | 10.729.162 | 8.975.752 | -1.753.410 | -16 |
| Subvenciones corrientes Covid | 2.586.930 | 92.693 | -2.494.238 | -96 |
| Subvenciones de la Unión Europea | 219.610 | 972.527 | 752.917 | 343 |

En relación con las transferencias de capital, si bien el aumento es de un 23 por ciento, en términos absolutos ha supuesto 0,4 millones. La composición y evolución de este capítulo de ingresos se refleja en el siguiente cuadro:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Partida | 2020 | 2021 | Variación | % |
| Subvenciones Estado |  | 646.375 | 646.375 |  |
| Subvención Gobierno de Navarra | 732.940 | 1.196.035 | 463.096 | 63 |
| Fondo extraordinario Covid | 400.000 |  | -400.000 | -100 |
| Sustitución aprovechamiento urbanístico en metálico | | 216.503 | 216.503 |  |
| Otros aprovechamientos por actuaciones urbanísticas | 0 | 15.241 | 15.241 |  |
| Subvención de la Unión Europea | 623.706 | 84.324 | -539.382 | -86 |
| Total | 1.756.645 | 2.158.478 | 401.833 | 23 |

Hemos revisado la siguiente muestra de partidas de subvenciones:

|  |  |
| --- | --- |
| Concepto | DRN 2021 |
| Subvenciones de la Unión Europea | 972.527 |
| Subvenciones del Estado | 646.375 |
| Subvención Gobierno de Navarra | 1.196.035 |

Del trabajo realizado, concluimos que en general el reconocimiento de derechos está justificado de conformidad con la normativa aplicable.

5.4.8. Enajenación de inversiones reales

Los ingresos municipales en 2021 por enajenación de inversiones ascendieron a 5,82 millones, un 108 por ciento más que el ejercicio precedente.

Hemos revisado la siguiente muestra:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Parcelas | Procedimiento | DRN 2021 |
| Echavacoiz (100% de B-5) | Subasta | 1.906.000 |
| Lezkairu (100% de L.3.4.7) | Subasta | 2.061.302 |
| Total |  | 3.967.302 |

De la revisión efectuada se constata que los expedientes se han tramitado de acuerdo al régimen patrimonial previsto en el marco local. Asimismo, el importe de las citadas operaciones se ha incluido como recurso afecto en el estado del remanente de tesorería y se ha procedido a la baja en el inventario municipal.

5.5. Organismos autónomos

Dado que las cuentas de los organismos autónomos están auditadas, nuestro trabajo se ha centrado en la revisión de las plantillas orgánicas y en la OPE de 2021, así como en un contrato en la Gerencia de Urbanismo.

5.5.1. Escuelas Infantiles

*Plantilla orgánica*

La aprobación definitiva de la plantilla orgánica del organismo autónomo fue publicada en el BON el 10 de mayo de 2021.

Los puestos incluidos en la misma, atendiendo al régimen jurídico, fueron los siguientes:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Régimen | 2020 | 2021 | Diferencia |
| Eventual | 2 | 2 |  |
| Funcionarial | 149 | 117 | -32 |
| Laboral indefinido no fijo | 12 | 35 | 23 |
| Laboral a tiempo parcial | 70 | 70 |  |
| Total | 233 | 224 | -9 |

De los 224 puestos de plantilla, el 52 por ciento son de régimen funcionarial, un 47 por ciento de régimen laboral y el restante uno por ciento es personal eventual. En relación con las variaciones entre las plantillas orgánicas, no se justifica en el expediente.

Según los datos incluidos en la Memoria, a cierre de 2021 el número de empleados de Escuelas Infantiles era de 241, de los que 182 se califican como “de plantilla” y 59 como personal “de sustituciones”.

El sistema de gestión de personal que el organismo utiliza no proporciona la información necesaria para correlacionar plazas y personas. Al respecto no podemos cuantificar el número de las vacantes de la plantilla orgánica que están cubiertas debido a que existen puestos y contratos a tiempo parcial, y a que muchos contratos no se asocian a plazas vacantes concretas. Esto nos impide analizar y reflejar el estado de temporalidad de la plantilla a diferencia del ayuntamiento y la gerencia de urbanismo.

*OPE y tasa de reposición y tasa de estabilización de empleo temporal*

La OPE de 2021 fue aprobada por su Junta de Gobierno el diez de diciembre de 2021 y publicada en el BON de fecha siete de enero de 2022, incluyendo 51 plazas, de las que cuatro corresponden a tasa de reposición y 47 a tasa de estabilización. A la fecha de finalización del trabajo de campo de este informe no se ha aprobado ninguna convocatoria para cubrir las plazas correspondientes.

Hemos verificado si las plazas incluidas en la OPE cumplían los requisitos contemplados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y hemos observado lo siguiente:

* En relación con las cuatro plazas que se contemplan como tasas de reposición, solamente cumplen los requisitos tres de ellas.
* Dentro de las 47 plazas que han previsto como tasa de estabilización de empleo temporal, se han incluido 16 plazas correspondientes a puestos de nueva creación por nuevas necesidades[[9]](#footnote-9). Al respecto indicamos que las plazas de nueva creación no pueden incluirse en OPE de tasas de estabilización de plantillas, sino que debe ser objeto de una OPE diferenciada, siempre que estas plazas estén contempladas en la plantilla orgánica y cuenten con dotación presupuestaria. Indicamos que la cobertura presupuestaria y la dotación en la plantilla orgánica se contempla en los presupuestos y plantilla de 2022.

Asimismo, se han incluido 27 plazas caducadas de la OPE 2017 sin que conste análisis del cumplimiento de antigüedad, por lo que no podemos verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos debido a que no están identificadas individualmente y, como se ha señalado anteriormente, los contratos no se vinculan, en muchos casos, con plazas vacantes concretas.

* En aplicación de la Ley 20/2021 anteriormente citada en el apartado 5.4.1 del informe, se ha aprobado por la Junta de Gobierno del organismo una OPE el 12 de mayo de 2022 de estabilización extraordinaria en la que se contemplan 78 plazas. Este acuerdo está recurrido.

5.5.2. Gerencia de Urbanismo

*Plantilla orgánica*

La plantilla orgánica del organismo autónomo Gerencia de Urbanismo fue aprobada definitivamente y publicada en el BON de 13 de abril de 2021, habiéndose publicado en 10 de abril de 2021 una corrección de errores.

Atendiendo al régimen jurídico, los puestos incluidos en la misma fueron los siguientes:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Régimen | 2020 | 2021 | Diferencia |
| Eventual | 5 | 5 | 0 |
| Funcionarial | 28 | 28 | 0 |
| Total | 33 | 33 | 0 |

No ha habido variación respecto a 2020. De acuerdo con la información facilitada por la Gerencia e incluida en la memoria, los puestos de trabajo de la plantilla al cierre del ejercicio 2021 son:

|  |  |
| --- | --- |
| Plazas | Gerencia |
| **Puestos en plantilla** | **33** |
| Ocupados | 20 |
| Vacantes | 13 |
| **% Vacantes sobre el total de puestos** | **39** |
| Vacantes cubiertas | 9 |
| **% Vacantes cubiertas** | **69** |
| Vacantes sin cubrir | 4 |
| **% Vacantes sin cubrir** | **31** |

Del total de puestos de plantilla un 39 por ciento son vacantes y de estas el 69 por ciento están cubiertas.

*OPE tasa de reposición y tasa de estabilización de empleo temporal*

La Gerencia de Urbanismo no ha aprobado ninguna OPE en el marco de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

En aplicación de la Ley 20/2021 el Consejo de la Gerencia de Urbanismo ha aprobado el 18 de mayo de 2022, una OPE extraordinaria de estabilización para el ejercicio 2022 contemplando cinco plazas.

*Contratación*

Hemos revisado el siguiente contrato:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Contrato | Procedimiento | Nº  licitadores | Importe  licitación | Precio  adjudicación | % Baja |
| Redacción de las separatas denominadas "2ª y 3ª fase del proyecto de urbanización del sistema general gsa-2, de la U.I. V- Txantrea- parque Txantrea sur", y en su caso, dirección de las obras | Abierto sin  publicidad europea | 2 | 222.640 | 165.165 | 25 |

En general, la licitación y su adjudicación se ha tramitado conforme a la legislación contractual, si bien destacamos las siguientes incidencias:

* En relación con el precio como criterio de adjudicación establecido en los pliegos de cláusulas administrativas, hemos observado que se ha previsto una fórmula de valoración de la oferta económica en la que superado un nivel de baja, la puntuación deja de ser directamente proporcional y constante.

Nos remitimos a la opinión que hemos realizado sobre esta fórmula en los gastos de inversión del Ayuntamiento de Pamplona en el apartado 5.4.4

* No se ha establecido en los pliegos de cláusulas administrativas, ninguna condición especial de ejecución sin que conste en el expediente los motivos que justifiquen su exclusión.
* La publicación de la adjudicación en el Portal de Contratación, se realiza con posterioridad a los plazos previstos en la norma contractual.

Recomendamos

* *Justificar en el expediente los motivos del no establecimiento de las condiciones especiales de ejecución.*
* *Publicar la adjudicación de los contratos en el Portal de Contratación dentro de los plazos previstos en el marco contractual.*

5.5.3. Informes de auditoría de los organismos autónomos

La cuenta general de los organismos autónomos es auditada anualmente por profesionales externos, realizándose auditorias financieras y de legalidad. En todas las auditorías realizadas se adjunta informe con carta de recomendaciones.

Los tipos de opinión emitidos en los informes han sido los siguientes:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Organismo Autónomo | Auditoría Financiera | Auditoria Legalidad | Salvedad |
| Escuelas Infantiles | Favorable | Favorable con salvedades | Contratación suministro limpieza sin procedimiento de adjudicación |
| Gerencia de Urbanismo | Favorable | Favorable |  |

Destacamos las siguientes cuestiones:

* En relación con la salvedad en materia de contratación de las Escuelas Infantiles, se indica en el informe que la ausencia de procedimiento de adjudicación alcanza hasta marzo de 2021 en el que se aprueba un Acuerdo Marco.
* En relación con la Gerencia de Urbanismo, sigue sin aplicarse las recomendaciones sobre aquellos polígonos que al cierre del ejercicio tienen pendiente la liquidación y cierre contable definitivo.

5.6. Sociedades mercantiles públicas y fundaciones públicas

Las cuentas anuales de las sociedades mercantiles y las fundaciones públicas son auditadas anualmente por profesionales externos, realizándose auditorias financieras y de legalidad. En todas las auditorías realizadas se adjunta informe con carta de recomendaciones y en el caso de Animsa se realiza informe de procedimientos acordados sobre el sistema de imputación de costes que soporta el régimen de encargo de la citada sociedad como ente instrumental.

Las auditorías realizadas han emitido los siguientes tipos de opinión:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Entidad | Auditoría Financiera | Auditoria Legalidad | Salvedad |
| Comiruña | Favorable | Favorable con salvedades | Contratación suministro energía sin procedimiento de adjudicación |
| PCH | Favorable | Favorable |  |
| SAD | Favorable con salvedades | Favorable con salvedades | No inclusión en la Memoria de una contingencia significativa |
| Animsa | Favorable | Favorable |  |
| Mercairuña | Favorable | Favorable |  |
| Fundación Teatro Gayarre | Favorable | Favorable con salvedades | Servicios prestados superando el plazo máximo legal previsto |

De la información del cuadro, destacamos lo siguiente:

* La salvedad correspondiente a Comiruña se refiere a la facturación por suministro eléctrico por importe de 20.375 euros sin soporte contractual adecuado.
* La salvedad correspondiente a SAD S.L.U. se refiere a la no inclusión en la memoria de las cuentas anuales de la información sobre una sentencia que ha sido recurrida por los representantes de los trabajadores relativa a la demanda de anulación de la constitución de la sociedad. Este mismo hecho, se ha considerado salvedad en el informe de legalidad, si bien como se indica, no constituye un incumplimiento hasta que haya sentencia firme.

En relación con la organización del servicio de atención a domicilio y el conflicto judicializado destacamos lo siguiente:

a) Hasta el ejercicio 2016 la gestión de este servicio se realizaba en los términos de la Ley 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante LFALN), con la combinación de dos formas de gestión: directa con una empresa pública e indirecta mediante un contrato de servicios con una empresa privada. En diciembre de 2016, se aprobó el cambio de modelo de gestión, pasando a ser gestión directa con personal propio, lo que supuso la unificación del servicio anteriormente repartido entre las dos formas de gestión, con las siguientes consecuencias:

* La sociedad pública municipal fue disuelta y liquidada, y el contrato con la empresa privada fue resuelto.
* La subrogación como personal laboral indefinido no fijo en la plantilla del ayuntamiento de los trabajadores de las citadas empresas; subrogación que fue efectiva desde el 1 de marzo de 2017, reflejando la plantilla orgánica de 2017 la incorporación en ese momento de 194 puestos de trabajo.

b) El Pleno del Ayuntamiento de Pamplona aprobó el 15 de abril de 2021 la modificación de la forma de gestión del servicio de atención domiciliaria municipal, al entender que no se ha respondido a las estimaciones[[10]](#footnote-10) que fundamentaron la elección de la fórmula de gestión aprobada el 30 de diciembre de 2016 por lo que se decide de conformidad con la LFALN anteriormente citada, la gestión directa del servicio mediante la creación de una empresa mercantil de capital íntegramente municipal, SAD S.L.U. La citada sociedad se constituyó el 7 de septiembre de 2021 y consecuentemente se procedió a la subrogación del personal en la sociedad, respetando las condiciones del convenio que se aplica al personal laboral del ayuntamiento, y procediéndose a la amortización de las plazas que figuraban en la plantilla orgánica.

Esta decisión ha derivado en un conflicto colectivo que se ha judicializado en el ámbito de lo Social donde la pretensión demandada por los trabajadores es la vulneración del artículo 13 [[11]](#footnote-11)del “Convenio Colectivo del personal laboral e indefinido no fijo del Ayuntamiento de Pamplona” al entender este cambio de gestión como un modo de externalizar los servicios. La secuencia de recursos es la siguiente:

1) Interposición de un recurso de reposición por los representantes de los trabajadores ante la decisión del ayuntamiento; recurso que es desestimado por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pamplona de 1 de junio de 2021. Al no interponerse recurso contencioso-administrativo, ha devenido firme el citado acuerdo.

2) Posterior demanda ante el Juzgado de lo Social, siendo desestimada posteriormente mediante sentencia del 11 de noviembre de 2021 por el Magistrado-Juez del Juzgado de lo Social número 3 de Navarra.

3) Frente a esta sentencia, se interpone recurso de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra de la Sala de lo Social. El 7 de junio de 2022 se emite sentencia estimando las pretensiones de los trabajadores, declarando *“…que el cambio de modelo de gestión del EMAD[[12]](#footnote-12), aprobado por el Ayuntamiento de Pamplona en Pleno de 15 de abril de 2021, contraviene el art. 13 del Convenio Colectivo del Personal Laboral de dicho Ayuntamiento, el derecho de los trabajadores afectados a mantener su relación con el Ayuntamiento de Pamplona, con derecho a mantener sus puestos de trabajo adscritos a la Plantilla Orgánica del mismo y las demás condiciones laborales, condenando al Ayuntamiento de Pamplona a estar y pasar por tal declaración.”*

4) Contra esta última sentencia el ayuntamiento interpuso el 18 de julio de 2022 recurso de casación ante el Tribunal Supremo. A la fecha de emisión de este informe se encuentra pendiente de admisión para su resolución.

5) Con fecha 5 de octubre de 2022, se emite Auto del Juzgado de lo Social, por el que se obliga al ayuntamiento a ejecutar la sentencia de 7 de junio de 2022 en el plazo máximo de un mes, lo que supone que el ayuntamiento debe mantener de forma provisional a los trabajadores en sus puestos de trabajo adscritos a la plantilla orgánica del ayuntamiento. Este auto no ha sido recurrido por el ayuntamiento.

* La salvedad correspondiente a la Fundación Teatro Gayarre se refiere a la existencia de dos servicios que se han continuado prestando, sin soporte contractual adecuado al haber superado el plazo máximo de duración de los contratos establecidos en el marco contractual. El importe en 2021 es de 0,24 millones. No obstante, se indica en el informe, los citados servicios han sido licitados de conformidad con el marco contractual a finales de 2021, habiendo sido adjudicados el 27 de diciembre de 2021 y el 8 de febrero de 2022.

5.7. Gastos e ingresos relacionados con la COVID-19

La pandemia originada por la COVID-19 produjo desde su inicio en marzo de 2020 y sigue causando un importante desembolso de fondos públicos. El Estado requirió a las distintas administraciones públicas que remitiesen información sobre los gastos realizados para la gestión de la pandemia.

*Gastos asociados a la COVID-19*

El ayuntamiento agrupa la información en un proyecto contable “Gastos asociados al COVID-19” a través de la exportación de datos de ejecución presupuestaria. Los datos de 2021 y su comparativa con 2020 son los siguientes:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Capítulo de gasto | ORN 2020 | ORN 2021 | Diferencia | % Variación  2021/2020 |
| Personal | 513.848 | 187.530 | -326.318 | -64 |
| Gastos corrientes en bienes y servicios | 2.255.127 | 620.324 | -1.634.803 | -72 |
| Transferencias corrientes | 3.171.347 | 2.244.317 | -927.031 | -29 |
| Inversiones | 351.818 | 69.431 | -282.387 | -80 |
| Total | 6.292.141 | 3.121.602 | -3.170.583 | -50 |

Del análisis de la información del cuadro anterior señalamos los siguientes aspectos:

* Los gastos totales de 2021 disminuyen un 50 por ciento respecto a 2020 (3,2 millones) si bien la disminución de cada uno de los capítulos de gasto es diferente.
* En términos absolutos la mayor disminución se localiza en los gastos corrientes en bienes y servicios (1,6 millones) y en las transferencias corrientes (0,93 millones)

En el ejercicio 2021 gastos asociados a COVID-19, teniendo en cuenta el programa contable al que se adscriben la gestión, es la siguiente:

|  |  |
| --- | --- |
| Programa / Grupo de programa descripción | ORN 2021 |
| 130: Admon.gral. Area seg.ciudadana | 81.952 |
| 135: Proteccion civil | 8.496 |
| 211: Pensiones | 385 |
| 231: Atencion primaria servicios sociales | 447.757 |
| 241: Fomento del empleo | 31.512 |
| 311: Proteccion salubridad publica | 19.887 |
| 323: Funcionamiento Centros docentes | 161.003 |
| 326: Servicios complementarios educacion | 6.640 |
| 335: Euskera | 9.583 |
| 337: Instalaciones ocupación tiempo libre | 8.743 |
| 338: Fiestas populares y festejos | 1.810 |
| 342: Instalaciones deportivas | 5.868 |
| 431: Comercio | 2.244.801 |
| 432: Informacion y promocion turistica | 8.565 |
| 920: Administración general | 84.601 |
| Total | 3.121.602 |

Los programas de Atención primaria de servicios sociales y Comercio son las que recogen la mayor parte de gasto, en concreto un 14 y 72 por ciento respectivamente con el siguiente detalle de los gastos más relevantes:

|  |  |
| --- | --- |
| Programa / Grupo de programa descripción | ORN 2021 |
| **231: Atención primaria servicios sociales** |  |
| Servicios atención Albergue Jesús y María | 103.530 |
| **431: Comercio** |  |
| Bonos descuento para incentivar el consumo (Pamplonup) | 1.225.503 |
| Ayudas hostelería | 978.000 |

*Ingresos afectados por la COVID-19*

La comparativa de los ingresos percibidos por la Covid-19 entre los ejercicios 2021 y 2020 se refleja en el siguiente cuadro. Como puede observarse en 2021 no se han recibido ingresos de esta naturaleza:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Ingresos percibidos por transferencias | 2020 | 2021 | Diferencia | % Variación  2021/2020 |
| Transferencias Gobierno de Navarra | 3.163.706 | 0 | -3.163.706 | -100 |
| Total |  |  |  |  |

Por otro lado, según consta en la Memoria, a pesar de la dificultad de este tipo de estimaciones, se ha calculado, y así se ha informado en las fichas solicitadas por el Ministerio de Administraciones Públicas una estimación de la posible reducción en el presupuesto de ingresos, de acuerdo al siguiente detalle:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Concepto | Descripción | Minoración |
| 313 | Servicios deportivos | 200.000 |
| 330 | Tasa estacionamiento vehículos (Contrato ORA) | 600.000 |
| 335 | Tasa ocupación vía pública (terrazas hostelería) | 580.000 |
| 339 | Otras tasas ocupación vía pública | 100.000 |
| Total |  | 1.480.000 |

La comparativa con el ejercicio 2020 es la siguiente:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Estimaciones pérdidas de ingresos | 2020 | 2021 | Diferencia | % Variación  2021/2020 |
| Impuestos | 1.140.000 | 0 | -1.140.000 | -100 |
| Tasas y otros ingresos | 5.494.000 | 1.480.000 | -4.014.000 | -73 |
| Total |  |  |  |  |

Apéndice 6. Relación cronológica de hechos y estimación del coste de las obras de refuerzo de la pasarela de Labrit.

En los contratos que hemos fiscalizado en nuestro informe se ha incluido la revisión de la adjudicación del contrato “Obras de refuerzo estructural y acondicionamiento de la pasarela Labrit”, así como su redacción del proyecto y dirección de obra.

En el contexto de nuestro informe hemos considerado apropiado incluir una relación cronológica de los distintos acontecimientos que han afectado a esta obra a pesar de exceder el alcance temporal del ejercicio 2021, así como reflejar una estimación del coste acumulado de la reparación y la estimación económica de las reclamaciones efectuadas a la fecha de finalización del trabajo de campo de este informe, por lo que hemos incluido un apéndice que contemple esta información.

7.1.Antecedentes

**7.1.1 Adjudicación y detección de daños en la pasarela**

* Mediante Acuerdo de Junta de Gobierno Local de 10 noviembre 2009 se adjudicó la redacción del proyecto constructivo de la pasarela y su posterior dirección por un importe de 69.600 euros.
* Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del 4 de mayo de 2010 la obra se adjudicó por un importe de 1.124.383 euros. El importe total de los trabajos ejecutados, incluyendo la única modificación contractual aprobada en diciembre de 2010 ascendió a 1.203.847 euros. De ellos, 643.521 correspondían a la ejecución de la pasarela.
* El 9 febrero 2016 la Policía Municipal avisó de varios desprendimientos. Tras diversas actuaciones y observaciones en días posteriores, se constató un notable grado de oxidación de las soldaduras de las chapas estructurales.
* El 7 marzo 2016 se requirió a la dirección facultativa informe sobre las causas de los desprendimientos y las posibles afecciones a la estructura portante, recibiéndose el 15 abril de 2016 tal informe. Paralelamente, el 23 febrero 2016 se solicita a la UTE constructora información respecto de las labores preventivas del servicio post-construcción, conforme a su oferta realizada. El ayuntamiento a la fecha de finalización del trabajo de campo de este informe, declara que sigue sin disponer de la citada información.
* Ante la falta de un informe detallado el ayuntamiento estimó conveniente disponer de un informe independiente que señalara los motivos del deterioro observado, la realidad del estado de la pasarela, su seguridad y funcionalidad. El 18 de mayo de 2016 se adjudicó el informe y las pruebas de carga por un importe de 27.056 euros.
* El 21 de julio de 2016 se recibió el informe reflejando la existencia de graves deficiencias en la estructura, achacables tanto al proyecto de diseño como a la ejecución de las obras. No se llegó a efectuar la prueba de carga, ya que ello podía suponer un riesgo para la estabilidad de la estructura.

**7.1.2. Procedimiento para determinar la responsabilidad de los distintos intervinientes en el proceso constructivo**

* Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del 30 septiembre 2016, y como consecuencia de lo descrito, se incoó un primer procedimiento para determinar la responsabilidad de los distintos intervinientes en el proceso constructivo. El expediente caducó sin concluir con resolución expresa.
* Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 mayo 2017 se aprobó la apertura de un nuevo procedimiento para determinar la responsabilidad de los defectos de la pasarela, al que se incorporó la documentación hasta entonces elaborada. La dirección de obra, en sus alegaciones frente al anterior Acuerdo, solicitó la confección de un informe dirimente sobre la estabilidad estructural y la capacidad portante de la pasarela. El ayuntamiento aceptó tal solicitud y suspendió el procedimiento durante el tiempo necesario para la confección de un informe que encargó una empresa de ingeniería civil.

Entre otras cuestiones, esta empresa entendió que la pasarela no permitía garantizar los niveles de seguridad y funcionalidad exigibles de acuerdo con el marco reglamentario y normativo vigente. Concluyó que no era viable técnica ni económicamente su reparación, por lo que propuso su pronta retirada y plantear un nuevo diseño.

A continuación, se reanudó el expediente de exigencia de responsabilidad y los técnicos municipales emitieron informes siguiendo la línea del informe de la empresa de ingeniería citado anteriormente.

El expediente finalizó mediante Acuerdo de 30 de abril de 2019 declarando la responsabilidad solidaria de todos los partícipes y cuantificó los daños en 794.769 euros más los gastos que el Ayuntamiento debiera abonar en un futuro como consecuencia de los vicios constructivos.

* El 12 marzo de 2019, la compañía aseguradora de los proyectistas solicitó la realización de una prueba de carga, siendo desestimada mediante Acuerdo de Junta de Gobierno Local de 2 abril 2019. Contra este acuerdo, la compañía recurrió la decisión de denegar la prueba de carga y el Tribunal Administrativo de Navarra admitió sus pretensiones y anuló el 7 de septiembre de 2020, los Acuerdos de 2 y 30 de abril de 2019 citados anteriormente.
* Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, el 4 de noviembre de 2019 se adjudicó al Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos[[13]](#footnote-13) (en adelante COICCP) la realización de “Ensayos sobre la estructura de la Pasarela de Labrit” y el informe correspondiente, al objeto de determinar las causas de la problemática y la atribución de responsabilidades entre los agentes intervinientes en la materialización de la pasarela.

El inicial reparto de responsabilidades determinado por el citado colegio fue asumido por tres de los cuatro redactores del proyecto asegurados todos por la misma compañía aseguradora. Los tres asegurados consignaron en conjunto 140.800 euros para responder de las responsabilidades que les son atribuidas por las deficiencias de la pasarela, en cuanto redactores de su proyecto.

Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local del 23 de febrero de 2021 el ayuntamiento en síntesis acepta la consignación, pero le parece insuficiente porque entiende que en cuanto directores de obra también les son atribuidas responsabilidades por las deficiencias de la pasarela, que no han sido objeto de consignación. Trasladan hasta el momento de conocer el coste de la reparación la regularización última de las responsabilidades.

* La Junta de Gobierno Local adopta un Acuerdo el 19 mayo de 2021 por el que aprueba un nuevo expediente de exigencia de responsabilidades, y decide retrotraer el procedimiento al momento de la denegación de la prueba de carga solicitada el 12 de marzo por la compañía aseguradora, incorporando asimismo al procedimiento el informe del COICCP emitido al respecto. Esta aprobación delimita inicialmente las responsabilidades, pero las condiciona al resultado efectivo del coste de reparación de la pasarela.
* El 10 de octubre de 2022 se aprueba iniciar otro nuevo expediente de exigencia de responsabilidades, declarando en el mismo expediente la caducidad del anterior. En la nueva propuesta se incorporan los gastos reales de la reparación de la pasarela y la exigencia de responsabilidades asciende a 1.158.140 euros.

Cabe señalar que el expediente de exigencia de responsabilidades diferencia las responsabilidades entre los vicios que derivan de la redacción del proyecto, los de la dirección facultativa y los de la ejecución de la obra por parte del contratista. Las cantidades entre las tres fases son las siguientes:

|  |  |
| --- | --- |
| Conceptos | Importes |
| Redacción de Proyecto | 387.919 |
| Dirección Facultativa | 472.329 |
| Ejecución de Obra | 297.892 |
| Total | 1.158.140 |

7.2. Antecedentes del contrato de refuerzo de la pasarela en el ejercicio 2021

* En el informe realizado por el COICCP se concluye la posibilidad de reparación de la pasarela, con descripción de los defectos observados en la estructura, delimitando con nitidez las causas y responsabilidades de cada uno. Le proponen actuaciones para la reparación y adecuación, aportando una cuantificación del coste para la reparación de la pasarela en 459.800 IVA incluido, de acuerdo al siguiente desglose:

|  |  |
| --- | --- |
| Conceptos | Importes |
| Trabajos previos y gestión de residuos | 35.000 |
| Inyección en estribos de Jito Alai y Media Luna | 90.000 |
| Hidrolimpieza de la estructura y tratamiento de protección | 85.000 |
| Refuerzo de estructura metálica | 130.000 |
| Nuevo pavimento, drenaje e impermeabilización | 40.000 |
| Total IVA (21 %) | 79.800 |
| Total | 459.800 |

* Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de julio de 2021 se adjudica la “Redacción del proyecto de refuerzo estructural y acondicionamiento de la Pasarela de Labrit”, en 33.003 euros. En el proyecto entregado se prevé un importe de licitación de 593.718 IVA incluido, con el siguiente desglose por partidas:

|  |  |
| --- | --- |
| Capítulo | Importe |
| Reparación estructura | 384.670 |
| 01.01 Trabajos previos | 17.500 |
| 01.02 Estribos | 91.670 |
| 01.03 Estructura metálica | 275.499 |
| Pavimento y drenaje | 17.184 |
| Seguridad y salud | 8.500 |
| Gestión de residuos | 1.979 |
| Total ejecución | 412.333 |
| Gastos generales 13% | 53.603 |
| Beneficio industrial 6% | 24.740 |
| **Total ejecución contrata** | **490.676** |
| IVA 21% | 103.042 |
| **Presupuesto licitación** | **593.718** |

La principal diferencia entre el presupuesto previsto por el COICCP y el proyecto final redactado para la rehabilitación de la pasarela se encuentra en la partida de “refuerzo de la estructura metálica” que el COICCP estimaba un gasto de 130.000 euros y el proyecto prevé necesario un coste de 275.499 euros.

* La Junta de Gobierno Local adjudica el 22 de noviembre de 2021 la obra con un plazo de ejecución de 105 días naturales, un plazo de garantía de 3 años, y un importe de 593.718 euros IVA incluido.

Mediante la oportuna acta de replanteo y de comienzo de obra firmada por la representante del ayuntamiento, la dirección facultativa de la obra y el contratista se acuerda el 7 de marzo de 2022 como la fecha de inicio de la obra a efectos contractuales. De acuerdo a los pliegos, el plazo máximo para las citada acta y comienzo de obra no debía ser posterior al 14 de enero de 2022.

* A la fecha de finalización del trabajo de campo de este informe se han reconocido obligaciones por seis certificaciones de obra por un total de 463.369 euros, de los que únicamente la primera certificación que se correspondía con el acopio por materiales, por importe de 106.659 euros, se corresponde con obra ejecutada y certificada en 2021.
* En el ejercicio 2022 se han realizado dos modificaciones contractuales por lo que a la fecha de finalización del trabajo de campo de este informe, el compromiso presupuestario previsto respecto a la adjudicación de la obra es el siguiente:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Importe | IVA | Total | Desviación |
| Adjudicación | 490.676 | 103.042 | 593.718 |  |
| 1ª Modificación | 28.423 | 5.969 | 34.392 | 6% |
| 2ª Modificación | 100.923 | 21.194 | 122.117 | 21% |
| Total | 620.022 | 130.205 | 750.227 | 27% |

No obstante, la evolución económica de la obra desde la propuesta inicial del COICCP, es la siguiente:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Colegio Oficial | Proyecto | Compromiso 2022 | Desviación |
| Importes | 459.800 | 593.718 | 750.227 | 65% |

Al estar la ejecución de la obra sin finalizar no podemos cuantificar su importe total, teniendo además en cuenta que el ejercicio 2022 excede el alcance temporal de la presente fiscalización, por lo que indicamos que la información y datos que incluimos en este apartado, no han sido fiscalizados.

7.3 Análisis del coste total de refuerzo de la obra.

Sobre esta cuestión, indicamos que hemos optado por utilizar los datos que nos ha aportado el ayuntamiento. Una vez contrastados con registros contables de ejercicios anteriores y detectadas algunas diferencias, hemos procedido a la agregación de datos, por lo que el coste acumulado del refuerzo de la pasarela, a la fecha de finalización del trabajo de campo de este informe, desde la detección en 2016 de diversas deficiencias es el siguiente:

|  |  |
| --- | --- |
| Conceptos | Importe |
| Informes solicitados | 136.417 |
| Medidas de seguridad adoptadas | 74.102 |
| Honorarios redacción proyecto y dirección de la obra | 91.083 |
| Coste refuerzo estructural y acondicionamiento | 869.939 |
| Total | 1.171.541 |

En relación con esta información, indicamos lo siguiente:

* Los honorarios por redacción de proyecto y dirección de la obra, se corresponden con los importes comprometidos, de los que la redacción de proyecto ha sido abonada íntegramente y los correspondientes a la dirección facultativa, han sido abonados en un 75 por ciento, quedando pendiente el 25 por ciento final.
* El coste de refuerzo estructural y acondicionamiento incluye 119.712 euros de diversos trabajos afectados a la obra por distintos contratistas y 750.227 euros se corresponde con el importe comprometido con la empresa adjudicataria del contrato de obra citado en el apartado 7.2, de los que se han abonado hasta la fecha de finalización del trabajo de campo 463.369 euros.

Anexo 1. Plan de medidas antifraude aprobado por el Ayuntamiento de Pamplona por la participación en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

6.1. Introducción

El Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, (en adelante PRTR), se configura como un instrumento promovido a nivel de la Unión Europea orientado a mitigar los impactos de la Pandemia COVID-19, así como a transformar la sociedad, con objetivos estratégicos, conforme al marco establecido en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Con la finalidad de hacer efectivas las iniciativas planteadas en el menor tiempo posible, las Administraciones Públicas deben adoptar múltiples medidas, entre las que se encuentran la adaptación de los procedimientos de gestión y el modelo de control. En la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se concretan las directrices que garanticen el cumplimiento coordinado de los requerimientos establecidos por la normativa comunitaria para la ejecución del PRTR.

La iniciativa de este trabajo, surge de una propuesta conjunta del Tribunal de Cuentas con el resto de Órganos de Control Externo (en adelante OCEX) de las Comunidades Autónomas, sobre la aprobación de Planes de Medidas Antifraude (en adelante PMA) en el ámbito local.

Con objeto de lograr una visión de conjunto y permitir un análisis comparado de las actuaciones llevadas a cabo por las entidades locales del territorio nacional, los resultados del análisis serán expuestos de forma agregada en el informe que realice el Tribunal de Cuentas, al margen de que cada uno de los OCEX que toman parte en esta actuación fiscalizadora integren en su respectivo informe los resultados que obtenga sobre las entidades de su ámbito.

6.2. Objetivos y alcance de la fiscalización

Los objetivos son los siguientes:

* Determinar si el ayuntamiento ha llevado a cabo la autoevaluación para concretar el estándar mínimo en relación con el cumplimiento de los principios de gestión específicos de PRTR establecidos en el artículo 2 de la Orden HFP/1030/2021.
* Verificar los procedimientos empleados por el ayuntamiento para la elaboración y aprobación de los PMA y determinar su coste.
* Comprobar la efectiva aprobación por el ayuntamiento de los PMA y examinar su contenido de acuerdo con la normativa establecida en el artículo 6.5 de la Orden HFP/1030/2021.
* Valorar la adecuación del contenido de los PMA en relación con los cuatro elementos clave del “ciclo antifraude” –prevención, detección, corrección y persecución-.
* Examinar, en la medida de lo posible, la implantación de los PMA y verificar, en caso de haberse detectado situaciones de fraude, efectivo o potencial, o situaciones potenciales de conflictos de interés, si el ayuntamiento ha dado cumplimiento a los procedimientos establecidos.

En el artículo 6.5.a) de la citada orden se establece que los PMA deben aprobarse en un plazo inferior a 90 días hábiles desde la entrada en vigor de la citada orden, o en su caso desde que se tenga conocimiento de la participación en la ejecución del PRTR. Teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Pamplona tuvo conocimiento de la citada participación el 13 de diciembre de 2021, el ámbito temporal de la presente fiscalización alcanza hasta mediados de abril de 2022.

6.3. Resultados de la fiscalización

**6.3.1. Resultados referidos al cumplimiento de los principios de gestión específicos del PRTR en materia antifraude y a la aprobación de los PMA**

* Realización de autoevaluaciones para la concreción del estándar mínimo en relación con el cumplimiento de los principios de gestión del PRTR.
* La autoevaluación fue realizada el dos de marzo de 2022 por el Director de la Oficina Estratégica con el visto bueno de la Comisión Antifraude.
* La autoevaluación correspondiente al Anexo II.B.5. de la Orden HFP/1030/2021 (Test conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción) se ha obtenido una puntuación de 28 (nivel de cumplimiento del 38 por ciento). Indicamos al respecto que esta evaluación se realiza con carácter previo en ausencia de medidas y que el riesgo que se desprende de la autoevaluación, es lo que orienta en la adopción de medidas para mejorar los requerimientos de gestión y control exigidos; medidas que han sido aprobadas posteriormente, tal y como se reflejamos a continuación.
* Se ha previsto revisión con periodicidad anual.
* Aprobación del PMA y adecuación de su contenido a lo establecido en la Orden HFP/1030/2021
* El PMA se ha elaborado de forma interna por la Comisión Antifraude, no recurriendo a su externalización. La Junta de Gobierno Local lo aprobó el 14 de marzo de 2022.
* Alcanza toda la organización local y sus entes dependientes.
* No se ha enviado al Servicio Nacional de Coordinación. Indicamos que este aspecto se contempla en la citada orden como una recomendación, no una remisión obligatoria.
* El contenido del PMA cumple los requerimientos mínimos exigidos en el artículo 6.5. de la citada orden.

**6.3.2. Resultados referidos al contenido y la implantación del plan de medidas antifraude aprobado**

* Adecuación del contenido de los PMA en relación con los cuatro elementos clave del “ciclo antifraude”
* Medidas de prevención

a) Política antifraude. La Junta de Gobierno Local ha emitido una declaración manifestando el compromiso firme contra el fraude implicando tolerancia cero y ha dado difusión interna y externa.

b) Comisión antifraude. El 28 de febrero de 2022 mediante Resolución de Alcaldía se crea el Comité antifraude, sin dependencia jerárquica de ningún órgano. Está compuesto por 3 hombres y tres mujeres, con experiencia en gestión y control.

c) Evaluación de riesgos. Se ha llevado a cabo una autoevaluación de riesgos, incorporando indicadores de fraude/corrupción/conflicto de intereses y doble financiación. Se han definido el conflicto de intereses, su tipología y los posibles actores implicados.

d) Código ético. La Junta de Gobierno Local, aprobó el 14 de marzo de 2022 el código ético, contemplando los principios de conducta previstos en el marco legal estatutario de los empleados públicos.

e) Doble financiación. Se aplican procedimientos para valorar la posible existencia de doble financiación en los proyectos PRTR, llevando una contabilidad separada mediante proyectos de gasto

f) Formación. Si bien está previsto que la formación alcance todos los niveles jerárquicos del ayuntamiento, no se han realizado acciones formativas.

* Medidas detección

a) Consultas bases de datos. El ayuntamiento no ha desarrollado herramientas que permitan su procesamiento masivo y el análisis de datos, si bien se ha habilitado inicialmente una sección con un enlace al canal de denuncias antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado. No se realizan consultas a bases de datos existentes para conocer las posibles vinculaciones entre empresas y/o con participantes en los procedimientos de concesión de ayudas o de adjudicación de contratos, así como detectar una doble financiación.

b) Indicadores de fraude. Se han definido indicadores de riesgo para las áreas de subvenciones, contratos, convenios y encargos a medios propios, habiendo comunicado estos indicadores al personal en posición de detectarlos.

c) Canal de denuncias. Está pendiente de completar informáticamente un canal específico para interponer denuncias. No obstante, se establece la obligación de denunciar cuando se tenga conocimiento de indicios de actos de fraude, corrupción y conflicto de intereses, siendo la Comisión Antifraude la unidad encargada de examinar las denuncias y proponer medidas.

* Medidas de corrección. Se han establecido procedimientos en los supuestos de detección de posible fraude o sospecha fundada. Se contempla desde la suspensión inmediata de un proceso afectado por la denuncia hasta retirar los proyectos o la parte de los mismos afectados por el fraude y financiados o a financiar.
* Medidas de persecución. A través de denuncia ante el Ministerio Fiscal o los Juzgados y Tribunales competentes.
* Medidas de prevención y corrección de situaciones de conflicto de interés

a) Cuestiones generales. Se han definido el conflicto de intereses, los posibles actores implicados y la tipología de conflicto de intereses.

b) Se ha redactado un modelo de Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (documento DACI), que debe cumplimentarse por las personas que intervienen en la gestión de cada subproyecto.

c) Procedimiento para abordar los conflictos de interés. Se dispone del procedimiento conforme a lo establecido en el Reglamento 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la UE. El citado procedimiento prevé la comunicación e información al personal de la entidad sobre las distintas modalidades de conflicto de intereses y las formas de evitarlo.

6.4. Conclusión

De la revisión realizada, podemos concluir que el PMA aprobado por el ayuntamiento contempla con carácter general los requerimientos mínimos exigidos en la Orden HFP/1030/2021, de forma que le permita garantizar y declarar si los fondos correspondientes se utilizan de conformidad con las normas aplicables, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Alegaciones formuladas al Informe Provisional

ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE LA CÁMARA DE COMPTOS SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA DE 2021

Habiendo recibido el informe provisional de la Cámara de Comptos sobre la Cuenta General del Ayuntamiento de Pamplona de 2021, se formulan las siguientes alegaciones en relación con las alusiones al abono de “*complementos retributivos que exceden de lo previsto en el marco estatutario de los empleados públicos*”, referidos a dos supuestos: la ayuda familiar y la antigüedad, por una parte, y un complemento para determinados puestos de la policía municipal, por otro lado.

**Alegación primera.- Antigüedad y ayuda familiar.**

Sobre los conceptos antigüedad y ayuda familiar, el Ayuntamiento de Pamplona considera que el informe provisional puede incurrir en una contradicción y que, además y por ello, no recoge la debida interpretación del ordenamiento jurídico.

**1.1.-** El informe provisional puede considerarse contradictorio.

La contradicción residiría en la doble afirmación que la Cámara efectúa: por un lado, el abono de estos conceptos se califica como contrario al ordenamiento jurídico; y, por otro, se manifiesta expresamente que su pago no es sino una “*materialización de las mejoras retributivas*” recogidas en el “*Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo entre el Ayuntamiento de Pamplona, sus organismos autónomos y los sindicatos*”, aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento en la sesión celebrada el día 21 de mayo de 2019.

Decimos que puede concurrir una discordancia entre ambas manifestaciones del informe provisional porque, si el acuerdo es legal, cosa que la Cámara de Comptos no cuestiona, y su materialización corresponde a los importes y condiciones del acuerdo, que tampoco se discute, no parece que pueda ser que una materialización de un acuerdo legal en las condiciones de su literalidad resulte contraria al ordenamiento jurídico.

**1.2.-** Los abonos responden plenamente al acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Pamplona y no concurre contravención legal.

Acudiendo ya al contenido material de la cuestión, podernos apreciar que esta se resume en el apartado 24 del informe provisional, siendo los hechos los siguientes, según la literalidad de aquel:

• La Junta de Gobierno Local aprobó el 21 de mayo de 2019 el “Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo entre el Ayuntamiento/OOAA y los sindicatos” y en el que se recogen una serie de incrementos retributivos referidos al periodo 2019-2021.

• La aprobación de este acuerdo colectivo se corresponde con la aplicación de lo previsto en el “II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo” que se aprobó en el Estado en marzo de 2018 y que, entre otras medidas, establece la posibilidad de destinar por las distintas administraciones públicas unos fondos adicionales que, previa negociación colectiva, puedan destinarse a determinadas mejoras retributivas.

• La materialización de las citadas mejoras retributivas en el acuerdo colectivo aprobado en el ayuntamiento se han concentrado en el ejercicio 2021, entre otras, en las siguientes medidas:

– Ayuda familiar. El abono a todo el personal referido al sueldo inicial del nivel/grupo D.

– Premio de antigüedad. Se pretende llegar a su abono también sobre el nivel/grupo D, por lo que transitoriamente se va incrementando, habiéndose aumentado en 2021 un 2'75 por ciento sobre el nivel E.

Es decir:

• Por un lado, se adoptó el “II acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo” entre el Gobierno de España y las organizaciones sindicales CCOO, UGT y CSIF, publicado en el BON número 74, de 26 de marzo de 2018, y cuyo tenor literal decía:

“*De acuerdo con lo previsto en el apartado relativo a fondos adicionales, se prevé asimismo que cada Administración pueda destinar un 0,30 % de su masa salarial para fondos adicionales. En el caso de cumplirse el objetivo de estabilidad presupuestaria (déficit público) en el año 2020 se añadiría en 2021 una subida adicional del 0,55 % ese año, que supondría un 3,85 % de incremento total para dicho ejercicio*”.

• Por otro parte, el acuerdo entre el Ayuntamiento y sus trabajadores, adoptado el día 21 de mayo de 2019, es del tenor literal siguiente:

*“III) Año 2021.*

*Para el caso de que en el año 2020 se cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria (déficit público) en los términos previstos en el II Acuerdo de mejora del empleo público y de condiciones de trabajo, de 9 de marzo de 2018, se prevé una subida adicional para el año 2021 del 0,55%, cuya cuantía se estima en 303.000,00 euros.*

*En el supuesto previsto en el párrafo anterior, con cargo a la citada cantidad y por el referido concepto se acuerda la materialización de las medidas que a continuación se exponen durante la citada anualidad:*

*1. Premio de antigüedad.*

*Se acuerda iniciar el aumento progresivo del importe del quinquenio para todo el personal al servicio del Ayuntamiento de Pamplona y sus organismos autónomos, al objeto de referirlo al sueldo inicial correspondiente al nivel/grupo D, mediante un incremento en 2021 concretado en 2,75% sobre el importe actual.*

*2. Abono ayuda familiar referenciada al nivel/grupo D.*

*Se acuerda abonar durante 2021 a todo el personal el concepto de Ayuda familiar referido al sueldo inicial del nivel/grupo D”.*

Así pues, el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento trae causa de uno previamente efectuado entre el Gobierno de España y varios sindicatos, y, en cuanto a la cuestión que nos ocupa, se limita a materializar los fondos adicionales a través de un mecanismo de pago que, si se quiere, puede calificarse como especial, pero en modo alguno ilegal.

Es evidente que el incremento del premio de antigüedad y de la ayuda familiar es aplicación exclusiva de los fondos adicionales, porque así lo manifiesta el propio acuerdo, de manera literal y reiterada y sin posibilidad alguna de cualquier interpretación diferente. Así, el párrafo de determinación de los conceptos se anuda al previo que alude a los fondos adicionales (“*En el supuesto previsto en el párrafo anterior*”), la cantidad que se abona se vincula a aquellos (“*con cargo la citada cantidad*”), y no solo eso, sino que se explicita que se trata de abonar los fondos adicionales (“*y por el referido concepto*”). En fin, se termina diciendo que los pagos en ayuda familiar y antigüedad son materialización de aquellos (“*se acuerda la materialización de las medidas*”).

Resulta indiscutible que, materialmente, el incremento en el pago de ambos conceptos es el modo de abonar los fondos adicionales. O sea, el incremento de la base de ambos conceptos, pasando del nivel E al D es, simplemente, la forma de materializar ambos conceptos, de tal manera que no sea necesario, informáticamente, la creación de un nuevo concepto en la nómina.

Correlativamente, las conclusiones del informe provisional no resultan conformes al ordenamiento jurídico, toda vez que no es cierto que se haya modificado el régimen legal por el Ayuntamiento ni que se haya pactado un régimen que se separe del recogido en la normativa aplicable.

No hay modificación alguna del régimen legal porque, reiteramos, no se trata de alterar la base de abono de los complementos por antigüedad y ayuda familiar incumpliendo el Estatuto de Personal, sino de utilizar un mecanismo para abonar unos fondos adicionales, contemplados no solo en la normativa presupuestaria sino en los acuerdos del Gobierno de España con los sindicatos, que no se cuestionan.

No se ha pactado modificar el régimen legal de abono de tales complementos salariales, sino que, al revés, se ha pactado que, reconociendo que la base debe ser el nivel E, únicamente durante 2021 y por efecto del acuerdo, va a ser sobre el nivel D, como medio de pago de los fondos adicionales.

En fin, la prueba de la legalidad material del asunto es que, de anularse estos pagos por estos conceptos, debería inmediatamente abonarse la misma cantidad de cualquier otra manera.

Tratándose, por lo expuesto, de una irregularidad formal, y en los términos del informe jurídico, procede la conversión de los complementos derivados de los fondos adicionales, de tal manera que queden desvinculados de los conceptos retributivos “ayuda familiar” y “antigüedad”, mediante la creación de un complemento nuevo de puesto de trabajo y, en su caso, puesto directivo, que dé cumplimiento al “Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo entre el Ayuntamiento/OOAA y los sindicatos”.

Por ello, se solicita a la Cámara de Comptos la modificación del informe provisional en los términos expuestos en este apartado, sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Pamplona también manifiesta expresamente su voluntad de proceder a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo desligando los importes de los fondos adicionales de los conceptos retributivos “antigüedad” y “ayuda familiar”, y creando para ello complementos específicos que atribuyan a cada puesto idénticas retribuciones a las otorgadas ya a través del mecanismo expuesto, de tal manera que, con efecto retroactivo, esta medida no comporte incumplimiento alguno del “Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo entre el Ayuntamiento/OOAA y los sindicatos”.

**Alegación segunda.- Complemento de funciones de puesto (Jefes de Área de la Policía Municipal).**

El informe provisional afirma:

“*hemos observado que 26 empleados lo han percibido sin que tengan soporte en el citado anexo, si bien existen informes de servicios competentes y/o resolución expresa de autorización y abono, a excepción de tres empleados en los que no consta ninguna justificación. Entendemos que el abono de este complemento en estos tres empleados supone la realización de pagos indebidos y que hemos cuantificado en 36.987 euros en el periodo junio de 2017 a diciembre de 2021*”.

El informe se refiere a los tres jefes de área, de las 4 en la que se organiza la Policía Municipal, conforme a su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en la sesión de 2 de marzo de 2017 y publicado en el BON número 65, de 3 de abril de 2017. La Cámara cuestiona el abono de cuantías salariales a los tres jefes de área (comisarios) que corresponden a un complemento de puesto de trabajo que, en plantilla, únicamente se refleja en tal importe para el Comisario Principal.

En relación con este asunto, constan los siguientes antecedentes:

• Tres resoluciones, dos de 2015 y una de 2016, que determinan el reconocimiento del derecho a percibir las diferencias retributivas entre los puestos de Comisario y Comisario Principal, y que resuelven en tal sentido las solicitudes formuladas por los Comisarios. Se adjunta copia.

• El nombramiento de las tres personas citadas como comisarios y jefes de área mediante Resolución de 2 de noviembre de 2015. Se acompaña copia.

• El informe del Jefe de la Policía Municipal, de 16 de diciembre de 2022, donde se manifiesta expresamente que “*las funciones que desempeñan los Jefes de Área (comisario principal y comisarios) son similares en cuanto a contenido y funciones*”, así como que “*en la práctica diaria, no existe diferenciación a nivel decisional, operativo, de estructura y contenido entre los jefes de área, independientemente de su categoría profesional (comisario Principal o Comisario)*”. Se acompaña copia.

• El informe de la Letrada de la Asesoría Jurídica especializada en personal que considera:

– Que “*la razón de aplicación de este complemento se encuentra en el Acuerdo de Equiparación de Policía municipal de Pamplona con Policía Foral, equiparación que data del año 2003 y plasmada también en la actualidad en la disposición adicional primera del Acuerdo Colectivo del Personal del Ayuntamiento de Pamplona y sus Organismos Autónomos para 2017-2019, prorrogado anualmente y ahora vigente (BON 174, de 8 de septiembre de 2017)”.*

Específicamente que “*a la vista de este acuerdo de equiparación y dada la especial situación de mando que ejercen dentro de la Policía Local los jefes de área, les ha sido asignado el complemento de Jefatura de un 10% que la Policía Foral asigna dentro de su plantilla a aquellos puestos que según su organización y estructura también considera de especial situación de mando”.*

– Que “*paralelamente a esta circunstancia normativa, merece destacarse el cambio organizativo efectivo producido dentro de la cúpula de Policía Municipal, en la que el cargo de Comisario principal ha experimentado un proceso de disminución progresiva (amortizaciones naturales mediante jubilaciones) pasando a ser el empleo de Comisario el empleo jerárquico máximo después del Jefe de Policía. Esto queda reflejado en las plantillas orgánicas correspondientes de Pamplona: así de 2011 a 2016 se preveía una estructura en plantilla orgánica de 4 comisarios principales y 5 comisarios; en 2017 y 2018 de 2 comisarios principales y 4 comisarios y desde el 2019 hasta la actualidad 1 solo comisario principal y 4 comisarios”.*

– Que, siendo cierto que las equiparaciones retributivas se efectuaron estando vigente un Reglamento de Organización y funcionamiento de la Policía ya modificado, la norma que ahora despliega efectos jurídicos fundamenta más todavía la equiparación:

Este complemento retribuye las labores de Jefatura de Área del Cuerpo de la Policía municipal de Pamplona, en un 10% sobre el nivel A. Dicha Jefatura a lo largo de estos 10 últimos años ha venido desempeñada por el empleo Comisario Principal y Comisario. El Reglamento de Organización y Funcionamiento de Policía municipal de Pamplona, publicado en el BON 103 de 31 de mayo de 2012 y vigente hasta el 3 de abril de 2017 (momento en que se publica el ahora vigente) atribuía la Jefatura de Área al Comisario Principal, y no al Comisario que jerárquicamente inferior le correspondería la Jefatura de Brigada y no de Área. Sin embargo, en el Reglamento actualmente vigente la figura del Comisario cobra mayor relevancia y tendrá asignada al igual que el Comisario Principal la Jefatura de Áreas dentro de la estructura del Cuerpo Policía.

– Que, en todo caso, ha de regularizarse la situación:

Ahora bien, de la misma manera se evidencia que corresponde efectuar la correspondiente actualización en los complementos retributivos, debiéndose regularizar la plantilla orgánica para este año 2022 en el sentido de ampliar en un 10 % el complemento de puesto de trabajo, o bien y más adecuado todavía incorporar un complemento de Jefatura al empleo de Comisario en un 10%, de conformidad con el artículo 61 de la Ley Foral 23/2018 de Policías de Navarra.

Resulta de todo ello que los comisarios jefes de área desempeñan funciones similares a las atribuidas al comisario principal, como así se ha reconocido expresamente por actos declarativos de derechos cuya vigencia actual debe propugnarse, lo que no impide que deba procederse expresamente a la regularización de los complementos en la relación de puestos de trabajo y plantilla de personal.

Por ello, se solicita a la Cámara de Comptos la modificación del informe provisional en los términos expuestos en este apartado, manifestando el Ayuntamiento de Pamplona, no obstante, su voluntad expresa de acometer la regularización de la relación de puestos de trabajo, de tal manera que se corrija la errónea omisión de la constatación de los reiterados complementos.

Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas al Informe Provisional

Se han analizado las alegaciones recibidas el 10 de enero de 2023 presentadas por el Alcalde del Ayuntamiento de Pamplona, las cuales se incorporan a este informe junto con la respuesta de esta Cámara.

**1.- Alegación primera. Antigüedad y ayuda familiar. Alegación no admitida**

**1.1.- El informe provisional es contradictorio**

El informe provisional en modo alguno es contradictorio. Esta Cámara sí cuestiona la legalidad de la materialización en 2021 de los conceptos “premio por antigüedad” y “ayuda familiar”, y por tanto lo dispuesto en el Acuerdo Colectivo al respecto. Como indicamos en nuestro informe, tanto lo dispuesto en el Acuerdo Colectivo como su materialización es contrario a lo dispuesto en el Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

**1.2.- Los abonos responden plenamente al acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Pamplona y no existe contravención legal alguna.**

Esta Cámara se reitera en su afirmación de que la aplicación de los fondos adicionales en el ejercicio 2021 deberá hacerse respetando la legalidad vigente. Los Acuerdos que determinen condiciones de trabajo de los funcionarios están sometidos al principio de legalidad y jerarquía normativa, y consecuentemente, no pueden desplazar ni ser contrarios a lo previsto en una norma con rango de ley.

En concreto, la existencia de un Acuerdo Colectivo no ampara la modificación del régimen legal de cuantificación y abono de los complementos salariales de ayuda familiar y antigüedad que, para los funcionarios del Ayuntamiento de Pamplona, se encuentra recogido expresamente en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. De hecho, el “*II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo”* de 9 de marzo de 2018expresamente determina que cualquier actuación derivada del Acuerdo deberá siempre realizarse “*con sujeción a la legalidad vigente en cada momento*”.

En todo caso, esta Cámara concluye sobre hechos revisados en el ejercicio 2021, excediendo por lo tanto de nuestro alcance la fiscalización de posibles hechos o actos de relevancia jurídica a efectuar a posteriori, y sobre los que no podemos pronunciarnos.

**2.- Alegación segunda. Complemento de funciones de puesto (Jefes de Área de la Policía Municipal). Alegación admitida**

En relación a esta alegación, destacamos que se ha aportado acompañando a la misma, nueva documentación que no fue facilitada en el momento de emisión del informe provisional. No obstante, se admite la alegación, al acreditar el ayuntamiento la existencia de actos administrativos generadores de derechos favorables a los interesados que fueron aprobados en los ejercicios 2015 y 2016 y que se mantienen vigentes.

Asimismo, indicamos que el nuevo Reglamento de Organización de la Policía Municipal de 2 de marzo de 2017, atribuye una expresa diferenciación de funciones y responsabilidades entre el comisario principal y los comisarios, modificando lo dispuesto sobre esta cuestión que establecía el anterior reglamento de 2012. Esta diferencia en el ejercicio de funciones está identificada en los respectivos puestos de trabajo de la plantilla orgánica de 2021, donde únicamente para el puesto de trabajo de comisario principal figura un complemento de puesto de trabajo superior en un diez por ciento respecto a los comisarios.

Por lo tanto, desde el 4 de abril de 2017, fecha de entrada en vigor del nuevo reglamento, se debiera haber contemplado en la plantilla orgánica los complementos que correspondiesen a cada puesto de trabajo en coherencia con el ejercicio de funciones establecido en el marco legal vigente.

**Nota.** En las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Pamplona hemos procedido a eliminar todos aquellos datos personales en cumplimiento de la política de protección de datos personales de la Cámara de Comptos.

Pamplona a 12 de enero de 2023

El presidente, Ignacio Cabeza del Salvador

Memoria de las cuentas anuales consolidadas del Ayuntamiento de Pamplona, a 31/12/2021

1. Nuestro informe se acompaña de la memoria sobre las Cuenta General del Ayuntamiento de Pamplona correspondiente al ejercicio 2021. El contenido completo de la Cuenta General puede consultarse en:

   <https://www.pamplona.es/ayuntamiento/presupuestos-municipales> [↑](#footnote-ref-1)
2. Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo. BOE de 26 de marzo de 2018 [↑](#footnote-ref-2)
3. Los presupuestos de 2019 y 2020 fueron presupuestos prorrogados del ejercicio 2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. La carga financiera incluye la amortización anual de préstamos más los intereses. [↑](#footnote-ref-4)
5. Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. [↑](#footnote-ref-5)
6. Párrafo modificado al aceptarse la Alegación Segunda. [↑](#footnote-ref-6)
7. Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo. BOE de 26 de marzo de 2018. [↑](#footnote-ref-7)
8. Financiación prevista en el artículo 2.e) de la Ley Orgánica 8/2007 de 4 de julio de financiación de los partidos políticos. [↑](#footnote-ref-8)
9. Escuela Infantil en el barrio del Soto Lezkairu. [↑](#footnote-ref-9)
10. Se argumenta en los informes técnicos la existencia de incrementos del coste, del precio medio/hora y disminución tanto en el nivel de horas prestadas como en el nivel de actividad, así como una serie de problemas organizativos que afectan a la calidad del servicio. La referencia a estas circunstancias se incluye en las sentencias citadas. [↑](#footnote-ref-10)
11. El art.13 del Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ayuntamiento de Pamplona, bajo la rúbrica *“promoción del empleo público (..)”,* establece que *“el Ayuntamiento de Pamplona, con el fin de proporcional el empleo público, no externalizará trabajos actualmente realizados por personal laboral fijo o indefinido no fijo”.* [↑](#footnote-ref-11)
12. Equipo Municipal de Atención a Domicilio. [↑](#footnote-ref-12)
13. Demarcación de Navarra. [↑](#footnote-ref-13)