



Ambito de la
Administración Local

Racionalidad económica en el Valle de Salazar



Enero de 2000



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
COMPTOS
GANBERA

Índice

	<i>PÁGINA</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. OBJETIVO	4
III. ALCANCE Y LIMITACIONES.....	5
IV. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS RESTADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS Y JUNTA GENERAL DEL VALLE	7
IV.1. Educación.....	10
IV.2. Servicios Sociales.....	10
IV.3. Residuos Sólidos Urbanos.....	11
IV.4. Abastecimiento de agua.....	12
IV.5. Deportes	14
IV.6. Cultura	15
IV.7. Montes.....	16
IV.8. Estructura.....	17
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	21

I. Introducción

El Valle de Salazar situado al norte de Navarra a 80 km. de Pamplona está integrado por las villas de Esparza de Salazar (122 habitantes), Ezcároz (366 habitantes), Gallués (122 habitantes), Güesa (79 habitantes), Izalzu (52 habitantes), Jaurrieta (264 habitantes), Ochagavía (680 habitantes), Oronz (61 habitantes), Sarriés (79 habitantes), y de la Junta General del Valle de Salazar.

Estas nueve villas constituyen la Mancomunidad del Valle de Salazar siendo la Junta General del Valle la representante y administradora de todos los bienes que constituyen dicha Mancomunidad.

Con este informe, la Cámara de Comptos concluye el análisis del Valle de Salazar ya que complementa al trabajo de fiscalización financiera realizado sobre las liquidaciones de presupuestos de 1998, ofreciendo, por tanto, una visión global sobre el conjunto de actividades y su racionalidad desarrolladas por las entidades locales del Valle.

II. Objetivo

De acuerdo con la Ley Foral 6/90, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 2/95, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido a realizar el análisis de la prestación de los servicios públicos por los Ayuntamientos y de la Junta General del Valle.

Con la realización de este trabajo se persigue un **doble objetivo**:

a) Determinar, analizar y cuantificar el coste de los servicios públicos esenciales prestados por cada una de las entidades locales que conforman el valle de Salazar.

b) A la vista del diagnóstico anterior y teniendo en cuenta el principio de racionalidad que debe imperar en la gestión pública, proponer un conjunto de recomendaciones y sugerencias que conduzcan hacia una prestación de servicios públicos que compatibilice coste con un nivel adecuado de calidad.

No constituye objetivo de este informe la elaboración y diseño de propuestas concretas acerca de como reorganizar la prestación de servicios en el Valle, ya que entendemos que ello es una decisión que compete exclusivamente a las entidades y ciudadanos implicados.

III. Alcance y limitaciones

El informe que se presenta a continuación recoge el resultado del análisis efectuado sobre la racionalidad en la gestión de los distintos servicios que prestan los Ayuntamientos de Esparza de Salazar, Ezcároz, Gallués, Güesa, Izalzu, Jaurrieta, Ochagavía, Oronz, Sarriés, y de la Junta General del Valle de Salazar.

Como servicios se entiende el conjunto de prestaciones y actividades a los que tiene acceso los ciudadanos del Valle ya sean ofertados por los Ayuntamientos o por la Junta.

Dada la reducida dimensión de las entidades, el análisis y la identificación de los servicios es compleja; para la realización del presente estudio se han considerado los siguientes servicios esenciales: Educación, Servicios Sociales, Residuos Sólidos Urbanos, Abastecimiento de Agua, Deportes, Cultura, Montes y Estructura.

Los costes imputados a cada servicio son los que se desprenden de la contabilidad presupuestaria, sin considerar los repartos de estructura ni cálculo de amortizaciones.

Se ha considerado como estructura aquellos gastos que no han podido ser imputados a los diversos servicios analizados.

Para la realización del presente estudio, se ha utilizado tanto información cualitativa proporcionada por los Ayuntamientos y la Junta del Valle mediante entrevistas realizadas, como cuantitativa referida a los gastos e ingresos obtenidos, básicamente, de los registros contables.

Este informe está condicionado o limitado por los siguientes aspectos:

- El desarrollo de la clasificación funcional se realiza por capítulo, lo que dificulta determinar los costes por servicios.
 - Los presupuestos que disponen cada una de las entidades son reducidos y la imputación a los servicios de los distintos gastos es dificultosa.
 - Las amortizaciones constituyen uno de los principales componentes del coste de los servicios. Dado que no se dispone de inventarios actualizados, no se ha podido realizar la dotación de estas amortizaciones a cada uno de los servicios, por lo que el cálculo de costes podría variar de forma importante.
-
- La inexistencia de un sistema de control de dedicación del personal que permita distribuir con cierta fiabilidad el tiempo imputable de las personas que prestan sus servicios en estas entidades, ha condicionado que,

básicamente, los gastos de personal se hayan considerado como estructura.

El informe se estructura fundamentalmente en dos áreas; en la primera de ellas, se determina y cuantifica el coste de los servicios esenciales revisados, y, en la segunda, se extraen un conjunto de conclusiones y de recomendaciones.

El trabajo de campo se realizó entre los meses de junio y septiembre de 1999.

Agradecemos al personal de los distintos Ayuntamientos y de la Junta General del Valle la colaboración prestada en la realización del presente informe.

IV. Análisis de los servicios públicos restados por los Ayuntamientos y Junta General del Valle

Los artículos 29 y 31 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra indican que los municipios de Navarra tienen las competencias y deben de prestar los servicios que con carácter mínimo se establece en la legislación general.

Así, la Ley de Bases de Régimen Local define que el municipio debe promover y prestar los servicios necesarios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. En concreto, los art. 25 y 26 señalan:

“Artículo 25.

El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- m) Transporte público de viajeros.
- n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo.
- o) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

“Artículo 26.

Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

En todos los Municipios:

- a) Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas”.

Todos los Ayuntamientos del Valle prestan los servicios mínimos que legalmente les corresponden aunque a efectos de este análisis, se han considerado como estructura, una parte de los mismos.

En los cuadros de las siguientes páginas, se presentan los resúmenes de gastos e ingresos correspondientes a los servicios analizados en las diversas entidades.

Gastos

Entidad	Educación	Servicios sociales	Residuos sólidos urbanos	Abastecimiento de agua	Deportes	Cultura	Montes	Estructura	Total
Esparza	0	0	624.624	0	0	3.675.290	1.493.576	4.628.679	10.422.169
Ezcároz	300.000	0	1.812.213	406.902	0	4.839.482	3.944.561	12.734.556	24.037.714
Gallués	0	0	432.567	0	0	73.818	87.725	2.749.286	3.343.396
Güesa	0	0	229.068	0	0	0	0	1.705.950	1.935.018
Izalzu	0	0	490.485	0	0	612.444	1.538.013	1.613.963	4.254.905
Jaurrieta	0	0	1.767.800	500.000	0	3.292.003	3.084.188	9.258.847	17.902.838
Ochagavía	2.502.288	0	4.120.116	1.215.385	1.833.731	7.759.739	2.441.312	29.880.890	49.753.461
Oronz	0	0	337.667	255.929	0	727.967	581.674	2.821.602	4.724.839
Sarriés	0	0	185.024	0	0	0	0	1.610.842	1.795.866
Junta del Valle	1.312.738	3.000.000	6.595.529	0	762.851	11.812.840	39.364.271	30.729.940	93.578.169
Total	4.115.026	3.000.000	16.595.093	2.378.216	2.596.582	32.793.583	52.535.320	97.734.555	211.748.375

Ingresos

Entidad	Educación	Servicios sociales	Residuos sólidos urbanos	Abastecimiento de agua	Deportes	Cultura	Montes	Estructura	Total
Esparza	0	0	626.164	160.767	0	0	6.744.883	5.471.550	13.003.364
Ezcároz	0	0	1.828.273	1.594.806	0	787.505	8.973.442	19.661.655	32.845.681
Gallués	0	0	412.664	10.000	0	0	1.100.166	5.751.286	7.274.116
Güesa	0	0	229.078	0	0	0	0	2.736.068	2.965.146
Izalzu	0	0	407.541	238.468	0	0	0	4.645.107	5.291.116
Jaurrieta	0	0	1.258.088	1.089.578	0	128.250	7.749.955	14.790.040	25.015.911
Ochagavía	1.970.471	0	4.582.492	2.128.411	5.464.636	476.067	10.489.704	39.610.271	64.722.052
Oronz	0	0	366.773	111.797	0	166.000	1.537.007	3.327.315	5.508.892
Sarriés	0	0	185.024	0	0	0	0	2.754.137	2.939.161
Junta del Valle	0	0	128.120	0	775.012	4.475.962	151.515.065	17.070.929	173.965.088
Total	1.970.471	0	10.024.217	5.333.827	6.239.648	6.033.784	188.110.22	115.818.35	333.530.527

A continuación se desarrollan individualmente los servicios que se han analizado.

IV.1. Educación

Según la Ley de Bases de Régimen Local los municipios participarán en la programación de la enseñanza y cooperarán con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes Públicos, intervendrán en sus órganos de gestión y participarán en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Los municipios en los que se han realizado las concentraciones escolares son los de Ezcároz y Ochagavía. El colegio público de Ezcároz imparte la enseñanza de primaria y el Colegio de Ochagavía la enseñanza primaria y secundaria, siendo el número de alumnos de ambos centros de 14 y 80 alumnos, respectivamente.

En el siguiente cuadro se presentan los gastos e ingresos de cada uno de los Ayuntamientos:

Ayuntamientos	Gasto	Ingreso	Diferencia
Ezcároz	300.000	0	-300.000
Ochagavía	2.502.288	1.970.471	-531.817
Junta del Valle	1.312.738	0	-1.312.738
Total	4.115.026	1.970.471	-2.144.555

Los gastos que se recogen en ambos municipios corresponden, básicamente, a los gastos de conservación y mantenimiento de las instalaciones (gasóleo, luz, teléfono, etc.).

Los ingresos del ayuntamiento de Ochagavía corresponden a subvenciones del Gobierno de Navarra para la concentración escolar, funcionamiento, conservación y limpieza de las instalaciones donde se imparten las clases.

IV.2. Servicios Sociales

Los servicios sociales se prestan por la Mancomunidad de Servicios Sociales, asumiendo el coste la Junta General del Valle de Salazar. El resto se financia por medio de subvenciones del Gobierno de Navarra y tasas por el Servicio de Atención a domicilio.

El servicio mancomunado se viene prestando con 7 personas: 1 trabajador social (jornada completa), 5 trabajadores familiares a media jornada y un auxiliar administrativo a media jornada.

La aportación al servicio social de base realizada por la Junta del Valle asciende en el ejercicio 1998 a 3.000.000 pesetas. Según nos ha informado la secretaria de Ezcároz, el resto de los gastos de la mancomunidad se financia por medio de subvenciones del Gobierno de Navarra y tasas por el Servicio de Atención a domicilio.

IV.3. Residuos Sólidos Urbanos

Para la prestación del servicio de Recogida y Tratamiento de residuos sólidos urbanos, los Ayuntamientos que componen el Valle de Salazar se encuentran agrupados en la Mancomunidad de Residuos Sólidos Urbanos de Esca-Salazar.

Las tarifas a aplicar son iguales para todos los Ayuntamientos y se fijan desde la Mancomunidad, en función de los diversos tipos de establecimientos.

La recogida de los Residuos Sólidos Urbanos se realiza a través de contenedores con una periodicidad de 2 días por semana, con excepción de los meses de Julio y Agosto en los cuales se realiza 3 días por semana.

La eliminación de los Residuos Sólidos Urbanos se viene realizando en el Término municipal de Aspurz.

Los Ayuntamientos se limitan a realizar la gestión de cobro, asumiendo la morosidad de sus contribuyentes. La facturación se viene realizando de forma anual.

En el cuadro que se presenta a continuación se recogen los datos referidos al número aproximado de recibos y porcentaje de domiciliación por cada uno de los Ayuntamientos.

Municipio	Nº de recibos	Domiciliación
Esparza de Salazar	50	15,00%
Ezcároz	185	80,00%
Gallués	75	85,00%
Güesa	30	75,00%
Izalzu	35	80,00%
Jaurrieta	130	10,00%
Ochagavía	383	85,00%
Oronz	28	100,00%
Sarriés	15	85,00%

Las aportaciones que corresponden a cada municipio se fijan desde la Mancomunidad en función del número de viviendas y otros establecimientos existentes en cada uno de ellos.

En el cuadro que se presenta a continuación se observan los gastos e ingresos de cada uno de los Ayuntamientos:

Municipio	Gasto	Ingreso	Diferencia
Esparza de Salazar	624.624	626.167	1.540
Ezcároz	1.812.213	1.828.273	16.060
Gallués	432.567	412.664	-19.903
Güesa	229.068	229.078	10
Izalzu	490.485	407.541	-82.944
Jaurrieta	1.767.800	1.258.088	-509.712
Ochagavía	4.120.116	4.582.492	462.376
Oronz	337.667	366.773	29.106
Sarriés	185.024	185.024	0
Junta del Valle	6.595.529	128.120	-6.467.409
Total	16.595.093	10.024.217	-6.570.876

La diferencia entre gastos e ingresos en los diferentes municipios se corresponde con desfases en el cobro de los recibos. La Junta General del Valle subvenciona el 80% del recibo de los vecinos del Valle según las comunicaciones de residencia de cada municipio.

El gasto que se recoge en las liquidaciones corresponde a las aportaciones que se realicen para el funcionamiento de la Mancomunidad.

IV.4. Abastecimiento de agua

La prestación del servicio de Abastecimiento de agua se viene realizando de forma individual por cada uno de los Ayuntamientos.

Ninguno de los municipios presenta actualmente problemas de suministro de agua, habiéndose superado los problemas existentes con anterioridad en Ezcároz. Los municipios de Izalzu, Ochagavía, Ezcároz, Oronz, Esparza de Salazar y Sarriés constituyen la Mancomunidad de Aguas Arratoz, para el suministro de agua en alta.

Durante estos últimos años los Ayuntamientos están dedicando su esfuerzo inversor a adecuar las redes de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas. En Ochagavía, las redes de suministro están algo anticuadas lo que produce fugas.

Los municipios de Izalzu y Ochagavía disponen de una Planta Depuradora de Aguas Residuales cuyos costes de explotación son financiados por NILSA.

Los precios que se cobran por el Abastecimiento y Saneamiento no son homogéneos. Por lo que respecta al agua, generalmente se cobra se-

gún el consumo de los contadores instalados, aunque también se da el caso del municipio de Gallués que no tiene instalados contadores y se limitan a cobrar un importe fijo anual. La facturación de los diferentes conceptos se realiza con periodicidad anual.

En el siguiente cuadro se presentan los datos relativos a precios por consumo, cuota fija anual, tasa de saneamiento, importe fijo de alcantarillado, número de recibos y porcentaje de domiciliación.

Municipio	Precio de consumo (m ³)	Cuota fija anual	Tasa saneamiento (m ³)	Alcantarillado anual	Número de recibos	% domiciliación
Esparza	12,0	1.000	26,6	0	65	15,00%
Ezcároz	45,0	2.000	26,6	0	192	0,00%
Gallués	0,0	2.000	0,0	0	5	100,00%
Güesa	0,0	0	0,0	0	0	0,00%
Izalzu	30,2	0	0,0	4.000	34	80,00%
Jaurrieta	40,0	1.000	0,0	500	117	50,00%
Ochagavía	20,0	1.000	0,0	1.400	353	90,00%
Oronz	20,0	200	26,7	0	30	100,00%
Sarriés	0,0	0	0,0	0	0	0,00%

A continuación, se presentan los gastos e ingresos de cada uno de los Ayuntamientos:

Municipio	Gasto	Ingreso	Diferencia
Esparza	0	160.767	160.767
Ezcároz	406.902	1.594.806	1.187.904
Gallués	0	10.000	10.000
Izalzu	0	238.468	238.468
Jaurrieta	500.000	1.089.578	589.578
Ochagavía	1.215.385	2.128.411	913.026
Oronz	255.929	111.797	-144.132
Total	2.378.216	5.333.827	2.955.611

IV.5. Deportes

Las instalaciones deportivas existentes en el Valle de Salazar se recogen en el siguiente cuadro:

Entidad	Frontón		Polideportivo	Piscina		Otros
	Cubierto	Descubierto		Normal	Fluvial	
Esparza	-	X	-	X	-	-
Ezcároz	X	-	-	-	X	-
Gallués	-	-	-	-	-	-
Güesa	-	-	-	-	-	-
Izalzu	-	X	-	-	-	-
Jaurrieta	X	-	-	-	X	-
Ochagavía	X	-	-	-	X	-
Oronz	-	-	-	-	-	-
Sarriés	-	-	-	-	-	-
Junta del Valle						Pista de esquí

La gestión deportiva en los municipios se viene realizando de forma directa por los propios Ayuntamientos. En el Ayuntamiento de Ochagavía existe una comisión de Cultura y Deportes que es la encargada de este área en ese municipio.

En el cuadro que se presenta a continuación se observan los gastos e ingresos de cada uno de los Ayuntamientos:

Municipio	Gasto	Ingreso	Diferencia
Ochagavía	1.833.731	5.464.636	3.630.905
Junta del Valle	762.851	775.012	12.161
Total	2.596.582	6.239.648	3.643.066

Los Ayuntamientos de Isaba (Valle del Roncal) y Ochagavía junto con el Instituto de Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra firmaron un acuerdo para la gestión y organización de las campañas escolares de esquí de fondo en los Valles del Roncal y Salazar, encargándose de la gestión de estas campañas el Ayuntamiento de Isaba.

Los ingresos del Ayuntamiento de Ochagavía corresponden, básicamente, a subvenciones recibidas del Gobierno de Navarra por la organización y gestión de la Campaña de esquí de fondo. Los gastos corresponden al funcionamiento y mantenimiento del frontón y piscina fluvial.

Las pistas y la infraestructura de la actividad relacionada con el esquí son propiedad de la junta del Valle y la explotación de las mismas está subcontratada a un particular. El canon del año 1998 ha sido de 775.012 pesetas.

IV.6. Cultura

Bajo el concepto de Cultura se han incluido las actividades relacionadas con Turismo, Euskera, Festejos, Bibliotecas y Actividades Culturales propiamente dichas.

La totalidad de los municipios que conforman el valle se hallan integrados en el Consorcio Turístico del Pirineo Navarro, que es el encargado de desarrollar las actividades de fomento turístico.

El turismo, como sector económico, en los últimos ejercicios viene tomando una importancia singular en la economía del valle; la proliferación de estructuras hoteleras, casas rurales y campings ha sido palpable.

Los festejos populares tienen un arraigo y tradición que les hacen ser un importante reclamo, así además de las fiestas patronales de cada municipio.

La actividad que se viene desarrollando en temas de Euskera, está orientada hacia la paulatina recuperación del Euskera en el Valle, siendo la Junta General del Valle la principal promotora de actividades en Euskera: curso diversos, taller de teatro, revistas, catálogos, etc.

Una carencia del Valle es la ausencia de bibliotecas.

En el cuadro que se presenta a continuación se observan los gastos e ingresos de cada uno de los Ayuntamientos:

Municipio	Gasto	Ingreso	Diferencia
Esparza	3.675.290	0	-3.675.290
Ezcároz	4.839.482	787.505	-4.051.977
Gallués	73.818	0	-73.818
Izalzu	612.444	0	-612.444
Jaurrieta	3.292.003	128.250	-3.163.753
Ochagavía	7.759.739	476.067	-7.283.672
Oronz	727.967	166.000	-561.967
Junta del Valle	11.812.840	4.475.962	-7.336.878
Total	32.793.583	6.033.784	-26.759.799

Los gastos se han desglosado en fiestas, aportaciones al Consorcio Turístico y un tercer concepto que engloba el resto. Incluidos en otros cabe destacar los gastos financieros correspondientes a la financiación de las inversiones en los campings de Ochagavía y Esparza.

Municipio	Fiestas	Consorcio	Otros	Total
Esparza	1.628.044	84.349	1.962.897	3.675.290
Ezcároz	4.070.372	589.110	180.000	4.839.482
Gallués	0	73.818	0	73.818
Izalzu	555.095	0	57.349	612.444
Jaurrieta	2.943.782	285.221	63.000	3.292.003
Ochagavía	4.712.772	290.514	2.756.453	7.759.739
Oronz	648.556	79.411	0	727.967
Junta del Valle	2.587.738	0	9.225.102	11.812.840
Total	17.146.359	1.402.423	14.244.801	32.793.583

Entre los ingresos de la Junta cabe destacar las subvenciones recibidas del Gobierno de Navarra por el técnico y actividades en Euskera. Los ingresos de Ezcároz corresponden básicamente a las recaudaciones de actividades durante las fiestas.

IV.7. Montes

La riqueza forestal de los Ayuntamientos del Valle de Salazar y de la junta del Valle es importante y supone una fuente de financiación básica de todas estas entidades.

La extensión del Valle de Salazar es de aproximadamente 31.000 hectáreas. Las propiedades de la Junta del Valle son de alrededor de 8.750 hectáreas distribuidas en los diferentes municipios del Valle.

En el cuadro siguiente se presentan los gastos e ingresos liquidados de cada una de las entidades.

Municipio	Gasto	Ingreso	Diferencia
Esparza	1.493.576	6.744.883	5.251.307
Ezcároz	3.944.561	8.973.442	5.028.881
Gallués	87.725	1.100.166	1.012.441
Izalzu	1.538.013	0	-1.538.013
Jaurrieta	3.084.188	7.749.955	4.665.767
Ochagavía	2.441.312	10.489.704	8.048.392
Oronz	581.674	1.537.007	955.333
Junta del Valle	39.364.271	151.515.065	112.150.794
Total	52.535.320	188.110.222	135.574.902

Los ingresos considerados en este servicio son principalmente los cobros de aprovechamientos forestales, así como hierbas, arriendos de cotos de caza y pastizales. También se incluyen las subvenciones del Gobierno de Navarra para mejoras de montes.

Los gastos más significativos corresponden al personal y los servicios recibidos para la mejora de montes y pastizales y su correspondiente seguridad social agraria.

IV.8. Estructura

Tal y como se comenta en el apartado III del presente trabajo se ha definido como Estructura todo aquel servicio que bien por su dimensión o por su contenido no se ha considerado interesante desglosar y todos aquellos servicios generales o de administración que no pueden incluirse o repartirse entre los servicios analizados.

Por tanto, bajo el concepto de estructura se va a recoger todo el gasto que no ha sido encuadrado en el resto de servicios.

El componente principal del servicio de Estructura de los Ayuntamientos va a ser el gasto de personal que supone el 47% del gasto, siendo las compras de bienes corrientes y servicios con el 40% el segundo capítulo en importancia.

El **personal** con consideración de estructura que presta sus servicios en cada uno de los Ayuntamientos a 31 de diciembre de 1998 es el siguiente:

Esparza:

- Secretario (funcionario) compartido con Gallués, Güesa y Sarriés.

Ezcároz:

- Secretaria (contrato administrativo), compartida con Jaurrieta y Oronz.
- Empleado de servicios múltiples (laboral).

Gallués:

- Secretario (funcionario), compartido con Esparza de Salazar, Güesa y Sarriés.

Güesa:

- Secretario (funcionario), compartido con Esparza de Salazar, Sarriés y Gallués.

Izalzu:

- Secretario, funcionario en comisión de servicios especiales para el Gobierno de Navarra, compartido con Ochagavía.
- Secretario sustituto, contratado administrativo, compartido con Ochagavía.

Jaurrieta:

- Secretaria (contrato administrativo), compartida con Ezcároz y Oronz.
- Empleado de servicios múltiples (laboral).

Ochagavía:

- Secretario (funcionario en comisión de servicios especiales para el Gobierno de Navarra), compartido con Izalzu.
- Secretario sustituto (contrato administrativo), compartido con Izalzu.
- Empleado de servicios múltiples (funcionario).

Oronz:

- Secretaria (contrato administrativo), compartida con Ezcároz y Jaurrieta.

Sarriés:

- Secretario (funcionario), compartido con Esparza de Salazar, Güesa y Gallués.

Junta del Valle de Salazar:

- Secretaria, contratada laboral.
- Auxiliar administrativo, contrato laboral a media jornada.

Las necesidades que se plantean en materia de urbanismo, en los municipios del Valle de Salazar son atendidas por la subcontratación de asesores externos en función del volumen de trabajo que se plantea.

En los Ayuntamientos de Ezcároz, Jaurrieta y Oronz por un lado y Ochagavía e Izalzu por otro, que comparten secretario, dicho gasto se considera como gasto de personal en uno de ellos y como transferencia en los otros. A los efectos de este análisis se ha procedido a imputar a cada Ayuntamiento como gasto de personal la parte que le corresponde. Las reclasificaciones realizadas son las siguientes:

Municipio	Importe
Ezcároz	-2.101.897
Izalzu	214.277
Jaurrieta	1.754.855
Ochagavía	-214.277
Oronz	347.042
Total	0

En el siguiente se presentan los gastos de estructura clasificados por conceptos económicos:

Municipio	Gastos de personal	Comp. bienes ctes. y serv.	Gastos financieros	Transferencias corrientes	Total
Esparza	2.794.784	1.659.510	0	174.385	4.628.679
Ezcároz	6.298.049	6.015.583	0	420.924	12.734.556
Gallués	1.994.011	481.119	0	274.156	2.749.286
Güesa	1.241.887	301.895	0	162.168	1.705.950
Izalzu	418.503	1.078.822	0	116.638	1.613.963
Jaurrieta	4.065.889	4.782.400	0	410.558	9.258.847
Ochagavía	11.253.333	12.200.757	0	6.426.800	29.880.890
Oronz	623.577	1.362.568	671.000	164.457	2.821.602
Sarriés	1.334.615	93.616	0	182.611	1.610.842
Junta del Valle	16.085.419	10.677.960	58.234	3.908.327	30.729.940
Total	46.110.067	38.654.230	729.234	12.241.024	97.734.555
% de particip.	47,18%	39,55%	0,75%	12,52%	100,00%

Por otro lado en el siguiente cuadro se presentan por conceptos y entidades los ingresos corrientes que no se han considerado en los servicios analizados:

Concepto/Municipio	Esparza	Ezcároz	Gallués	Güesa	Izalzu	Jaurrieta	Ochagavía	Oronz	Sarriés	Junta Valle	Total
Impuestos	1.542.987	6.522.367	2.818.843	985.808	1.471.126	5.209.924	10.782.275	1.542.221	1.188.207		32.063.758
Otras tasas e ingr.	186.593	1.148.388	137.972	104.035	547.136	1.065.724	1.171.233	265.600	0	1.625.033	6.251.714
Particip. imp. Nav.	2.872.892	9.412.464	2.569.346	1.599.279	1.434.235	6.771.099	19.037.425	1.422.363	1.458.587		46.577.690
Otras transferencias	344.539	307.473	49.836	34.408	254.094	249.171	2.758.418	20.964	67.800	8.247.116	12.333.819
Otros ingr. patrim.	473.289	1.265.805	175.289	12.538	487.516	1.175.289	378.202	76.167	39.543	7.069.949	11.153.587
Otros ingresos	51.250	1.005.158	0	0	451.000	318.833	5.482.718	0	0	128.831	7.437.790
Total	5.471.550	19.661.655	5.751.286	2.736.068	4.645.107	14.790.040	39.610.271	3.327.315	2.754.137	17.070.929	115.818.358

V. Conclusiones y recomendaciones

En este apartado se exponen las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio realizado, junto con aquellas que surgen de un análisis estratégico de la situación y de las tendencias que se viene desarrollando en el Sector Público Local. Todo ello teniendo en cuenta el alcance y las limitaciones que han afectado al trabajo efectuado.

Las recomendaciones que se exponen han de ser estudiadas, reflexionadas y consensuadas por todas las partes implicadas. Su posible implantación exigiría una previa priorización en función de los recursos disponibles y han de estar condicionadas por la posición de los vecinos y las decisiones adoptadas por las entidades locales que conforman el Valle. Todo ello dirigido a lograr una mayor racionalidad en la gestión de los servicios públicos locales dentro de unas coordenadas de calidad y de coste en su prestación.

1ª. La estructura organizativa política del Valle de Salazar -1.825 habitantes distribuidos en nueve ayuntamientos- condiciona la prestación de los servicios, tanto por su reducida dimensión poblacional como por su amplia extensión geográfica -310 km²- y especial orografía.

2ª. En la actualidad, el total de servicios prestados por las anteriores entidades locales representan un gasto de 212 millones, es decir, aproximadamente 116.000 ptas. por cada ciudadano del Valle.

De este gasto total, 98 millones se destinan a financiar los gastos de estructura -es decir, un 46%-. Este gasto corresponde fundamentalmente a personal administrativo y otro personal -46 millones- y gastos en bienes corrientes y servicios -39 millones-.

El gasto del resto de servicios analizados asciende a 114 millones -es decir, un 54% del total de gasto- de acuerdo con el siguiente detalle, en millones y en porcentaje:

Servicio	Importe (en millones)	Porcentaje
Educación	4,1	3,61%
Servicios sociales	3,0	2,63%
Residuos sólidos urbanos	16,6	14,56%
Abastecimiento de agua	2,4	2,09%
Deportes	2,6	2,28%
Cultura	32,8	28,76%
Montes	52,5	46,08%
Total	114,0	100,00%

Como puede observarse, entre cultura y mantenimiento de montes se explica prácticamente el 75% del total del gasto analizado.

3ª. Los gastos anteriores se han financiado, de acuerdo con los presupuestos, con un total de 334 millones de ingresos, que representa aproximadamente 183.000 ptas. de gasto per capita. De este importe, prácticamente 90.000 pts. tienen su origen en los ingresos derivados de aprovechamientos forestales.

De la comparación con los gastos incurridos se obtiene de un excedente de financiación de 155 millones.

Teniendo en cuenta la estratificación de servicios realizada, los de estructura asumen un total de 116 millones, en tanto que el resto de servicios de 218 millones.

4ª. Al objeto de ubicar en su contexto adecuado los gastos de estructura del área de administración, en el cuadro siguiente se recoge el número de empleados asignados a la citada área, tanto en el conjunto de las entidades del Valle como en la comparación con:

- Otras entidades locales simples de parecido volumen poblacional (Aoiz y Olazagutía).
- El Valle del Roncal, que presenta unas características muy similares.
- El Valle de Baztan que, aun teniendo una población muy superior, presenta una estructura geográfica y de dispersión semejante, si bien su organización política es muy diferente al existir una sólo entidad local para todo el Valle.

Referencia	Valle de Salazar	Valle de Roncal	Valle de Baztan	Lumbier	Aoiz	Olazagutía
Población	1.825	1.872	7.806	1.419	1.848	1.622
Extensión (km ²)	310,0	412,2	376,8	56,9	13,2	19,6
Gastos (en millones)	212 (3)	281 (2)	768 (2)	173 (2)	174 (2)	204 (1)
Secretarios	4	4	1	1	1	1
Economistas/interventores	-	-	1	-	-	1
Oficial administrativo	-	1	4	1	-	1
Auxiliar administrativo	0,5	-	1	1	2	-
Servicios múltiples	3	3	1	1	1	1
Total personas admón.	7,5	8	8	4	4	4
Coste personal admón. por habitantes (pesetas) (4)	11.513	11.000	2.385	6.600	4.800	6.600
Empleado por km ²	0,02	0,02	0,02	0,2	0,30	0,20
Empleado por cada 100 hab.	0,41	0,43	0,10	0,25	0,22	0,25

(1) referidos a 1996.

(2) referidos a 1997.

(3) referidos a 1998.

(4) coste determinado exclusivamente por el sueldo de nivel.

De su análisis y con las lógicas limitaciones de la comparación, destacamos los siguientes rasgos:

- Los datos obtenidos para el Valle de Salazar son similares en prácticamente todos los aspectos al Valle del Roncal, lo que era previsible dado que su estructura administrativa, tamaño y dispersión presentan características muy parecidas.
- El personal de administración del Valle prácticamente duplica al existente en el resto de entidades locales simples comparadas, las cuales mantienen idéntica composición; no obstante coincide en número -no en estructura- con el Valle de Baztan, cuando éste tiene prácticamente cuatro veces más de población. Esta tendencia se observa en el ratio de empleado por cada 100 habitantes.
- Las estructuras de los Valles de Salazar y Roncal por un lado y la del Valle de Baztan por otro se diferencia esencialmente en un mayor peso específico del puesto de secretario frente al del administrativo, por lo que aquél dedica un amplio porcentaje de tiempo a cubrir las necesidades administrativas y de atención al público. No obstante, el ratio de empleado por km² coincide, prácticamente, en los tres valles y resulta notablemente inferior al del resto de las entidades comparadas.

En definitiva, la amplia extensión geográfica, su especial orografía y la actual organización política del Valle -con nueve ayuntamientos- conducen a un ratio de empleado por cada 100 habitantes y a un coste por habitante más elevado.

5^a. En las actuales condiciones, todos los Ayuntamientos del Valle prestan, en general, de forma individualizada todos los servicios públicos excepto:

- Servicios sociales de base, que se gestiona por la Mancomunidad de Servicios Sociales.
- Turismo, por el Consorcio turístico del Pirineo Navarro. No forman parte de este Consorcio los municipios de Güesa y Sarriés.
- Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, por la Mancomunidad de Esca-Salazar¹.
- Aprovechamiento de los Montes, por la Junta del Valle.
- Matadero, por el Ayuntamiento de Ochagavía para todo el Valle.
- Tareas de secretaría y contabilidad, se ejercen por cuatro secretarios.

¹ Excepto la gestión de cobro de las tarifas correspondientes, que la realiza cada Ayuntamiento.

6ª. En nuestra opinión y a la vista de las conclusiones anteriores, consideramos conveniente la centralización en una única entidad de la gestión en la prestación de servicios. Avalan esta conclusión los siguientes aspectos:

- La existencia de una Agrupación Tradicional en el Valle dotada ya de una mínima estructura administrativa -la Junta General del Valle-.
- El respaldo legal de la Ley Foral de Administración Local cuando establece en su artículo 30.3 que “los municipios que forman parte de las Agrupaciones Tradicionales podrán delegar en ellas el ejercicio de las competencias relativas a la prestación de servicios o realización de actividades”.
- La actual distribución en la prestación de servicios, con un conglomerado de entidades de todo tipo de naturaleza (ayuntamientos, agrupación tradicional, consorcio, mancomunidad y servicios municipalizados) no favorece un tratamiento racional en la citada prestación.
- La tendencia observada hacia una mayor exigencia de calidad en la prestación de los servicios esenciales.

No obstante podría estudiarse la alternativa de crear una unidad administrativa distinta de la Junta que fuera asumiendo gradualmente las distintas competencias y que dejara a la citada Junta con las propias de su carácter tradicional.

Por último, estimamos que esta centralización a corto plazo no supondrá una reducción significativa de los costes globales de la prestación de servicios, pero si implicará una estructura más racional de los mismos.

7ª. La asunción de competencias por la Junta General del Valle o unidad administrativa distinta debería realizarse de forma gradual, determinando previamente las necesidades de recursos humanos y materiales y su contraste con las actuales y establecimiento un calendario de implantación.

Consideramos que en una primera fase deberían centralizarse las tareas administrativo-contables (secretaría, intervención, tesorería, exacciones y rentas, recaudación ejecutiva...). Esta centralización exigiría realizar previsiones fundamentalmente sobre recursos humanos y medios informáticos.

En fases posteriores, se debería asumirse la gestión íntegra de los servicios que en la actualidad se prestan de forma individualizada, destacando por su importancia:

- Gestión integral del agua, en sus tres fases de alta, distribución y saneamiento.

- Gestión de los aprovechamientos forestales, con independencia de la afectación individualizada de los recursos a cada municipio.
- Centralización de los servicios de asesoramiento en materia de Urbanismo.

Este proceso no debe implicar una ausencia de atención al público en cada uno de los actuales municipios, a través tanto del personal preciso como de los nuevos sistemas de comunicación existentes.

En definitiva y a modo de **resumen final**, la escasa dimensión poblacional de las entidades locales que integran el Valle, su amplia extensión geográfica, su consideración de zona de montaña y la actual organización política y configuración en la prestación de servicios aconseja la centralización de la gestión de los servicios públicos en una única entidad, al objeto de conseguir una estructura más racional que adecue los costes de prestación y consiga una mejora en la calidad de los mismos.

Por tradición y porque ya está dotada de una mínima estructura administrativa, consideramos que esta función podría asumirla la actual Junta General del Valle, aunque no se descarta otras opciones que dejen a ésta exclusivamente con sus competencias tradicionales.

Partiendo del imprescindible asentimiento de los habitantes y municipios del Valle y de la salvaguarda de los derechos tradicionales de cada municipio, esta centralización exigiría fundamentalmente:

- La elaboración de un estudio sobre recursos humanos a partir del personal existente, contando con las nuevas necesidades y las posibilidades de reconversión de determinados puestos.
- Necesidades de recursos materiales, especialmente los referidos a la ofimática.
- Calendario o priorización de la centralización de competencias, realizándose en primer lugar las tareas administrativas, económicas y contables, para asumir posteriormente y de forma gradual el resto de servicios.

Lógicamente por la amplitud y complejidad de todo el proceso de centralización, se debería contar con la colaboración y asesoramiento del Gobierno de Navarra.

Por último, esta Cámara considera que a pesar de las dificultades y la complejidad del proceso reseñado, las ventajas directas que el mismo reportará a la población serán muy superiores tanto en ahorro financiero como en calidad de servicio, lo que se traducirá en un incremento del nivel de bienestar en todo el Valle de Salazar.

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

Pamplona, 13 de enero de 2000

El Presidente,

Luis Muñoz Garde