



Informes generales

Sector público local de Navarra

Ejercicio de 1998



Octubre de 2000



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
COMPTOS
GANBERA

Índice

PÁGINA

I. Objetivos	5
II. Alcance y limitaciones	6
II.1. Alcance	6
II.2. Limitaciones	10

Primera Parte: Conclusiones

III. Conclusiones.....	15
III.1. Estructura del Sector Público Local de Navarra	15
III.2. Marco normativo regulador de las EE.LL. de Navarra	16
III.3. Cuestionario de gestión a los ayuntamientos de menos de 500 habitantes.....	18
III.4. Situación financiera del Sector Público Local de Navarra en 1998	20
III.5. Resumen de la opinión de los informes de fiscalización realizados	29
III.6. Contratación.....	31

Segunda parte: Trabajos específicos

IV. Estructura y análisis global del Sector Público Local de Navarra en 1998	35
V. Marco normativo regulador	37
V.1. Novedades.....	37
V.2. Incumplimientos e insuficiencias	38
VI. Cuestionario de gestión de los ayuntamientos de menos de 500 habitantes...41	
VI.1. Conclusiones de gestión.....	41
VI.2. Conclusiones de las preguntas abiertas	51
VI.3. Preguntas claves	52
VII. Análisis de los Estados financieros de 1998	54
VII.1. Ejecución presupuestaria de 1998 de municipios y concejos.....	54
VII.2. Ejecución presupuestaria de 1998 de las mancomunidades y agrupaciones municipios.....	58
VII.3. Endeudamiento del Sector Público Local a 31-XII-1998.....	61

Tercera parte: Memoria-resumen de actuaciones de fiscalización

VIII. Informes de fiscalización	67
VIII.1. Entidades con población inferior a 5.000 habitantes	67
VIII.2. Entidades con población superior a 5.000 habitantes	69
IX. Fichas resumen de contratación administrativa	71

Anexos:

1. Liquidación del Presupuesto de 1998 de Ayuntamientos y Concejos, por tramos de población.
2. Definición de indicadores utilizados en el Informe.
3. Relación de entidades locales que no han presentado las cuentas anuales de 1998 al Departamento de Administración Local.

I. Objetivos

De acuerdo con la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha procedido a realizar el informe sobre el sector público local de Navarra correspondiente al ejercicio de 1998.

Con la elaboración de este informe, la Cámara de Comptos pretende la consecución de los siguientes **objetivos**:

a) Ofrecer al Parlamento, a las Administraciones Públicas y a la opinión pública de Navarra una visión de la situación económica y de la organización de las entidades locales de Navarra así como del sometimiento de su actividad al principio de legalidad, de acuerdo con los trabajos programados al efecto por esta Cámara de Comptos.

b) Cumplimentar el artículo 350.2 de la Ley Foral de Administración Local de Navarra (en adelante LFAL), que establece la obligación de remitir anualmente al Parlamento y al Gobierno de Navarra una Memoria-Resumen de las actuaciones de la Cámara de Comptos en el ámbito local.

c) Garantizar la presencia y actuación de la Cámara de Comptos en las entidades locales de Navarra, de acuerdo con su programa de actuación.

d) Proponer, en su caso, al Parlamento y a las Administraciones Públicas de Navarra la adopción de un conjunto de medidas generales que permitan mejorar la gestión de las entidades locales.

Esta Cámara insiste nuevamente en que su pretensión hubiera sido presentar este informe en fechas mucho más cercanas a las del ejercicio presupuestario al que se refiere; sin embargo, los plazos establecidos en la Ley Foral de Haciendas Locales para la aprobación y remisión al Gobierno de las cuentas generales de cada ejercicio por parte de las entidades locales y la complejidad del tratamiento de dicha información retrasan considerablemente la obtención de los datos presupuestarios globales del sector y, en consecuencia, afectan directamente a la fecha de emisión de este informe.

II. Alcance y limitaciones

II.1. Alcance

El Informe, a efectos de presentación, se estructura en tres partes reflejo del alcance del trabajo. Así, éste está definido fundamentalmente por:

Primera parte: contiene las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas de los trabajos efectuados y del resumen de actuaciones.

Segunda parte: se refiere básicamente a los siguientes trabajos específicos realizados expresamente para este informe anual:

- Estructura del sector público local en 1998.
- Marco normativo regulador de las entidades locales.
- Resultados del cuestionario de gestión remitido a todas las entidades locales con población inferior a los 500 habitantes.
- La situación financiera de las entidades locales en el ejercicio de 1998.

Tercera parte, o memoria-resumen de las actuaciones realizadas por la Cámara dentro del Sector Público Local, de acuerdo básicamente con su programa de actuación de 1999:

- Informes de fiscalización
- Revisión sobre el cumplimiento de legalidad de los expedientes de contratación a partir del análisis de las fichas-resumen de contratos recibidas en la Cámara.

Igualmente el informe se acompaña de los **anexos** siguientes:

- Liquidación presupuestaria de 1998 de ayuntamientos y concejos por tramos de población (menos de 5.000 habitantes; entre 5.001 y 50.000 habitantes y más de 50.001 habitantes).
- Definición de indicadores utilizados en el informe.
- Relación de entidades locales que no han presentado sus cuentas anuales al Departamento de Administración Local.

A continuación desarrollamos y detallamos alguno de los aspectos anteriores.

II.1.1. Cuestionario de gestión

Con este cuestionario, que se remitió a la totalidad de los ayuntamientos de la Comunidad Foral con población inferior a 500 habitantes –un total de 140 municipios-, se perseguían los siguientes objetivos básicos:

- Analizar los **aspectos básicos de control sobre la gestión municipal**, mediante la formulación de un conjunto de preguntas cerradas –un número de 45- referidas básicamente a las siguientes áreas:

- patrimonio
- contabilidad
- presupuestos
- tesorería
- informática
- personal

Se pretende, fundamentalmente, pronunciarnos sobre el sistema de control interno y de garantía de operaciones establecido por los pequeños ayuntamientos de la Comunidad Foral.

- Ofrecer a los responsables municipales de pequeños Ayuntamientos la posibilidad de transmitir a la sociedad sus preocupaciones sobre distintos aspectos de gestión local que ellos mismos ponen de manifiesto mediante la contestación de un conjunto de preguntas de carácter abierto - en número de 5-.

- Como objetivo complementario, pero igualmente relevante, continuar con la política de presencia directa de la Cámara en todos los estratos de entidades locales, especialmente en los de menor tamaño poblacional.

Por último, queremos subrayar el alto grado de participación observado en la encuesta, dado que el 94 por ciento de las entidades locales contestaron al citado cuestionario -es decir, 131 entidades locales-.

II.1.2 Situación financiera de las entidades locales de Navarra a 31-XII-1998

Partiendo de los datos aportados por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, referidos a la ejecución presupuestaria de 1998 y a la deuda viva de las entidades locales a 31 de diciembre de 1998, el trabajo en este área se ha centrado en los siguientes aspectos:

- Análisis de la ejecución presupuestaria de 1998 de los ayuntamientos y concejos de Navarra.
- Análisis de la ejecución presupuestaria de 1998 de las mancomunidades y agrupaciones de municipios.

- Análisis de la ejecución presupuestaria funcional del Sector Público Local
- Análisis de la deuda viva de las entidades locales a 31 de diciembre de 1998.

II.1.3. Informes de fiscalización

De acuerdo con el programa anual de la Cámara de Comptos para el ejercicio de 1999, se han fiscalizado las siguientes entidades locales (importes en millones):

Ayuntamientos < 5.000 habitantes	Número BOPN	Ejercicio Fiscalizado	Nº de Habitantes	Derechos Reconocidos	Obligaciones Reconocidas
Izalzu	17/2000	1998	52	12	10
Oronz	"	1998	61	23	22
Sarriés	"	1998	79	4	3
Güesa	"	1998	79	3	2
Esparza de Salazar	"	1998	122	19	16
Gallués	"	1998	122	7	3
Jaurrieta	"	1998	264	38	47
Ezkaroz	"	1998	366	41	43
Ochagavía	"	1998	680	76	82
Huarte-Pamplona	12/2000	1998	2.794	526	423
Ayuntamientos > 5.000 habitantes					
Ansoain	11/2000	1998	6.500	989	881
Tafalla	11/2000	1998	10.250	1.249	1.253
Estella	7/2000	1998	12.700	1.493	1.239
Burlada	5/2000	1998	15.860	1.470	1.574
Barañain	9/2000	1998	20.747	1.266	1.142
Tudela	30/200	1988	27.188	3.321	3.199
Pamplona	4/2000	1988	182.338	21.110	17.203
Agrup. Tradicionales					
Valle Salazar	17/2000	1998	-	202	151
Bardenas Reales (1)	14/2000	1994-1998	-	118 (2)	109 (2)
Total			280.202	31.647	27.142

(1) Petición parlamentaria

(2) Datos del presupuesto de 1998

La población de las anteriores entidades representa aproximadamente el 53 por ciento del total de la Comunidad Foral y en torno al 45 por ciento de la ejecución presupuestaria del Sector para 1998.

Interesa destacar igualmente que en este ejercicio, de acuerdo con las previsiones de esta Cámara, se han fiscalizado por primera vez todos los ayuntamientos navarros de más de 10.000 habitantes, práctica que se va a mantener en ejercicios venideros.

Se han revisado, además, los organismos autónomos o patronatos dependientes de las anteriores entidades locales (importe en millones):

Organismo autónomo/ Patronato	Entidad local	Ejecución presupuesto	
		Ingresos	Gastos
Música	Huarte	13	13
Deportes	"	28	34
Deportes y Cultura	Ansoain	11	33
Fomento Euskera	"	6	11
Planificación Familiar	"	-	1
Escuela de Música	Tafalla	31	41
Cultura	"	5	35
Deportes	"	41	81
Centro Cultural Almudí	Estella	10	84
Deportes	"	10	76
Bienestar Social	"	15	36
Música	"	20	22
Música	Burlada	72	73
Deportes	"	152	147
Cultura	"	54	52
Deportes Lagunak	Barañain	161	157
Música	"	93	97
Junta de Aguas	Tudela	384	352
Castel-Ruiz	"	145	145
Gerencia Urbanismo	Pamplona	2.204	1.647
Escuelas Municipales	"	432	521

Es decir, se ha fiscalizado el 36 por ciento del total de OOAA dependientes de los municipios.

Además de los informes anteriores, se han realizado:

- Informe sobre "Racionalidad económica en la prestación de los servicios públicos locales en el Valle de Salazar". (BOPN nº 17/2000)
- Informe sobre "Recomendaciones emitidas en el ámbito del Sector Público Local (1995-1998)" (BOPN nº 7/1999)

II.1.4. Fichas resumen de contratos remitidas por las entidades locales

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 232 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y 133.2 de la Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral, las entidades locales de Navarra remitieron a la Cámara de Comptos durante 1998 un total de 21 comunicaciones de expedientes de contratación cuya cuantía estaba dentro de los límites legales establecidos para la citada remisión.¹

¹ 100 millones de pesetas en el caso de contratos de obra y de gestión de servicios públicos, adjudicados por concurso o subasta; ó 50 millones si se adjudican de forma negociada y 25 millones en el caso de contratos administrativos distintos de los anteriores.

II.2. Limitaciones

Las limitaciones que han afectado a la realización del presente informe son las siguientes:

- El objetivo de ofrecer una visión global sobre el sector público local de Navarra está limitado por la imposibilidad material de la Cámara de Comptos para fiscalizar la totalidad de las entidades que conforman dicho sector público local.

- La normativa vigente no establece la obligatoriedad de llevar una contabilidad patrimonial. Por tanto, la inexistencia de un balance de situación así como la falta de actualización de los inventarios dificulta el pronunciamiento sobre la situación patrimonial de las entidades locales a 31 de diciembre de 1998. No obstante, a esa fecha se contaba con una primera aproximación de balance en las entidades de más de 2000 habitantes.

- **No han contestado al cuestionario de gestión** un total de 9 entidades locales, que representan escasamente el 6 por ciento del total de entidades y de población. En concreto, estas entidades han sido las siguientes:

Ayuntamiento	Población
Azuelo	60
Eslava	184
Espronceda	181
Ezprogui	65
Olaibar	170
Romanzado	162
S. Martín de Unx	486
Torralba del Río	152
Ujué	252

- La información disponible sobre la ejecución del presupuesto y la situación económica del sector público local de Navarra correspondiente a 1998 no es completa fundamentalmente por:

a) La información relativa a la ejecución de los presupuestos de 1998 de los **municipios** se refiere al 91 por ciento de los mismos, que representan en población el 98 por ciento del total de Navarra. En el anexo 3 se incluye la relación de municipios que no han presentado la ejecución del presupuesto al Departamento de Administración Local.

b) La información relativa a la ejecución de los presupuestos de 1998 de **mancomunidades y agrupaciones** se refiere al 50 por ciento de entidades (en el anexo 3 se detallan las que no han presentado sus cuentas). Esta ausencia de remisión de información al Departamento distorsiona significativamente los datos globales de 1998 y su comparación con ejercicios anteriores.

Por otra parte, conviene reseñar, a efectos de su análisis, la incidencia que plantea los cambios organizativos efectuados en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. Así, a partir de 1998, la sociedad Servicios de la Comarca, SA asume la gestión directa de los servicios públicos encomendados y la titularidad de los ingresos de su prestación; ello provoca que la liquidación del presupuesto de la Mancomunidad pase de unos derechos reconocidos en 1997 de 6.473 millones a 796 millones en 1998; en gastos, de 6.202 a 796 millones.

- c) Los datos de la **deuda viva** hacen referencia al 89 por ciento de la población.
- d) No se dispone de información sobre las **empresas públicas locales**, ni existen normas para efectuar la consolidación de la información financiera entre éstas y la entidad local de que dependen.

Queremos agradecer al personal de las entidades locales de Navarra, al del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra y al de la Federación Navarra de Municipios y Concejos la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

PRIMERA PARTE

CONCLUSIONES

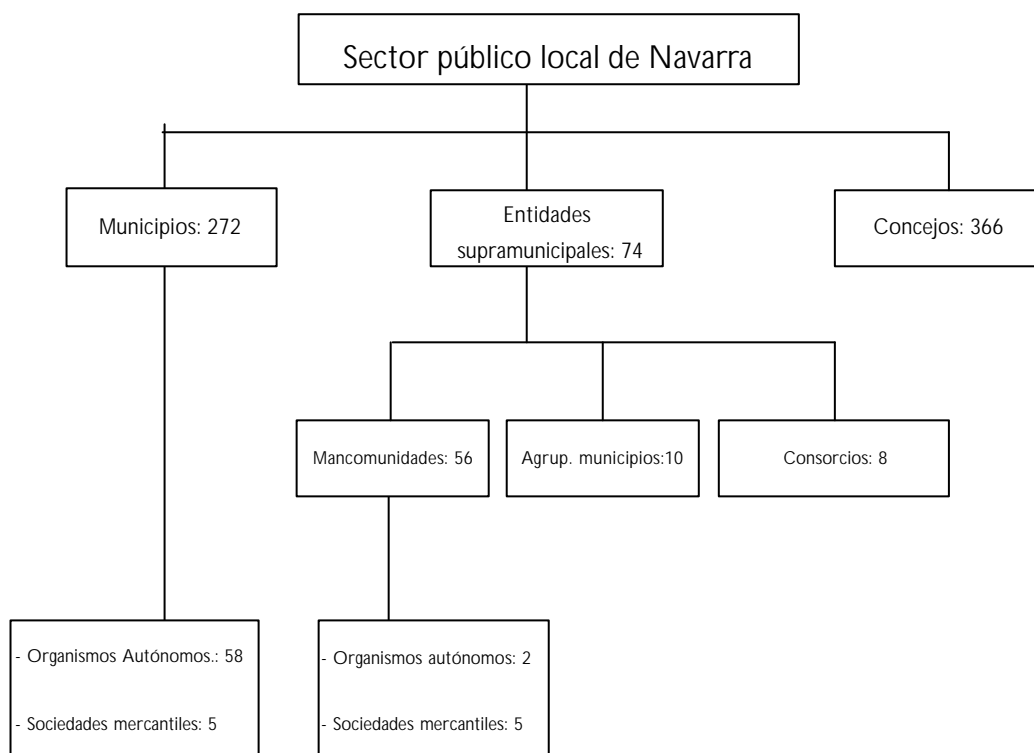
III. Conclusiones

En este apartado recogemos las conclusiones generales obtenidas, tanto de los distintos trabajos programados para este informe general como de la memoria o resumen de actividades del ejercicio, con la finalidad de ofrecer una visión global sobre el Sector Público Local de Navarra en 1998.

Estas conclusiones y recomendaciones se desarrollan y amplían en los apartados correspondientes del presente Informe.

III.1. Estructura del Sector Público Local de Navarra (Apartado IV del Informe)

A 31 de diciembre de 1998, la composición del Sector Público Local de Navarra es la siguiente:



Es decir, el número de estructuras de ámbito local asciende a un total de 778, de las que son propiamente entes locales 704; el resto está constituido por entidades instrumentales para la prestación de servicios públicos -organismos autónomos y empresas mercantiles- y por consorcios.

Respecto a 1997, el número de estructuras que conforman el Sector Público Local se han incrementado en dos organismos autónomos y en una sociedad mercantil.

En opinión de esta Cámara, tal y como viene afirmando de forma reiterada en sus distintos informes, la cuestión o problema no es en sí el nú-

mero de entidades, sino que siga sin definirse o concretarse el mapa municipal que permita configurar el modelo de Administración Local de Navarra que desean los poderes públicos, y que concilie, a su vez, las actuales exigencias y demandas de los ciudadanos con una gestión pública racional.

Recomendamos la aplicación con carácter prioritario y urgente de las medidas legislativas y ejecutivas precisas para racionalizar la actual situación de la Administración Local de Navarra. En esta línea, la aprobación de un Pacto Local puede ser un instrumento válido para clarificar la distribución de competencias entre los distintos niveles de administraciones públicas de Navarra, para dotar de suficiencia financiera a las entidades locales y para diseñar el mapa local que responda a esas necesidades.

La adopción de estas medidas implica a toda la sociedad navarra y a sus poderes públicos -tanto locales como forales-, por lo que debe procurarse alcanzar un amplio consenso en la definición del citado mapa municipal, salvaguardando la voluntad y los intereses legítimos de los ciudadanos.

III.2. Marco normativo regulador de las entidades locales de Navarra (*Apartado V*)

Como hechos relevantes dentro del marco normativo destacamos que en 1998 se han aprobado las siguientes normas:

- Desarrollo del marco normativo presupuestario-contable y sus instrucciones, completando en consecuencia el modelo contable de las entidades locales. Su entrada en vigor obligatoria es el año 2000, si bien en 1999 es de aplicación voluntaria.
- Regulación del procedimiento para solicitar las compensaciones económicas derivadas de la aprobación de beneficios fiscales en los tributos locales.
- Nueva regulación del régimen de cesiones y aprovechamientos urbanísticos.
- Entrada en vigor, a partir del 1 de agosto, de la nueva normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas de Navarra.

Sin embargo, siguen observándose una serie de **incumplimientos** en los plazos establecidos para dictar determinadas normas así como insuficiencias en el marco normativo regulador de las entidades locales de Navarra. Entre ellas destacamos:

a) Ley Foral de Administración Local (LFAL)

- Adopción de las medidas previstas para lograr la racionalización del mapa municipal de Navarra, tales como fusión de municipios, agrupaciones -forzosas y/o voluntarias-, distritos administrativos, ...
- Reestructuración de los puestos de secretaría e intervención y posterior convocatoria de los concursos selectivos correspondientes.
- Creación del Registro de Riqueza Comunal y de las Juntas Arbitrales de Comunes.

b) Ley Foral de Haciendas Locales (LFHL)

- Integración de los montepíos municipales en el sistema de la Seguridad Social.
- Una vez implantado el Plan General de Contabilidad Pública, Proyecto de cooperación económica del Gobierno de Navarra y los entes locales adaptado al nuevo modelo de financiación pública local.

c) Ley Foral de Contratos de las Administraciones Públicas (LFCAP)

- Proyecto de ley foral de adaptación de esta norma de contratación a las entidades locales de Navarra.

Recomendamos que los poderes públicos completen las previsiones del marco normativo regulador de las entidades locales al objeto de que éstas dispongan de las herramientas y mecanismos que establece la legislación vigente, permitiéndoles con ello gestionar sus recursos con mayores dosis de eficacia. Al respecto debe saberse conjugar el diseño del mapa municipal con la diversa configuración de las entidades locales de Navarra -tamaño, medios y recursos humanos- al objeto de adecuar las exigencias normativas.

Por otra parte, es conveniente disponer de información financiera del resto de entidades que integran el Sector Local, especialmente las sociedades mercantiles, por lo que, de acuerdo con la Ley Foral de Haciendas Locales:

Deben adoptarse las medidas legislativas oportunas sobre la presentación y consolidación de la información financiera de los entes locales y sus sociedades mercantiles públicas, al objeto de proporcionar una visión integral de la actividad realizada por dichas sociedades y por ende de todo el Sector Público Local.

III.3. Cuestionario de gestión *(Apartado V)*

De los resultados de la encuesta destacamos las siguientes **conclusiones** sobre gestión de las entidades locales de menos de 500 habitantes:

Aspectos generales

- Los Ayuntamientos presentan un bajo nivel de escrituración de sus bienes inmuebles y comunales, ya que sólo un 15 por ciento de las entidades - para inmuebles- y un 20 por ciento -para comunales- manifiestan que tienen dichos bienes soportados con su correspondiente escritura. Además, el 42 por ciento de las entidades no tienen escriturados ninguno de los bienes comunales.

- Los procesos informatizados se refieren fundamentalmente a la elaboración de roldes, contabilidad y padrones. Sólo un 2 por ciento de entidades no disponen de ningún proceso informatizado.

Presupuestos y contabilidad

- En general los ayuntamientos no aprueban el presupuesto con anterioridad al ejercicio en que se aplica; así, al menos el 89 por ciento de las entidades encuestadas aprobaron el presupuesto de 1998 con posterioridad al uno de enero de dicho año. Sin embargo, las entidades sí aprobaron, en un alto porcentaje -87 por ciento-, la Cuenta General dentro del plazo marcado legalmente.

- Un 73 por ciento de los ayuntamientos no aprueban las modificaciones presupuestarias con anterioridad a la materialización del gasto.

- En general los ayuntamientos contabilizan los gastos en el momento en que se recibe la factura -49 por ciento- o en el momento en que se efectúa el pago -35 por ciento-.

Respecto a los ingresos, el 48 por ciento los contabilizan cuando se emite el rolde o se envía éste a la entidad financiera, un 26 por ciento cuando se cobra y otro 26 por ciento al finalizar el ejercicio.

Personal

- Los ayuntamientos encuestados disponen de un total de 143 empleados, de los que un 63 por ciento ejercen sus funciones a tiempo parcial, normalmente al compartir su actividad en en otros ayuntamientos.

Estos empleados se refieren fundamentalmente a secretarios-interventores -67- y servicios múltiples, alguaciles y auxiliares administrativos -65-.

El volumen de empleados ofrece unos indicadores de 1,1 empleados por entidad local o de 5 empleados cada 1000 habitantes.

- El puesto de secretario-interventor está cubierto en un 46 por ciento de los casos por personal no funcionario y llevan prestando sus servicios

una media de 11 años. Esta temporalidad puede dificultar el ejercicio real de esta función esencial para el funcionamiento de los entes locales.

- La formación recibida por los anteriores empleados asciende a un total de 3.128 horas, dando una media de 34 horas por cada uno de los 92 empleados que ha recibido tal formación. Por otra parte, el 60 por ciento de esta formación se ha centrado en los campos de informática y de la nueva ley foral de contratos.

Ingresos tributarios

- Un 60 por ciento de los Ayuntamientos ha aprobado sus tipos y tarifas para el ejercicio de 1998 con anterioridad al inicio de dicho año.

- Sólo un 28 por ciento de los ayuntamientos aplica el recargo de prórroga una vez transcurrido el periodo voluntario. Por otra parte, el 54 por ciento de los ayuntamientos no dispone de agente ejecutivo.

Tesorería

- Si bien el 78 por ciento de entidades realiza sus disposiciones de fondos de forma conjunta -es decir, al menos con dos firmas-, un 22 por ciento lo efectúa individualmente.

- Los pagos y cobros habitualmente se realizan a través de las entidades bancarias.

- Un 36 y un 37 por ciento de entidades efectúa actas de arqueo y conciliaciones bancarias, respectivamente.

Urbanismo

- El 30 por ciento de los ayuntamientos -un número de 39- no disponen de planeamiento urbanístico vigente, si bien prácticamente la mitad de ellos está tramitando su instrumento urbanístico.

Además de las conclusiones anteriores propiamente de gestión, también queremos resaltar **los siguientes aspectos**:

- En opinión de los ayuntamientos encuestados, los principales problemas de gestión se centran:

- En la escasez de recursos humanos y económicos
- En una deficiente informatización de procesos
- En una ausencia de especialización del personal

- Respecto a las actividades que podrían mejorar en su funcionamiento si se realizan de forma agrupada entre varias entidades locales, señalan principalmente:

- Gestión presupuestaria-contable
- Intervención
- Urbanismo

- Un 60 por ciento de las entidades manifiestan que la actual normativa no tiene en cuenta la realidad administrativa de los pequeños ayuntamientos, especialmente en la rigidez de las reglas de contratación y de urbanismo.

III.4. Situación financiera del Sector Público Local de Navarra en 1998 (*Apartado VII*).

Teniendo en cuenta las limitaciones de la información analizada - apartado II.2-, destacamos los siguientes aspectos:

a) Sector Público Local de Navarra.

- El gasto no consolidado del Sector Público Local de Navarra en 1998 -ver cuadro 1- asciende a un total de 67.703 millones de pesetas -407 millones de euros-, que supone el 5 por ciento del Valor Añadido Bruto de la Comunidad Foral de ese ejercicio. Los ingresos no consolidados del Sector ascienden a 75.230 millones de pesetas -452 millones de euros-

- En función del agente responsable del gasto -**quién gasta**-, el 89 por ciento lo ejecutan los Municipios y el 8 por ciento las Mancomunidades; los Concejos representan escasamente un 3 por ciento del total.

- Atendiendo a la naturaleza del gasto -**en qué se gasta**-, observamos que el 61 por ciento -41.250 millones- se destina a gastos de funcionamiento -especialmente personal y compras-, un 33 por ciento a operaciones de inversión -en torno a los 22.350 millones- y un 6 por ciento a operaciones financieras -4.100 millones-.

- Los gastos anteriores se **financian** prácticamente con los recursos procedentes de transferencias y otros ingresos de capital -36.330 millones- y los de fuentes propias -es decir, tributarios y patrimoniales, con 34.300 millones-. La captación externa de recursos de financiación ha alcanzado los 4.600 millones.

- Los ingresos del Sector Público Local de Navarra para 1998 superan a los gastos en 7.527 millones. Importe que no contempla los posibles ajustes derivados de desviaciones en gastos con financiación afectada.

Cuadro 1.- Sector Público Local de Navarra.- 1998.

ORGÁNICA: QUIÉN GASTA	Miles de Euros	Miles de Ptas.	Porcentaje
MUNICIPIOS	364.312	60.616.408	89%
CONCEJOS	11.385	1.894.347	3%
MANCOMUNIDADES	31.207	5.192.340	8%
TOTAL	406.904	67.703.095	100%

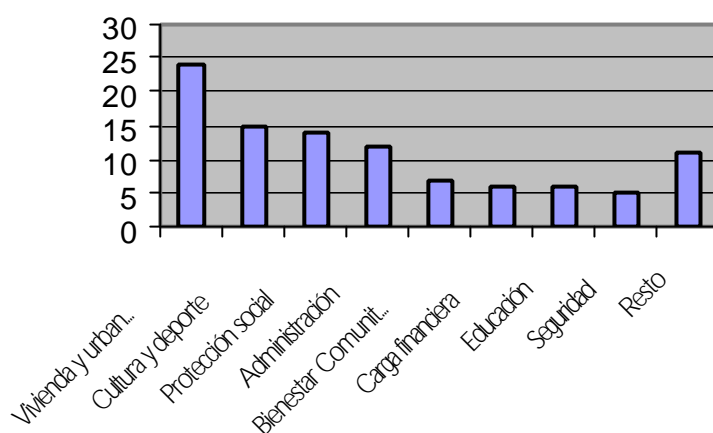
ECONÓMICA: A) EN QUÉ SE GASTA	Miles de Euros	Miles de Ptas.	Porcentaje
I.- GASTOS DE PERSONAL	125.467	20.875.870	31%
II.- GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	96.788	16.104.206	24%
III.- GASTOS FINANCIEROS	6.129	1.019.817	2%
IV.- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	25.664	4.270.181	6%
VI.- INVERSIONES REALES	124.747	20.756.083	31%
VII.- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	9.571	1.592.436	2%
VIII.- ACTIVOS FINANCIEROS	2.947	490.266	-
IX.- PASIVOS FINANCIEROS	15.592	2.594.237	4%

ECONÓMICA: B) EN QUÉ SE GASTA	Miles de Euros	Miles de Ptas.	Porcentaje
I.- GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	247.919	41.250.257	61%
II.- INVERSIONES	134.317	22.348.519	33%
III.- OPERACIONES FINANCIERAS	24.667	4.104.320	4%

ECON.: C) CÓMO SE FINANCIAN LOS GTOS.	Miles de Euros	Miles de Ptas.	Porcentaje
I.- INGRESOS TRIBUTARIOS	154.359	25.683.100	34%
II.- TRANSFERENCIAS Y OTROS INGR. CAP.	218.352	36.330.691	48%
III.- INGRESOS PATRIMONIALES	51.799	8.618.631	12%
IV.- OPERACIONES FINANCIERAS	27.632	4.597.628	6%

Por otra parte, en este ejercicio por primera vez, se presenta -cuadro 2- la información presupuestaria no consolidada del Sector Público Local de Navarra clasificada desde la óptica de la **función**, constituyendo un paso más en la mejora de la calidad de dicha información, que en definitiva redundará en una mayor transparencia y claridad en las cuentas públicas.

De dicho cuadro destaca como funciones más significativas -tomando como base un gasto total de 100 pts.- las siguientes



CUADRO 2 –Sector Público Local. Clasificación funcional del presupuesto de 1998

(en miles de pesetas)

Grupo funcional	%	Total ejecutado
43 Vivienda y Urbanismo	24%	16.105.288
45 Cultura y Deporte	15%	10.356.734
31 Seguridad y Protección social	14%	9.284.113
12 Administración General de la Entidad	12%	7.820.635
44 Bienestar Comunitario	7%	4.529.004
01 Carga y Administración financiera	6%	4.036.256
42 Educación	6%	3.895.781
22 Seguridad y Protección civil	5%	3.316.304
7 Actividades económicas	2%	1.300.156
32 Promoción social	2%	1.200.680
51 Infraestructuras básicas y transportes	2%	1.194.379
81 OOAA Administrativos de la entidad local	2%	1.032.802
61 Regulación económica	1%	944.782
41 Sanidad	1%	816.638
53 Infraestructura básica agropecuaria	1%	528.167
11 Organos de Gobierno	-	439.313
72 Industria	-	327.668
46 Otros Servicios Comunitarios y Sociales	-	154.916
71 Agricultura, ganadería y pesca	-	151.903
56 Infraestructura básica del sector industrial	-	113.500
75 Turismo	-	51.538
62 Regulación comercial	-	35.756
95 Transferencias a otros entes locales	-	19.425
55 Información básica y estadística	-	18.136
73 Energía	-	16.535
77 Acciones intersectoriales	-	5.181
57 Infraestructura básica del sector servicios	-	3.825
52 Comunicaciones	-	3.581
76 Comercio y otros servicios	-	100
Total	100%	67.703.095

b) Municipios y Concejos

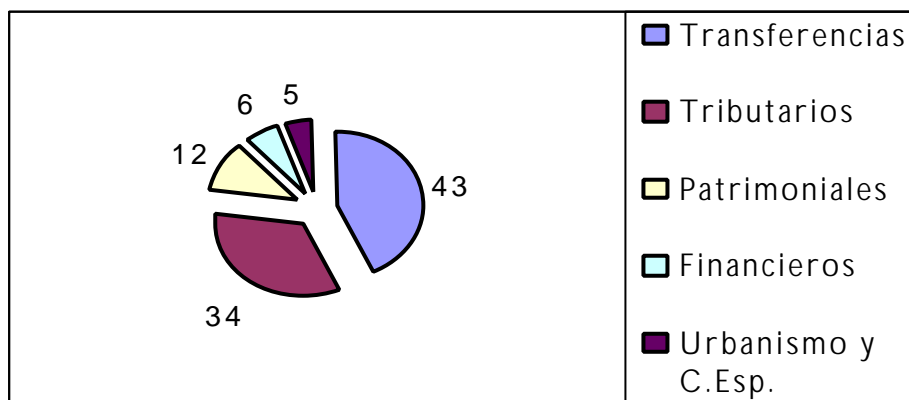
- En el ejercicio de 1998, la **liquidación del presupuesto** -cuadro 3- presenta los siguientes datos significativos:

- Los derechos reconocidos ascienden a 69.913 millones de pesetas, en tanto que las obligaciones reconocidas suponen un total de 62.511 millones. En consecuencia, el saldo presupuestario global del ejercicio, sin ajustar esencialmente con los gastos de financiación afectada, es de 7.402 millones. Este superávit es un 23 por ciento superior al obtenido en 1997, debido fundamentalmente a que los ingresos han crecido en mayor proporción que los gastos respecto a los valores de 1997 -un 8 por ciento frente a un 6 por ciento-.

- Los gastos corrientes por habitante ascienden a 76.927 pts., un 3 por ciento más que en el ejercicio anterior. El índice de inversión se ha incrementado en un punto situándose en el 31 por ciento, es decir, de cada 100 pts. gastadas, 31 pts. se han destinado a inversiones.

- Los gastos de personal siguen representando el capítulo más significativo del presupuesto de gastos, al absorber el 32 por ciento de los mismos. Se mantiene este porcentaje con relación al anterior ejercicio.

- En 1998, cada 100 pts. reconocidas por los Municipios proceden



- Manteniendo la tendencia de años anteriores, la carga financiera por habitante se ha reducido, con relación a 1997, en un 14 por ciento, situándose en torno a las 6.750 pts/habit.

Cuadro 3.- Municipios y Concejos. Liquidación económica del presupuesto 1998.

Ingresos (en miles de pesetas)					
Cta./Capítulo	Derechos Reconocidos	Estructura Porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente Cobro
1.- Impuestos directos	13.187.983	19%	11.682.746	89%	1.505.237
2.- Impuestos indirectos	3.165.691	4%	2.649.268	84%	516.423
3.- Tasas y otros ingresos	7.674.677	11%	6.938.009	90%	736.667
4.- Transferencias corrientes	22.863.424	33%	22.122.331	97%	741.093
5.- Ingresos patrimoniales	3.796.427	5%	3.256.836	86%	539.590
6.- Enajenación inver. Reales	4.692.124	7%	4.307.573	92%	384.552
7.- Transf. capital y otros ingresos	10.267.395	15%	6.648.360	65%	3.619.035
8.- Variación activos financieros	541.397	1%	478.062	88%	63.335
9.- Variación pasivos financieros	3.724.124	5%	3.640.366	98%	83.758
Total	69.913.241	100%	61.723.551	88%	8.189.690

Gastos (en miles de pesetas)					
Cta./Capítulo	Obligaciones Reconocidas	Estructura Porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente Pago
1.- Remuneraciones del personal	20.140.757	32%	19.925.817	99%	214.939
2.- Compra bienes corr. Y servicios	14.701.041	23%	12.515.806	85%	2.185.235
3.- Intereses	992.125	2%	946.950	95%	45.175
4.- Transferencias corrientes	4.138.482	7%	3.235.151	78%	903.330
6.- Inversiones reales	18.808.318	30%	14.754.117	78%	4.054.201
7.- Transferencias de capital	833.032	1%	398.576	48%	434.457
8.- Variación activos financieros	383.156	1%	375.817	98%	7.338
9.- Variación pasivos financieros	2.513.844	4%	2.172.619	86%	341.225
Total	62.510.755	100%	54.324.854	87%	8.185.901

➤ El nivel de endeudamiento disminuye en dos puntos y se sitúa en el 7 por ciento, en tanto que el límite de endeudamiento se incrementa en dos puntos y alcanza el 23 por ciento. En consecuencia, la capacidad de endeudamiento es del 16 por ciento, cuatro puntos superior a la de 1997.

➤ Los ingresos tributarios por habitantes se sitúan en 46.243 pts, manteniéndose prácticamente el mismo importe que en el ejercicio anterior.

c) Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios

En el ejercicio de 1998, la liquidación del presupuesto de las mancomunidades y agrupaciones de municipios -cuadro 4- ofrece los siguientes datos de interés:

- Presentan unos derechos reconocidos de 5.317 millones y unas obligaciones de 5.192 millones, lo que supone un saldo presupuestario positivo de 125 millones, sin considerar los ajustes en esta magnitud derivados fundamentalmente de gastos con financiación afectada.

- En gastos, destacan los derivados de transferencias -18 por ciento- y los de inversiones -con un 38 por ciento-. Resalta igualmente el relativo escaso peso específico del capítulo de personal -el 14 por ciento del total de gasto-.

- Sobre ingresos, señalamos que los principales conceptos corresponden al de tasas y otros ingresos -31 por ciento- y al de transferencias -61 por ciento del total-.

- Los ingresos tributarios por habitante alcanzan el valor de 2.507 pts.

- El nivel de endeudamiento es del 4 por ciento y el límite alcanza el 21 por ciento; por tanto presentan una capacidad de endeudamiento del 17 por ciento.

Por último, recordamos que los datos anteriores están afectados de forma significativa por dos acontecimientos:

- En 1998, sólo se disponen de información presupuestaria de aproximadamente el 50 por ciento de las mancomunidades.

- La situación planteada en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, es decir, asunción por la sociedad mercantil de todos los gastos e ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos mancomunados. Por tanto, esos gastos e ingresos no se incluyen en el presupuesto de la entidad Local y por ende en el Sector Público Local y que supusieron en 1997 en torno a los 6.000 millones -esto es, el 55 por ciento del total del subsector de mancomunidades-.

Cuadro 4.- Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios. Liquidación económica del presupuesto de 1998.

Ingresos (en miles de pesetas)					
Cta./Capítulo	Derechos Reconocidos	Estructura Porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
1. Impuestos directos	-	-	-	-	-
2. Impuestos indirectos	-	-	-	-	-
3. Tasas y otros ingresos	1.654.749	31%	1.456.971	88%	197.778
4. Transf. Corrientes	1.090.412	21%	885.557	81%	204.855
5. Ingresos patrimoniales	117.822	2%	90.554	77%	27.268
6. Enajenac, Invers. Reales	12.258	0%	11.873	97%	385
7. Transferencias de capital	2.109.460	40%	1.814.686	86%	294.774
8. Variación de activos financ.	116.010	2%	114.385	99%	1.625
9. Variación de pasivos financ.	216.097	4%	176.094	81%	40.002
Total	5.316.807	100%	4.550.119	86%	766.688

Gastos (en miles de pesetas)					
Cta./Capítulo	Obligaciones Reconocidas	Estructura Porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
1. Remuneraciones de personal	735.113	14%	725.297	99%	9.816
2. Compra bienes corr. y serv.	1.403.165	27%	1.136.622	81%	266.543
3. Intereses	27.692	-	27.692	100%	-
4. Transferencias corrientes	131.699	3%	101.181	77%	30.519
6. Inversiones reales	1.947.765	38%	1.312.833	67%	634.932
7. Transferencias de capital	759.404	15%	755.790	100%	3.614
8. Variación de activos financ.	107.110	2%	107.110	100%	-
9. Variación de pasivos financ.	80.393	1%	78.509	98%	1.884
Total	5.192.340	100%	4.245.033	82%	947.307

d) Deuda viva a 31 de diciembre de 1998

La deuda viva de las entidades locales a 31 de diciembre de 1998² asciende a 24.874 millones de pesetas, lo que supone una deuda per cápita de 49.004 pts. en los municipios y de 40.097 pts. en los concejos.

Su distribución es la siguiente:

	Deuda Gobierno de Navarra (en millones)	Deuda Entidades Financieras (en millones)	Total Deuda (en millones)	Deuda per cápita (pesetas)
Municipios	5.046	17.900	22.946	49.004
Concejos	147	485	631	40.097
Mancomunidades	28	1.269	1.297	-
Total	5.221	19.653	24.874	-

Partiendo de esta información y homogeneizándola con la del ejercicio anterior respecto a los municipios que presentan datos en ambos años, llegamos a las siguientes **conclusiones**:

- La deuda total ha aumentado en un 6 por ciento; se destaca el fuerte aumento porcentual en la deuda de los concejos -aumento del 71 por ciento- y la reducción de deuda de las mancomunidades -15 por ciento menos-.
- En relación con el prestatario, el 21 por ciento del total de deuda es a favor del Gobierno de Navarra, porcentaje prácticamente idéntico al de 1997.
- Atendiendo a la distribución geográfica de la deuda de municipios y concejos, destacamos:
 - El 70 por ciento de la deuda se concentra en la Comarca de Pamplona -47 por ciento- y Ribera Sur -23 por ciento-. Ambas zonas suponen el 71 por ciento de la población total analizada.
 - Respecto a 1997, el mayor aumento lo experimentan las zonas de Media Oriental y Valles Prepirenáicos, con un 22 por ciento; en sentido contrario, destaca la disminución del 14 por ciento en los Valles Pirenáicos.
 - Las zonas de los Valles Cantábricos y de la Ribera Sur superan las 75.000 ptas. de deuda por habitante. En los Valles Precantábricos y Pirenáicos no superan las 30.000 pts. por habitante.
- De la distribución de la deuda de municipios y concejos por tramos de población señalamos:

² Según datos aportados por 206 municipios, 220 concejos y 35 mancomunidades, que representan en torno al 90 por ciento de la población.

- Las entidades comprendidas entre 5.000 y 50.000 habitantes han reducido su deuda en un 3 por ciento. El resto de entidades han aumentado su deuda, en un 14 las entidades de menor población y en un 11 por ciento, las de mayor población.
- El tramo de 5.000 a 50.000 habitantes ofrece el mayor valor de deuda viva per cápita con 54.526 pts por habitante.

En resumen, y a modo de **conclusión final**, en 1998 se mantiene la tendencia observada en los últimos años de mejora en la situación financiera del Sector Público Local de Navarra. Esta opinión se sustenta fundamentalmente en la existencia de superávit presupuestarios relevantes, en un crecimiento superior de los ingresos frente a los gastos y en una disminución del nivel de endeudamiento y de la carga financiera.

También queremos llamar la atención en la incidencia que en este ejercicio, principalmente para Mancomunidades y Agrupaciones, presenta la falta de remisión de los estados financieros del ejercicio.

Por último, al objeto de ofrecer una información financiera sobre el Sector Público Local de Navarra lo más ajustada y completa posible, es preciso iniciar los pasos para lograr que se consoliden las cuentas de las entidades locales y de sus empresas públicas.

III.5. Resumen de la opinión de los informes de fiscalización realizados (*Apartado VIII*)

De acuerdo con la estructura del apartado de **“opinión”** empleada en los informes de fiscalización, señalamos:

III.5.1. Desarrollo y ejecución del presupuesto de 1998

En general, los estados de ejecución del presupuesto de 1998 reflejan razonablemente el conjunto de operaciones realizadas por las entidades locales fiscalizadas, si bien se observa como actuación general un deficiente corte de las operaciones de cierre de ejercicio.

Solamente en un supuesto esta Cámara se ha abstenido de emitir opinión, basándose en las excepciones observadas en materia de gestión contable-presupuestaria.

III.5.2. Reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1998

La Cámara de Comptos no se ha manifestado, en general, sobre la situación patrimonial de las entidades locales fiscalizadas ante, en unos casos, la no llevanza de una contabilidad patrimonial -por otra parte no obligatoria de acuerdo con la legislación vigente- y, para todos los casos,

la falta de actualización de los inventarios municipales -prácticamente todos datan de 1993 y 1994-.

La nueva normativa contable -en vigor con carácter general desde el año 2000- regula de manera precisa las obligaciones contables de las entidades locales en estas áreas, lo que facilitará su control y registro adecuado.

III.5.3. Legalidad

En general, la actividad económico-financiera de las entidades locales fiscalizadas se desarrolla de acuerdo con el principio de legalidad, si bien se observan determinados incumplimientos de la normativa vigente en materia de contratación administrativa -al respecto, véase un mayor detalle en la conclusión III.6-. Solamente en un supuesto el incumplimiento se amplía de forma notable a otros campos de gestión, tales como presupuestos y gestión de personal.

Por otra parte, se observa la existencia de acuerdos municipales -al menos en las entidades de mayor tamaño poblacional- que declaran exento de IRPF determinado porcentaje de dietas o de sueldos de las retribuciones de los corporativos. En nuestra opinión, los sueldos deben estar sujetos íntegramente a retención y gravamen de IRPF, al igual que las dietas por asistencia, en la medida en que éstas no respondan a gasto efectivamente realizado y justificado por su perceptor.

III.5.4. Situación financiera a 31 de diciembre de 1998

En general se observa una situación financiera aceptable, con unos niveles de endeudamiento por debajo de los límites -y en determinados municipios sin prácticamente endeudamiento- y con unos remanentes de tesorería y porcentajes de ahorro netos positivos.

Las únicas excepciones al comentario anterior derivan de la existencia de ciertos problemas de liquidez en algunas entidades como resultado de la política de financiación seguida en inversiones.

En conjunto se aprecia una evolución favorable de los indicadores económicos de las entidades revisadas en relación con los valores observados en ejercicios anteriores.

III.5.5. Organismos autónomos

En general, las liquidaciones presupuestaria de organismos autónomos o patronatos fiscalizados reflejan la actividad desarrollada por los mismos durante 1998.

Ahora bien, se observan incumplimientos significativos de la legislación vigente en materia de intervención pública, presupuestación, gestión de personal y contratación administrativa.

En otros supuestos, se detecta una ausencia real de autonomía de gestión administrativa de los mismos con relación a su Ayuntamiento, lo cual entra en contradicción con la propia definición legal de organismo autónomo.

Por último y como aspecto relevante se indica que en este ejercicio se ha materializado, por primera vez, la actuación fiscalizadora de la Cámara en todos los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes. Es voluntad de la institución continuar anualmente con tal actuación.

A modo de **resumen final**, la Cámara observa una evolución positiva en los resultados de las fiscalizaciones financieras de las entidades locales junto con una situación económica aceptable.

No obstante, los Ayuntamientos deben realizar un esfuerzo complementario para mejorar su gestión en las siguientes áreas o aspectos claves:

- *Aplicar con rigor los principios contables y presupuestarios.*
- *Actualizar los inventarios y diseñar procedimientos que garanticen su permanente puesta al día.*
- *Cumplir la normativa vigente en materia de contratación administrativa, especialmente en la justificación de las actuaciones realizadas y en el control de plazos de ejecución de las inversiones.*
- *Diseñar e implantar mecanismos efectivos de control, intervención y tutela sobre las actividades desarrolladas por sus organismos autónomos.*
- *Al menos, los ayuntamientos de más población, y al objeto de un mayor cumplimiento del principio de transparencia, deben elaborar anualmente la Memoria contemplada en el plan contable público, como una parte esencial de sus cuentas anuales.*

En este contexto, la aplicación del nuevo marco de gestión presupuestaria-contable constituirá una herramienta fundamental en aras a lograr un mayor rigor en la elaboración de los estados financieros, en definitiva, en la rendición de cuentas de las entidades locales a sus ciudadanos.

III.6. Contratación (Apartado VIII y IX)

Hemos analizado la contratación pública a partir de los trabajos de fiscalización y de las fichas resumen de contratos remitidos por los ayuntamientos, de acuerdo con la actual normativa -es decir, contratos de obras y de gestión de servicios cuyo importe inicial sea 100 millones de pesetas en el caso de ser adjudicados por concurso o subasta, o 50 millones si se

adjudican directamente y 25 millones en el supuesto de contratos administrativos distintos de los anteriores-.

III.6.1. Informes de fiscalización

De los trabajos de fiscalización efectuados se deduce un incumplimiento de determinados aspectos de la normativa de contratación que afectan tanto a las pequeñas como a las grandes entidades locales. Como más significativos señalamos:

- Deficiencias en la formalización de los expedientes de contratación.
- Restricciones no justificadas a la aplicación de los principios de concurrencia y publicidad.
- Ausencia de informes de intervención y de la asesoría jurídica junto con que los informes técnicos no siempre aportan la información suficiente sobre la decisión adoptada.
- Deficiente control sobre los plazos de ejecución de las inversiones.
- Insuficiente seguimiento presupuestario contable de las obras, especialmente las de naturaleza plurianual.

III.6.2. Fichas-resumen de contratación

El total de fichas remitidas por las entidades locales de Navarra a la Cámara de Comptos durante el ejercicio 1998 ha sido de 21, correspondiendo a obras -14-, a gestión de servicios -3-, a suministros -2- y el resto a contratos varios.

Como procedimiento de adjudicación, el 95 por ciento de los contratos anteriores se adjudican con procedimientos abiertos, bien sea concurso o bien subasta, obteniéndose en los procesos de adjudicación una baja media del 10 por ciento.

De la información contenida en estas fichas y en la documentación complementaria requerida, no se observan infracciones significativas de la legalidad contractual vigente salvo en un expediente en que el importe de liquidación supera en un 18 por ciento al de adjudicación sin haberse sometido a procedimiento de modificación alguno. El resto de incidencias informadas tiene carácter formal y hacen referencia a aspectos como la inexistencia de informes jurídico, de intervención, o certificado de existencia de crédito.

SEGUNDA PARTE

TRABAJOS ESPECÍFICOS

IV. Estructura y análisis global del sector público local de Navarra

La estructura del sector público local de Navarra, a 31 de diciembre de 1997 y 1998, se refleja a continuación:

Entidad	1997	1998
Municipio	272	272
Concejos	366	366
Mancomunidades	56	56
Agrupaciones municipales	10	10
Consortios	8	8
Organismos autónomos	58	60
Sociedades mercantiles	9	10

Se mantiene prácticamente la situación existente en el ejercicio anterior con la excepción de los organismos autónomos y sociedades mercantiles que experimentan un incremento global de 3 entidades.

Así, en 1998, el número de organismos autónomos se eleva a 60, de los que 58 están adscritos a los ayuntamientos y 2 a las mancomunidades; respecto a 1997, se han incorporado los dos siguientes:

- Escuela Municipal de Música de San Adrian.
- Patronato de Música de Huarte.

En cuanto a sociedades mercantiles, la nueva incorporación se refiere a la sociedad Municipal de Gestión Urbanística adscrita al Ayuntamiento de Huarte.

Como viene insistiendo de forma reiterada la Cámara de Comptos, la actual composición del Sector Público Local se ha ido materializando sin haberse diseñado o configurado previamente el mapa municipal deseado de Navarra, en coherencia con la filosofía y previsiones de la Ley Foral de Administración Local.

La inexistencia de este diseño conduce a que en cada zona de Navarra, de forma aislada y con el objetivo -al menos teórico- de mejorar la prestación de servicios, los ayuntamientos se estén dotando de organismos autónomos -que, en general, como tal sólo lo son de denominación- o se estén asociando con otras entidades para crear una entidad local independiente a su vez con organismos y/o sociedades mercantiles.

Ello ha configurado un entramado de organizaciones con una visión local o como mucho parcialmente comarcal, pero sin considerar o contemplar como un todo, a efectos de planificación y desarrollo armónico, el territorio de la Comunidad Foral.

En consecuencia, esta Cámara recomienda nuevamente:

El diseño de un mapa municipal acorde con las exigencias de la actual sociedad, que genere un nuevo modelo organizativo de las entidades locales y que responda a las demandas de los ciudadanos en materia de prestación de servicios con un nivel de calidad y un coste adecuado. En el diseño de este mapa deben participar todas las instituciones públicas implicadas, salvaguardándose, igualmente, los intereses históricos y legítimos de los vecinos de cada lugar.

En esta línea, la aprobación de un Pacto Local de Navarra puede constituir un instrumento válido para clarificar la distribución de competencias entre los distintos niveles de administración pública, para analizar la suficiencia financiera de las entidades locales y para contemplar el diseño de un mapa municipal que responda adecuadamente a tales necesidades.

Al respecto, hay que indicar que en la reorganización administrativa derivada de la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Comunidad Foral -junio de 1999- y dentro del Departamento de Administración Local, se han creado dos nuevos servicios orientados, de acuerdo con su denominación, a la consecución de la finalidad anterior; en concreto los nuevos servicios son:

- a) Servicio de Agrupación de Servicios Municipales
- b) Servicio de Calidad y Modernización de las Entidades Locales

V. Marco normativo regulador de las entidades locales de Navarra en 1998

La Comunidad Foral de Navarra disfruta de un peculiar sistema normativo en materia de Administración Local derivado de sus derechos históricos constitucionalmente amparados, en la forma que se establece en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

V.1. Novedades en el marco normativo

En 1998, se han promulgado una serie de normas que completan determinadas parcelas del marco normativo. En concreto nos referimos:

a) Desarrollo del marco normativo presupuestario-contable

Se ha desarrollado y completado el marco presupuestario-contable diseñado en la ley Foral de Haciendas Locales de Navarra con la siguiente normativa:

- Decreto Foral 270/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de presupuestos y de gasto público o también denominado de gestión presupuestaria.
- Decreto Foral 271/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de estructura presupuestaria.
- Decreto Foral 272/1998, de 21 de septiembre, por el que se aprueba la Instrucción General de Contabilidad para la Administración Local de Navarra.
- Decreto Foral 273/1998, de 21 de septiembre, por el que se aprueba la Instrucción de Contabilidad Simplificada para la Administración Local de Navarra.

Con estos decretos, y tal como indica la exposición de motivos del decreto de gestión presupuestaria, se persigue, por un lado, cumplir las previsiones de la Ley Foral de las Haciendas Locales en esta materia y, por otro, posibilitar el desarrollo de otros aspectos presupuestarios de los que se precisaba un mayor detalle y explicación.

Con su promulgación, la Comunidad Foral completa el diseño del sistema presupuestario-contable a aplicar por las entidades locales de Navarra y da por concluido el proceso experimental de implantación de la nueva contabilidad pública local.

b) Compensación por bonificaciones en tributos locales

A través del Decreto Foral 325/1998, de 9 de noviembre, se regula el procedimiento de tramitación de las peticiones de compensaciones económica por las entidades locales como consecuencia de la aprobación de beneficios fiscales en tributos locales.

Con este Decreto se pretende que las Entidades Locales no se vean perjudicadas económicamente por disposiciones ajenas a ellas que se han podido aprobar buscando un objetivo de política general más amplio que el estrictamente local.

c) Urbanismo

A finales de 1998 se promulga, igualmente, la Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia de aprovechamientos urbanísticos, al objeto de adaptar la normativa foral a la legislación estatal básica en materia de cesiones urbanísticas.

d) Novedades legislativas en 1999

Coincidiendo con la fase de trabajo del presente Informe se produce una reforma de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril. Esta modificación, entre otros aspectos, afecta especialmente a la distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la corporación a fin de solventar los problemas planteados por la asignación al Pleno de funciones eminentemente ejecutivas y que como tal parecen más propias de la competencia del Alcalde.

Igualmente, en marzo de 1999, se aprueba la ley Foral 4/1999, por la que se modifica la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra y la Ley Foral de Administración Municipal en materia de tasas, precios públicos y régimen de inembargabilidad. El objetivo de esta ley foral es acomodarse a dos sentencias del Tribunal Constitucional relativas a:

- Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, por la que se declara inconstitucional determinados preceptos de la Ley de Tasa y Precios Públicos, exigiendo unos nuevos requisitos para la consideración de tasa y precio público.
- Sentencia 166/1998, de 15 de julio, por la que se declara inconstitucional las previsiones legales de considerar como inembargables los bienes patrimoniales que materialmente no se hallen afectos a un uso o servicio público.

V.2. Incumplimientos e insuficiencias

Por otra parte, del actual marco se desprenden, por un lado, una serie de **incumplimientos** en los plazos establecidos para dictar determinadas normas y de otro, unas **insuficiencias** en la regulación de determinados

aspectos que inciden directamente en la gestión de las Entidades Locales. Así destacamos :

- La LFAL recoge en su articulado, sin señalamiento de plazos, una serie de medidas que pretenden racionalizar el mapa municipal de la Comunidad Foral al objeto de mejorar la calidad y el coste de los servicios prestados. Estas medidas son las relativas a la fusión de municipios - artículo 20.2-, a la creación de distritos administrativos -artículo 33- y a la formación de Mancomunidades u otras fórmulas asociativas intermunicipales -artículos 53 y 62-.

Igualmente establece en el art. 46 la posibilidad de que la Comunidad Foral puede crear, mediante la oportuna ley, agrupaciones forzosas de entidades locales para la prestación de servicios administrativos comunes.

- La disposición transitoria tercera de la LFAL establece que hasta la definitiva reestructuración de los puestos de trabajo de secretaría e intervención derivada de la constitución de las agrupaciones forzosas, quedan en suspenso tanto las convocatorias de habilitación para acceder a la condición de Secretario e Interventor como los concursos generales previstos en la citada Ley Foral.

Al no estar definidas las agrupaciones para la prestación de los servicios de secretaría e intervención, no pueden conocerse las necesidades de ambos puestos de trabajo y por tanto establecer las oportunas pruebas de acceso a los mismos. Además esta suspensión afecta no sólo a los municipios susceptibles de agrupación sino también al resto, si bien en este periodo transitorio pueden cubrirse dichas vacantes con personal temporal.

- La disposición adicional undécima de la LFAL señala que el Gobierno de Navarra creará y mantendrá un Registro de Riqueza Comunal, en el que figurará la extensión, los límites y usos de los terrenos comunales de las entidades locales así como su potencialidad para generar recursos.

Igualmente, la disposición adicional duodécima de la citada Ley Foral indica que se constituirá, en cada merindad, una junta arbitral de Comunales integrada tanto por las propias entidades locales como por los beneficiarios de los aprovechamientos comunales. Estas Juntas tendrán carácter consultivo para las entidades locales en todo lo referente al aprovechamiento de los bienes comunales y sus actuaciones se plasmarán en informes públicos preceptivos no vinculantes.

- La disposición adicional novena de la Ley Foral de Haciendas Locales (LFHL), establece la previsión de realizar las gestiones oportunas para conseguir la integración del sistema de Montepío en la Seguridad Social, con lo que se culminaría el proceso de actualización del sistema de previsión social de los funcionarios de las entidades locales.

- La LFHL en su disposición adicional undécima establece que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley -es decir, antes del 1 de enero de 1998- el Gobierno de Navarra elaborará una norma de cooperación económica con las entidades locales al objeto de adecuar dicha cooperación al nuevo modelo de financiación pública implantado con la citada ley foral. El desarrollo de esta norma está relacionado, de acuerdo con el propio texto de la disposición adicional, con la incidencia real de la nueva financiación local y con la implantación del plan general contable.
- Igualmente la LFHL prevé en su art. 241 que la Cuenta General de las entidades locales estará integrada por las cuentas de la propia entidad, de sus organismos autónomos y de sus sociedades mercantiles. Ello exige la elaboración de unas normas de consolidación al objeto de ofrecer una visión integral de la realidad económico-financiera de cada entidad local.
- La disposición adicional décima de la Ley Foral de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra establece que, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la misma -agosto de 1998-, el Gobierno de Navarra elevará al Parlamento un proyecto de ley foral de adaptación de esa normativa a las entidades locales de Navarra.

En **conclusión**, se aprecia un incumplimiento en el desarrollo de determinados aspectos esenciales, que inciden significativamente sobre la definición y diseño del modelo y mapa del sector público local de la Comunidad Foral. Igualmente la existencia de un marco normativo incompleto provoca cierta inseguridad que en nada favorece el normal desenvolvimiento de la gestión local. No obstante, conviene destacar el avance que en materia presupuestario-contable se ha producido en 1998.

Recomendamos que, en el menor espacio de tiempo posible, se complete el marco normativo que ha de regir en las entidades locales de Navarra. Al respecto, adquiere especial urgencia todo lo relativo al diseño e implantación del mapa municipal, la actualización del sistema de previsión social aplicable a los funcionarios y a la adaptación del citado marco a la realidad de las entidades locales de Navarra.

Igualmente debería estudiarse la incidencia de la reforma de la Ley reguladora de Bases de Régimen Local en la normativa foral.

VI. Cuestionario de gestión de los ayuntamientos de menos de 500 habitantes

En este apartado se incluyen las principales conclusiones obtenidas sobre la encuesta de gestión remitida a 140 ayuntamientos de Navarra con población inferior a 500 habitantes.

Este bloque de ayuntamientos suponen el 51 por ciento del total de los ayuntamientos de Navarra, en tanto que sólo representan el 5 por ciento de su población.

De las 140 encuestas, fueron contestadas y remitidas a esta Cámara un total de 131 lo que supone un **alto grado de respuesta** -94 por ciento-. Las 9 entidades que no respondieron³ representan escasamente un 6 por ciento de los mismos.

Los **resultados obtenidos** se presentan agrupados en tres subapartados, los cuales hacen referencia a:

VI.1. Conclusiones de las preguntas cerradas relativas propiamente a temas de gestión.

VI.2. Conclusiones de las preguntas abiertas.

VI.3. Preguntas claves

VI.1. Conclusiones de gestión

En este apartado se incluyen las principales conclusiones obtenidas sobre el cuestionario remitido a los citados ayuntamientos.

Los resultados obtenidos se presentan agrupados en los siguientes apartados:

- Aspectos generales
- Contabilidad y presupuestos
- Personal
- Gestión de ingresos tributarios
- Tesorería
- Otras áreas

³ El detalle de las mismas se incluye en el apartado II.2 del presente Informe.

VI.1.1. Aspectos generales

a) Escrituración de los bienes inmuebles y comunales propiedad de la Entidad Local

En el cuadro siguiente se refleja el porcentaje de bienes que las distintas entidades presentan escriturados, excluidos aquellos ayuntamientos que no disponen de bienes de esta naturaleza.

Escriturados	% Bienes Inmuebles	% Bienes Comunales
Todos	15	20
Alguno	52	38
Ninguno	33	42

Es decir, sólo un 15 y un 20 por ciento de los Ayuntamientos tienen escriturados la totalidad de sus bienes inmuebles y comunales. Destaca igualmente que el 42 por ciento de los ayuntamientos no tienen escriturados ninguno de los bienes comunales.

b) Inventario Municipal

De los 131 ayuntamientos que ha respondido al cuestionario sólo un 9 por ciento actualiza anualmente el Inventario, mientras que el 91 por ciento restante no lo hace.

c) Pólizas de seguros

El 62 y el 57 por ciento de los Ayuntamientos disponen de Seguro de Responsabilidad Civil y de Incendios, respectivamente.

Referente a seguro por accidentes, un 45 por ciento tiene pólizas que cubren a los miembros de la Corporación, mientras que un 47 por ciento posee pólizas que aseguran los accidentes de empleados. No obstante, existe una póliza del Gobierno de Navarra que cubre a todos los empleados y cargos públicos.

d) Registro de entrada y salida

El 63 por ciento de los Ayuntamientos -es decir, 83 entidades- tienen Registro de entrada y salida de documentación administrativa.

e) Informatización

En el cuadro siguiente se muestra, en porcentaje, el grado de informatización de un conjunto de procesos de gestión municipal.

Procesos	% Informatizados
Elaboración Roldes	55
Contabilidad	52
Padrones	64
Inventario	9
Nóminas	8

Solamente un 2 por ciento de los Ayuntamientos tiene todos los anteriores procesos informatizados, mientras que el mismo porcentaje no ha informatizado ninguno de ellos.

f) I.V.A

Un total de 97 Ayuntamientos realizan actividades sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). De éstos, 66 cumple con las obligaciones de Libro-Registro de IVA, de declaraciones mensuales/trimestrales y de declaración anual; 26 realizan declaraciones mensuales/trimestrales y declaración anual, pero no cumple la obligación de tener Libro-Registro de IVA; por último 4 Ayuntamientos, sólo cumplen con la obligación de realizar la declaración anual.

VI.1.2 Contabilidad y presupuestos

a) Aprobación del Presupuesto del ejercicio de 1998

Respecto a la fecha de aprobación por el Pleno del Presupuesto para el ejercicio de año 1998, en el cuadro siguiente se muestran los resultados obtenidos:

Fecha aprobación	Porcentaje
Anterior al 1-I-1998	7
Posterior al 1-I-1998	89
No contestan	4

Sólo un 7 por ciento de los Ayuntamientos aprobaron los Presupuestos del año 1998 con anterioridad al 1 de enero, fecha que establece la actual legislación.

b) Aprobación Expediente de Liquidación de Cuentas de 1997 (Cuenta General)

Referente a la aprobación por el Pleno del Expediente de Liquidación de Cuentas de 1997 se muestran cifras en la tabla siguiente:

Fecha aprobación	Porcentaje
Anterior al 1-X-1998	87
Posterior al 1-X-1998	10
No contestan	3

Es decir, en este caso y para un alto porcentaje, los Ayuntamientos aprueban su cuenta general antes del mes de octubre del ejercicio siguiente⁴.

c) Aprobación de modificaciones presupuestarias

Respecto al momento en que de forma expresa se aprueban las modificaciones presupuestarias sobre el Presupuesto, los resultados obtenidos se muestran en el cuadro siguiente:

Modificación presupuestaria. Aprobación	Porcentaje
Con antelación a efectuarse el gasto	27
Al cierre	35
Nunca	38

Es decir, un 38 por ciento de municipios –50- no aprueban las modificaciones presupuestarias precisas.

El 62 por ciento las aprueba, si bien un porcentaje significativo de ayuntamientos realizan esta aprobación al final del ejercicio con el fin de ajustar la liquidación presupuestaria al gasto real.

d) Contabilización de gastos

En el cuadro que sigue se muestra el momento en que se contabiliza o registra un gasto:

Contabilización del gasto	Porcentaje
Cuando se recibe la factura	49
Al efectuarse el pago	35
Al fin de ejercicio	5
Varias opciones de las anteriores	11

Prácticamente el 50 por ciento de los Ayuntamientos contabiliza en el momento en que se recibe la factura. Un 35 por ciento, efectúa los registros contables de acuerdo con el pago y un 5 por ciento sólo al fin del ejercicio. El resto señalaron mas de una opción del cuestionario.

e) Otras cuestiones

- El 98 por ciento de los ayuntamientos adjuntan siempre justificante a los documentos contables.

- El 80 por ciento de los ayuntamientos cierran contablemente su ejercicio el día 31 de diciembre

⁴ Si bien, la actual normativa indica que la Cuenta General debe aprobarse antes del 1 de septiembre, se ha ampliado y tomado como referencia la fecha del 1 de octubre dado que, por un lado, las entidades disponen de quince días más para su remisión al Gobierno de Navarra y, por otro, los derivados de un sentido de prudencia.

- El 85 por ciento elaboran relación nominativa de gastos e ingresos pendientes pago y cobro a 31 de diciembre.
- El 98 por ciento de entidades llevan Registro Diario de Intervención de gastos e Ingresos.
- Un 2 por ciento de ayuntamientos no llevan ningún tipo de registro.

VI.1.3. Personal

a) Personal de los Ayuntamientos

Las cifras del personal que trabaja en los Ayuntamientos encuestados se muestra en el cuadro siguiente:

	Total	Jornada parcial	Jornada completa
Secretario-Interventor	67	50	17
Auxiliar administrativo	24	13	11
Servicios múltiples	27	6	21
Alguacil	14	13	1
Depositario	6	4	2
Otros	5	4	1
Total	143		

Esta cifra de 143 empleados se traduce en unas ratios de 1,1 empleados por entidad local o de 5 empleados por cada 1.000 habitantes.

Por otra parte, aproximadamente un 63 por ciento de ese personal ejerce sus funciones a tiempo parcial, normalmente al ejercer en varios ayuntamiento.

b) Secretario-Interventor

En el caso del Secretario-Interventor, el cuadro siguiente indica su relación contractual:

Relación	Porcentaje
Funcionario	54
Administrativa	41
Laboral	5

Como se aprecia, el 46 por ciento de los puestos de secretario-interventor no está cubierto con funcionarios.

Respecto al número de años que lleva prestando sus servicios en el Ayuntamiento aquellos secretarios cuya vinculación no sea la funcional, de las respuestas obtenidas en el cuestionario se obtiene un promedio de 11 años.

c) Formación

En el cuadro siguiente se muestran las horas de formación recibidas por el personal de los Ayuntamientos durante el año 1998, así como las distintas materias en que se reparten dichas horas de formación:

	Horas recibidas	Nº personas asistentes	Promedio horas
Secretario	2563	77	33
Auxiliar administrativo	565	15	38
Materias			
Contabilidad-presupuesto	127	9	14
Informática	1006	51	20
Euro	288	24	12
Ley Foral de contratos	827	54	15
Urbanismo	455	31	15
Tributos	120	12	10
Otras	84	5	17

Es decir, prácticamente el 60 por ciento de la formación recibida se ha centrado en aspectos de informática y en los contenidos de la nueva ley foral de contratos.

d) Relación laboral temporal formalizada en contrato

Respecto a si se ha firmado contrato para todas las personas que mantiene una relación laboral temporal con el Ayuntamiento, se han obtenido los siguientes resultados:

Contrato	Porcentaje
Sí	50
No	23
No contestan	27

Es decir, al menos un 23 por ciento de ayuntamientos no formalizan en el contrato correspondiente la relación contractual que les une con determinados trabajadores.

Respecto a la actividad que desarrolla el personal con el que no se ha firmado contrato, ésta se refiere básicamente a:

- Limpieza
- Mantenimiento de averías
- Alguacil
- Marcación de explotación forestal

e) Otras cuestiones

- El 51 por ciento de los ayuntamientos abre un expediente administrativo para cada empleado en el que se incluyen todos los documentos que justifican su situación laboral y personal.
- No se supera en ningún supuesto el porcentaje del 50 por ciento de Ayuntamientos que elaboran el correspondiente documento de nómina para sus empleados – en funcionarios, un 44 por ciento de Ayuntamiento, en laborales fijos un 30 por ciento y en temporales un 36 por ciento-.
- Al menos un 73 por ciento de los ayuntamientos imputan correctamente al presupuesto la nómina por su importe bruto.
- Un 8 por ciento de los ayuntamientos han presentado el resumen anual de retribuciones de 1998 con posterioridad al 1 de marzo de 1999. Por otra parte, 33 ayuntamientos –es decir, un 25 por ciento- no indican en la encuesta la fecha de presentación.
- Prácticamente la totalidad de ayuntamientos –el 98 por ciento- afirma que en su caso practican retenciones de IRPF a los profesionales.

VI.1.4. Gestión de ingresos tributarios

a) Aprobación de tipos y tarifas del ejercicio 1998

El 27 por ciento de los ayuntamientos aprobaron sus tipos y tarifas con posterioridad a la entrada en vigor del ejercicio de 1998 y en un 13 por ciento no consta aprobación expresa.

b) Aprobación de roldes

En cuanto a la aprobación de los roldes, un 43 por ciento los aprueba mediante acuerdo de Pleno o de la comisión correspondiente y un 57 por ciento no los aprueba órgano colegiado alguno.

Normalmente estos roldes son cotejados con el correspondiente al ejercicio anterior -98 ayuntamientos- y/o con los recibos -65 ayuntamientos-.

c) Contabilización de ingresos tributarios

En el siguiente cuadro se muestran los datos sobre el momento en que se contabiliza o registra un ingreso tributario de rolde:

Contabilización del ingreso tributario de rolde	Porcentaje
Cuando se aprueba el rolde	15
Cuando se remite el rolde a la entidad financiera	33
Cuando se cobra	26
Al final del ejercicio	26

Es decir, el 48 por ciento de las entidades contabiliza de acuerdo con el devengo del rolde –bien cuando se aprueba, bien cuando se envía para su cobro a una entidad financiera- El criterio de caja es seguido por un 26 por ciento de entidades y otro 26 por ciento contabiliza exclusivamente al final del ejercicio.

d) Depuración de saldos de morosos

El 78 por ciento de los ayuntamientos afirma que, al menos anualmente, se revisan y depuran, en su caso, los saldos morosos. Un 18 por ciento indica que nunca depuran dichos saldos y un 4 por ciento no contestan.

e) Recargo de prórroga

El 72 por ciento de los ayuntamientos no aplican ni cobran el recargo de prórroga una vez transcurrido el periodo voluntario.

f) Agencia Ejecutiva

El 54 por ciento de los ayuntamientos no disponen de agente ejecutivo.

Un total de 60 ayuntamientos sí disponen de agente, básicamente de carácter externo –en 56 ayuntamientos-.

Respecto al momento en que se le traspasa la deuda a dicho agente, los resultados obtenidos han sido los siguientes:

Traspaso de deudas	Porcentaje
A la conclusión del periodo voluntario	7
Sin periodicidad fija	65
Al cierre del ejercicio	27
Nunca	1

VI.1.5. Tesorería

a) Depositario

Los trabajos de depositario se ejercen de acuerdo con el siguiente cuadro:

Depositario	Porcentaje
Entidad financiera	79
Empleado	5
Otros	16

Es decir, las entidades financieras asumen prácticamente el 80 por ciento de las tareas de depositaría de los ayuntamientos encuestados. Dentro del grupo de “otros” se incluye fundamentalmente a concejales y vecinos que ejercen tal función.

b) Disposición de fondos bancarios

Los datos sobre la/las personas que firman la disposición de fondos bancarios se muestra a continuación:

Disposición de fondos	Porcentaje
Conjunta	78
Individual	22

En un alto porcentaje -78 por ciento- la disposición de fondos bancarios requiere de firma conjunta, que en la mayoría de los casos suele corresponder al Alcalde y al Secretario.

La disposición se firma individual se ejerce en un 22 por ciento de los casos, y suele corresponder al alcalde o un concejal e incluso al secretario.

c) Procedimientos de pago

Los procedimientos de pago más utilizados se reflejan en el cuadro siguiente, teniendo en cuenta que un ayuntamiento puede usar más de un procedimiento:

Procedimientos de pago	Porcentaje
Caja metálico	10
Transferencia	89
Orden de pago	50
Talón nominativo	24
Talón al portador	99

Todos los Ayuntamientos utilizan más de un procedimiento de pago. Un total de 40 utilizan como procedimientos de pago la transferencia bancaria y el talón al portador y un 28 por ciento utilizan la transferencia bancaria, la orden de pago bancaria y el talón al portador para realizar sus pagos.

Destaca igualmente la utilización del talón al portador en un 99 por ciento de los casos analizados.

d) Procedimientos de cobro

Por lo que respecta a los procedimientos de cobro –recordando que un ayuntamiento puede utilizar más de uno- los datos obtenidos son los siguientes:

Procedimiento de cobro	Porcentaje
Caja-metálico	8
Domiciliación bancaria	93
Entidad bancaria	45

Un total de 66 Ayuntamientos utiliza como único procedimiento de cobro la domiciliación bancaria, mientras que un total de 49 entidades uti-

lizan éste junto con el cobro en una entidad bancaria. Esto explica el 88 por ciento de las respuestas obtenidas en la encuesta.

e) Arqueos de Caja-metálico

El 36 por ciento de los Ayuntamientos realiza arqueos de caja, mientras que un 12 por ciento no lo hace. El 52 por ciento restante no respondió a la pregunta.

De los Ayuntamientos que afirman realizarlos, prácticamente dos tercios los efectúan con periodicidad anual o, en menor medida, trimestralmente; el resto, sólo en casos excepcionales o sin periodicidad fija.

f) Conciliaciones bancarias

El 63 por ciento de las entidades no realiza conciliaciones bancarias, en tanto un 37 por ciento sí las realizan.

Respecto a la periodicidad de los que contestaron afirmativamente, dos tercios prácticamente las efectúan de forma anual o, en menor medida, trimestralmente. Un 15 por ciento, las hacen mensualmente.

VI.1.6. Otras áreas

- El 97 por ciento de los ayuntamientos afirma que formaliza expedientes individuales para recoger los actos administrativos relativos a obras adjudicadas y realizadas por el Ayuntamiento.

- El nivel de endeudamiento medio de estos ayuntamientos asciende al 8,2 por ciento frente al 7 por ciento del valor medio de este indicador en el total de Ayuntamientos de Navarra.

- En relación con el planeamiento urbanístico existente, en el cuadro siguiente se indican los resultados obtenidos

Planeamiento vigente	Porcentaje
Plan Municipal	8
Normas subsidiarias	31
Delimitación de suelo urbano	32
Sin planeamiento	30

Es decir, se observa un total de 39 Ayuntamientos que no disponen de planeamiento vigente, aunque 15 de ellos están tramitando plan municipal y 2 normas subsidiarias.

VI.2. Conclusiones de las preguntas abiertas

El cuestionario se acompañaba de un bloque de 5 preguntas abiertas al objeto de recoger la opinión de los responsables de las entidades locales sobre determinados temas.

Los temas y las conclusiones obtenidas son los siguientes:

a) Servicios públicos que se prestan con mayor frecuencia de forma agrupada (por mancomunidades, consorcios, agrupaciones,...):

- Agua
- Recogida de residuos sólidos urbanos
- Servicios Sociales de Base
- Euskera
- Turismo y desarrollo rural

b) Sobre ¿cuáles son los principales problemas de gestión con que se enfrenta el Ayuntamiento?. Las respuestas se centran en:

- Escasez de recursos económicos
- Falta de personal y ausencia de especialización
- Insuficiente informatización
- Contabilidad-presupuestos y urbanismo

c) ¿Que actividades de gestión podrían mejorarse si se hicieran de forma agrupada por varias entidades locales?. Destacan:

- Gestión presupuestaria-contable
- Intervención
- Urbanismo
- Control de subvenciones
- Servicios administrativos

d) A la pregunta de si la actual normativa contempla la realidad administrativa de las pequeñas entidades locales, las respuestas son:

• Un 60 por ciento opina que no, un 20 por ciento que sí y el otro 20 por ciento no opina.

• Las áreas o aspectos “discriminados” son las siguientes:

➤ Criterios generalizados en la normativa administrativa sin adecuarse al tamaño de la entidad. Es decir, falta de flexibilidad en la aplicación de criterios.

➤ Urbanismo en función del tamaño y/o peculiaridades territoriales.

- Contratación administrativa con independencia del tamaño y/o volumen de operaciones
- Desequilibrio entre servicios obligatorios y su financiación.
 - e) Por último, respecto a quién se dirigen fundamentalmente cuando precisan algún tipo de ayuda para resolver problemas o dudas, las respuestas mayoritarias hacen referencia a otros compañeros de ayuntamientos, a Animsa, al Departamento de Administración Local y a la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

VI.3. Preguntas claves

Del total de 45 preguntas cerradas, se seleccionaron un grupo de 17 que se consideraron **claves** dentro del cuestionario por su incidencia y repercusión en cuestiones básicas de control interno.

Estas preguntas claves hacían referencia a los siguientes aspectos con valoración negativa:

- No tener escriturado ningún tipo de bien
- No disponer de pólizas de responsabilidad civil y de incendios
- No tener adaptados sus sistemas informáticos al efecto 2000
- Realizando actividades sujetas a IVA, no cumplimentar los aspectos formales y de declaraciones.
- Contabilizar los gastos al final del ejercicio
- No adjuntar habitualmente justificante al libramiento
- No elaborar relaciones nominativas de las cantidades pendientes de cobro y pago a 31 de diciembre
- No llevar registros diarios de gastos e ingresos
- No formalizar con el correspondiente contrato la relación laboral
- No presentar el resumen anual de retribuciones con sus correspondientes retenciones
- No aprobar los tipos y tarifas aplicados para las distintas figuras tributarias
- Contabilizar los ingresos al final del ejercicio
- Disposición individual de fondos bancarios
- No realizar actas de arqueo
- No realizar conciliaciones bancarias
- No intervenir los gastos e ingresos de los OOAA

- No formar expediente administrativo para las distintas inversiones y obras

Revisadas las encuestas, los resultados obtenidos han sido los siguientes:

Respuestas correctas y/o no aplicables	Número entidades	%
17	12	9%
15-16	39	30%
13-14	58	44%
10-12	22	17%
> 9	-	-

Como principal conclusión señalamos que **todas** las entidades han contestado “correctamente o no es aplicable” un número de preguntas igual o superior a 10. Además un 9 por ciento de las entidades contestan correctamente a todas las preguntas claves.

VII. Análisis de los Estados Financieros de 1998

Este apartado se estructura en los siguientes subapartados:

VII.1. Ejecución presupuestaria de 1998 de Municipios y Concejos.

VII.2. Ejecución presupuestaria de 1998 de Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios.

VII.3. Endeudamiento del Sector Público Local a 31 de diciembre de 1998.

VII.1. Ejecución presupuestaria de 1998 de Municipios y Concejos

Partiendo de las limitaciones reflejadas en el apartado II.2, expondremos a continuación los comentarios derivados del trabajo realizado.

a) Composición estructural de la liquidación del presupuesto. (Ver cuadro 3 apartado III.4)

- Los derechos reconocidos correspondientes al ejercicio de 1998 ascienden a 69.913 millones y las obligaciones reconocidas a 62.511 millones de pesetas, con lo que el ejercicio se cierra con un saldo presupuestario de 7.402 millones, es decir, 1.400 millones más que en el ejercicio anterior.

Este saldo presupuestario positivo -sin ajustar- se produce por un aumento, con relación al presupuesto de 1997, de los ingresos -8 por ciento- superior en dos puntos al experimentado por los gastos -6 por ciento-.

- Agrupando por operaciones corrientes y de capital-financieras, la composición estructural de los gastos e ingresos es la siguiente:

Gastos	1998	1997	Ingresos	1998	1997	1997(1)
Corrientes	64	65	Corrientes	72	79	72
Capital	36	35	Capital	28	21	28

(1) reclasificados los ingresos por operaciones urbanísticas

Del análisis se desprende una composición prácticamente idéntica en ambos ejercicios en gastos, en tanto que en ingresos se observa una variación importante al aumentar en 7 puntos el peso de los de capital, en detrimento de los de naturaleza corriente.

La justificación de esta variación significativa se encuentra en que la liquidación del presupuesto de 1997, los ingresos obtenidos por contribuciones especiales y por operaciones de urbanismo -un total de 4.590 millones- se imputan al capítulo 3 "Tasas y otros ingresos"; en 1998 -por importe de 3.009 millones-, y de acuerdo con la nueva estructura presupuestaria, se registran en el capítulo 7 "Transferencias de Capital y otros ingresos que financian operaciones de capital". Si se corrige este efecto,

la composición de 1997 sería ingresos corrientes 72 por ciento, ingresos de capital 28 por ciento, porcentajes idénticos a los observados en 1998.

En conclusión, se observa que los ingresos corrientes son suficientes para financiar los gastos de la misma naturaleza e incluso aportan recursos para los gastos de capital y financieros.

- Por capítulos de gasto, destacamos el peso específico de personal -32 por ciento del gasto-, inversiones -30 por ciento- y compras -23 por ciento-. Entre los tres anteriores capítulos se explica el 85 por ciento del gasto de los ayuntamientos y concejos. Respecto a 1997, se mantiene básicamente la misma composición, si bien se observa un aumento de 1.800 millones en inversiones y de 1.400 millones en personal.

- Las fuentes de financiación comparadas con las del ejercicio anterior se distribuyen en:

Fuentes de financiación	Porcentaje 1998	Porcentaje 1997
Tributos	34	37
Transferencias	43	42
Financieros	6	9
Urbanismo y contrib. Especiales	5	7
Patrimoniales	12	5

De los porcentajes del cuadro precedente se aprecia una modificación general de los porcentajes de financiación, motivada fundamentalmente en el apartado "patrimoniales" donde el incremento de 3.000 millones procedente de enajenaciones de inversiones reales justifica el aumento de 7 puntos porcentuales de esta fuente. No obstante conviene resaltar el carácter coyuntural que presentan los ingresos de esta naturaleza, al igual que los procedentes del urbanismo.

Destacamos también que las transferencias se sitúan como la principal fuente de financiación de ayuntamientos y concejos, situándose a 9 puntos de los ingresos de naturaleza tributaria.

b) Indicadores más significativos.

Teniendo en cuenta las diferencias en cuanto a entidades y población analizada, a continuación se reflejan un conjunto de indicadores obtenidos de la ejecución presupuestaria de 1998 y su comparación con el ejercicio anterior.

Municipios y Concejos

Indicadores más significativos	1997 (1)	1998
Superávit/déficit presupuestario (millones)	6.007	7.402
Ingresos por habitante (pesetas)	126.401	134.549
Gastos por habitante (pesetas)	114.675	120.303
Carga financiera por habitante (pesetas)	7.891	6.747
Ingresos tributarios per cápita (pesetas)	46.804	46.243
Cumplimiento de los cobros (porcentaje)	89%	88%
Cumplimiento de los pagos (porcentaje)	87%	87%
Nivel de endeudamiento (porcentaje)	9%	7%
Límite de endeudamiento (porcentaje)	21%	23%
Ahorro neto (porcentaje)	12%	16%
Índice de personal (porcentaje)	32%	32%
Índice de inversión (porcentaje)	30%	31%
Dependencia subvenciones (porcentaje)	42%	43%
Gasto corriente/habitante (pesetas)	74.351	76.927
Capacidad de endeudamiento (límite-nivel)	12%	16%

(1) se han reclasificado los ingresos de contribuciones especiales y de operaciones de urbanismo.

De dicho cuadro comparativo de ratios se deduce:

- Los ingresos por habitante han aumentado un 6 por ciento, en tanto que los gastos lo han hecho en un 5 por ciento.
- Los ingresos tributarios por habitante prácticamente permanecen igual en ambos ejercicios.
- La carga financiera por habitante sigue disminuyendo y en este ejercicio lo hace en un 14 por ciento, esto es, 1.144 pts menos por habitante con relación a 1997. Igualmente, el nivel de endeudamiento se ha situado en el 7 por ciento -dos puntos menos que en 1997-, y el límite ha aumentado en dos puntos, situándose por tanto la capacidad de endeudamiento en un 16 por ciento, es decir, 4 puntos más que en el ejercicio anterior.
- El porcentaje de ahorro neto se ha incrementado en un 35 por ciento, situándose en 1998 en el 16 por ciento.
- Los porcentajes de cobros y pagos se mantienen prácticamente en los mismos valores que alcanzaban en 1997.
- El índice de inversión se incrementa en un punto, pasando al 31 por ciento del total de gastos; en cuanto a personal se mantiene en porcentajes idénticos a los de 1997.
- El índice de dependencia de transferencias se sitúa en un 43 por ciento, idéntico valor que en el ejercicio anterior.

Indicadores por tramos de población

A continuación mostramos por tramos de población -menos de 5.000, entre 5001 y 50.000 y más de 50.001 habitantes- las principales ratios utilizados en el análisis de 1998, cuyos datos de ejecución presupuestaria se recoge en el Anexo 1 de este Informe.

Municipios y Concejos por tramos de población.- Presupuesto 1998

Indicadores por tramos de población	Entidades Menores de 5000 habitantes	Entidades 5000-50000 Habitantes	Entidades > 50000 Habitantes
Número de habitantes	192.650	147.817	179.145
Superávit/déficit presupuestario (millones)	2.032	994	4.376
Ingresos por habitante (pesetas)	145.398	122.833	132.549
Gastos por habitante (pesetas)	134.848	116.110	108.121
Carga financiera por habitante (pesetas)	8.599	6.791	4.720
Ingresos tributarios por habitante (pesetas)	46.908	46.733	45.123
Cumplimiento de los cobros (porcentaje)	86%	87%	92%
Cumplimiento de los pagos (porcentaje)	89%	88%	84%
Nivel de endeudamiento (porcentaje)	9%	7%	5%
Límite de endeudamiento (porcentaje)	31%	17%	19%
Ahorro neto (porcentaje)	23%	10%	14%
Índice de personal (porcentaje)	21%	38%	42%
Índice de inversión (porcentaje)	42%	28%	21%
Dependencia subvenciones. (porcentaje)	48%	46%	47%

De la comparación de dichos ratios se deduce, como se viene reiterando en los distintos informes, como principal conclusión la diferente configuración del sector municipal cuando se analiza en función de los tramos de población. Igualmente reseñamos:

- En términos generales, un mayor volumen de ingresos y gastos por habitante en las entidades medianas y pequeñas, que se traduce en unos mayores ingresos tributarios per cápita en torno a las 1.500-2000 pts por habitante.
- La carga financiera por habitante, en cambio, disminuye a medida que aumenta el tamaño de las entidades, siendo reseñable que la del tramo mayor es prácticamente la mitad que la del tramo de las menores. Al respecto debe considerarse la fuerte incidencia de la ley foral de saneamiento en el valor de la ratio del Ayuntamiento de Pamplona.
- Los porcentajes de cobros y pagos se mantienen a unos niveles semejantes en las entidades pequeñas y de tamaño medio: destaca sin embargo el alto nivel de las de mayor población en cobros -92 por ciento-, no así en pagos que es inferior entre 4 y 5 puntos.

- El índice de personal aumenta a medida que se incrementa la población, al contrario que el de inversión.

- En todos los tramos se aprecia una fuerte dependencia de las transferencias -del 46 al 48 por ciento de los recursos- derivada fundamentalmente del modelo de financiación de las entidades locales y de los planes de inversión.

Por último, y al objeto de completar el análisis, en el cuadro siguiente y para un resumen de indicadores, se desglosa en mayores niveles la información entre ayuntamientos y concejos y dentro de aquéllos en diversos estratos poblacionales.

Indicadores de la situación de Municipios y Concejos.1998
 Datos medios por tramos de población

MUNICIPIOS							
Tamaño	Población	Gastos Corrientes/ Habitante	Ingresos Corrientes/ Habitante	Ingresos Tributarios/ Habitante	Límite Endeudamto.	Nivel Endeudamto.	Capacidad Endeudamto.
1-1000	54.067	61.182	93.392	39.441	36%	7%	29%
1001-3000	80.846	68.885	99.582	50.124	33%	9%	24%
3001-5000	57.158	74.385	89.915	47.245	20%	9%	11%
5001-10000	61.893	74.039	87.380	46.197	18%	9%	9%
10001-50000	85.924	83.916	97.646	47.119	17%	6%	11%
>50000	179.145	80.760	98.052	45.123	19%	5%	14%
Total	519.033	75.890	95.569	46.002	23%	7%	16%

CONCEJOS							
Concejos	Población	Gastos Corrientes/ Habitante	Ingresos Corrientes/ Habitante	Ingresos Tributarios/ Habitante	Límite Endeudamto.	Nivel Endeudamto.	Capacidad Endeudamto.
Concejos	18.208	32.019	59.570	8.323	48%	9%	39%

De su lectura se desprenden prácticamente las mismas conclusiones que en el cuadro anterior en cuanto a ayuntamientos, destacando en los concejos su significativamente menor capacidad de gasto e ingreso.

VII.2. Ejecución presupuestaria de 1998 de las Mancomunidades y Agrupaciones de municipios.

A continuación, exponemos las principales conclusiones derivadas del análisis de los datos obtenidos y que se refieren aproximadamente al 50 por ciento de estas entidades.

Previamente es preciso poner de manifiesto dos hechos que inciden significativamente en el análisis de estos datos y su comparación con 1997.

- 21 mancomunidades que presentaron sus cuentas en 1997, no lo hacen en este ejercicio.
- Los datos de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, como resultado de su reorganización interna –ver II.2.- van a repercutir de forma importante en la comparación dado que sus derechos reconocidos en 1997 ascendieron a 6.473 millones frente a 796 millones en 1998 y en gastos, sus obligaciones reconocidas han pasado de 6.202 a 796 millones.

Derivado de lo anterior, el análisis lo centraremos especialmente en los datos de 1998, limitando las comparaciones con 1997 a aspectos puntuales relevantes.

a) Composición estructural de la liquidación del presupuesto. (Ver cuadro 4 apartado III.4)

- Los derechos reconocidos ascienden a 5.317 millones de pesetas – 5.908 millones menos que en 1997- y unas obligaciones reconocidas de 5.192 millones –5.672 millones inferior a 1997-, lo que conduce a un saldo presupuestario positivo de 125 millones.
- La composición estructural de los gastos e ingresos agregados en operaciones corrientes y de capital-financieros es la siguiente, con cifras comparativas con el año anterior (en porcentaje):

Gastos	1998	1997	Ingresos	1998	1997
Corrientes	44	57	Corrientes	54	71
Capital	56	43	Capital	46	29

- Por capítulos económicos de gasto destacan las inversiones reales - 38 por ciento-, compras -27 por ciento-, transferencias de capital -18 por ciento- y personal -14 por ciento-
- Las fuentes de financiación son las siguientes, con cifras comparativas con el ejercicio anterior:

Fuentes de financiación	1998	1997
Tasa y otros ingresos	31	53
Transferencias	60	42
Financieras	6	3
Patrimoniales	3	2
Total	100	100

Es decir, existe un predominio de la financiación vía transferencia, ya que de cada 100 pts. reconocidas, 60 proceden de esta fuente de financiación. Los recursos por tasas alcanzan el 31 por ciento.

b) Indicadores más significativos.

En el siguiente cuadro se reflejan un conjunto de indicadores obtenidos de la ejecución presupuestaria de 1998, los cuales se comparan, teniendo en cuenta la distorsión de información, con valores del ejercicio anterior.

Mancomunidades y agrupaciones

Indicadores más significativos	1997	1998
Superávit/déficit presupuestario (millones)	361	125
Ingresos por habitante (pesetas)	14.677	8.055
Gastos por habitante (pesetas)	14.205	7.866
Carga financiera por habitante (pesetas)	1.196	164
Ingreso tributario por habitante (pesetas)	7.738	2.507
Cumplimiento de los cobros (porcentaje)	86%	86%
Cumplimiento de los pagos (porcentaje)	91%	82%
Nivel de endeudamiento (porcentaje)	11%	4%
Límite de endeudamiento (porcentaje)	23%	21%
Ahorro neto (porcentaje)	12%	17%
Índice de personal (porcentaje)	9%	14%
Índice de inversión (porcentaje)	34%	52%
Dependencia subvenciones (porcentaje)	42%	60%
Gasto corriente/habitante (en pesetas)	8.133	3.481
Capacidad de endeudamiento (límite-nivel)	12%	17%

De su análisis destacamos:

- Los gastos e ingresos por habitante son prácticamente coincidentes en ambos ejercicios.
- Los ingresos tributarios per cápita ascienden a 2.507 pts. en tanto que su carga financiera per cápita es de tan sólo 164 pts, reflejo éste último dato de su bajo nivel de endeudamiento –un 4 por ciento–.
- Sus inversiones representan el 52 por ciento de su actividad, la cual se financia en un 60 por ciento por transferencias.

VII.3. Endeudamiento del Sector Público Local a 31-XII-1998

VII.3.1. Deuda viva a 31 de diciembre de 1998

De acuerdo con la información proporcionada por el Departamento de Administración Local, la deuda viva a 31 de diciembre de 1998 de las entidades locales que han remitido dicha información es la siguiente:

Deuda viva a 31-12-98

	Población	Deuda Gobierno de Navarra (en millones)	Deuda Entidades Financieras (en millones)	Total Deuda (en millones)	Deuda Per cápita (pesetas)
Municipios	468.245	5.046	17.900	22.946	49.004
Concejos	15.741	147	485	631	40.097
Mancomunidades	-	28	1.269	1.297	-
Total	-	5.221	19.653	24.874	-

Los datos anteriores proceden de 206 municipios, 220 concejos y 35 mancomunidades y representan el 89 por ciento de la población de Navarra.

Como se observa, el 21 por ciento de la deuda es con el Gobierno de Navarra y el 79 por ciento con entidades financieras. Por otra parte, los municipios concentran el 92 por ciento del total de la deuda.

Atendiendo a la población, cada ciudadano de un municipio soporta 49.004 pts., en tanto que en un concejo, ese importe es de 40.097 pts.

VII.3.2. Comparación deuda viva 1997-1998

Al objeto de poder comparar con el ejercicio anterior y analizar su evolución, se han eliminado aquellas entidades locales de las que no se dispone de datos en ambos ejercicios. Por tanto, la información de deuda se refiere a 158 municipios, 160 concejos y 25 mancomunidades. En población representan el 83 por ciento de la población de Navarra.

Los resultados obtenidos se reflejan en el cuadro siguiente:

Deuda-Datos homogeneizados

	Deuda 1998 (en millones)	Per cápita 1998 (en pesetas)	Deuda 1997 (en millones)	Per cápita 97 (en pesetas)
Municipios	21.567	49.303	20.353	46.529
Concejos	547	45.908	319	26.742
Mancomunidades	990	-	1.160	-
Total	23.104	-	21.832	-

Del cuadro anterior, señalamos:

- La deuda total ha aumentado en un 6 por ciento; este aumento se explica en el crecimiento experimentado por la deuda de los municipios y concejos -6 y 71 por ciento, respectivamente-, en tanto que las mancomunidades la disminuyen en un 15 por ciento. Destaca el fuerte crecimiento porcentual de la deuda en los concejos.
- La deuda per cápita de los municipios se ha incrementado en 2.774 pts., alcanzando el importe de 49.303 pts. por habitante. Los concejos experimentan un crecimiento significativo con un aumento per cápita de 19.166 pts., situándose en un nivel cercano al de los municipios, 45.908 pts. por habitantes concejil.

VII.3.3. Distribución de la deuda de municipios y concejos por zonas geográficas

Para diciembre de 1998, la distribución de la deuda viva homogeneizada de municipios y concejos por zonas geográficas, así como sus correspondientes endeudamiento per cápita, se recoge en el cuadro siguiente:

Deuda municipios y concejos: distribución por zonas

Zonas	Total deuda		Aum./dism.	Per cápita	
	1997 (en millones de pesetas)	1998	98/97 (porcentaje)	1997 (en pesetas)	1998
Valles Cantábricos	1.716	1.768	3%	73.008	75.193
Valles Precantábricos	458	466	2%	25.206	25.651
Valles Pirenaicos	226	195	-14%	34.525	29.827
Valles Prepirenaicos	519	633	22%	57.386	70.091
Comarca de Pamplona	9.733	10.371	7%	39.401	41.983
Tierra Estella	804	935	16%	29.414	34.214
Media oriental	837	1.019	22%	40.849	49.713
Ribera Alta	1.496	1.742	16%	63.050	73.435
Ribera Sur	4.884	4.985	2%	74.031	75.572
Total	20.672	22.114	7%	46.792	50.057

De dicho cuadro destacamos:

- El 47 por ciento de la deuda se concentra en la Comarca de Pamplona, comarca que representa el 56 por ciento de la población analizada. El resto de zonas significativas son la Ribera Sur, con un 23 por ciento de deuda -15 por ciento de población- Valles Cantábricos y Ribera Alta con el 8 por ciento respectivo del total -y una población respectiva del 5 por ciento-

- Respecto a 1997 se ha producido un aumento global de la deuda de municipios y concejos del 7 por ciento. Por zonas, se observa un fuerte incremento porcentual en las Zonas Media Oriental y Valles Prepirenáicos -con un 22 por ciento-; en sentido contrario, disminuye significativamente en los Valles Pirenaicos con un 14 por ciento.

- La deuda per cápita de mayor volumen se detecta en los Valles Cantábricos y en la Ribera Sur con 75.193 y 75.572 pts. por habitante, respectivamente. Los menores valores se observan en los Valles Precantábricos y Valles Pirenaicos -25.651 y 29.827 pts. por habitante-.

VII.3.4. Distribución de la deuda de municipios y concejos por tramos de población

El desglose y la comparación con 1997 de la deuda homogeneizada de municipios y concejos por tramos de población se recogen en el cuadro siguiente:

Tramos población	Deuda 98	Deuda 97	% Variación	Per cápita 98	Per cápita 97
	(en millones de pesetas)			(en pesetas)	
0-5000 habitantes	6.950	6.097	14	51.412	42.584
5001-50000 habitantes	6.949	7.176	-3	54.526	56.309
Más de 50000 habitantes	8.214	7.398	11	45.854	43.226
Total	22.114	20.672	7	50.057	46.792

- Como se desprende, tanto el tramo menor como el mayor experimentan significativos crecimientos de su deuda, un 14 y un 11 por ciento, respectivamente; el tramo intermedio, en cambio, la disminuye en un 3 por ciento.

- Si atendemos a la deuda per cápita, el tramo intermedio -entre 5.001 y 50.000 habitantes- ofrece el mayor valor con 54.526 pts. por habitante. El resto de tramos, este indicador se sitúa entre las 51.000 pts -para el tramo menor- y las 46.000 pts. -para el tramo de mayor población-.

TERCERA PARTE

MEMORIA-RESUMEN DE ACTUACIONES
DE FISCALIZACIÓN

VIII. Informes de fiscalización

De los informes de fiscalización realizados por la Cámara durante 1999 -ver apartado II.1.3. del presente Informe-, se ha extractado y resumido el apartado de **Opinión**, al objeto de presentar las principales conclusiones obtenidas relativas básicamente a:

- Ejecución del presupuesto de 1998.
- Situación patrimonial a 31 de diciembre de 1998.
- Sometimiento al principio de legalidad.
- Situación financiera a 31 de diciembre de 1998.
- Situación de sus organismos autónomos o patronatos y empresas.
- Seguimiento, en su caso, de las recomendaciones de anteriores informes de fiscalización.

No se han considerado en el anterior resumen al tratarse de informes cuyo objetivo supera el estrictamente financiero, los siguientes:

- Recomendaciones emitidas en el ámbito del Sector Público Local (1995-1998).
- Análisis de la racionalidad económica del gasto en la prestación de los servicios públicos locales en el Valle de Salazar.

Por razones de operatividad y comprensión, se han agrupado los informes en dos tramos de población: menos de 5.000 y más de 5.000 habitantes.

VIII.1. Entidades con población inferior a 5.000 habitantes

En este tramo de población se han incluido los municipios de Huarte, Esparza de Salazar, Ezcároz, Gallués, Güesa, Izalzu, Jaurrieta, Ochagavía, Oronz y Sarriés así como la Junta del Valle de Salazar y la Comunidad de Bardenas Reales.

Las **conclusiones generales** han sido las siguientes:

VIII.1.1. Desarrollo y ejecución del Presupuesto de 1998.

Las entidades analizadas presentan un estado de liquidación del presupuesto que refleja razonablemente el conjunto de operaciones realizadas en el ejercicio fiscalizado, si bien se observa un deficiente corte de las operaciones al final del ejercicio al no aplicarse de forma sistemática el principio de devengo.

No se emite opinión sobre la liquidación presentada por la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, debido a las excepciones observadas en materia de gestión contable-presupuestaria.

VIII.1.2. Reflejo de la situación patrimonial

En la totalidad de las entidades fiscalizadas se pone de manifiesto la imposibilidad de emitir opinión sobre la situación patrimonial dada la inexistencia de una contabilidad patrimonial -por otra parte, no obligatoria de acuerdo con la actual legislación- y la falta de actualización del inventario municipal -en la mayoría de las entidades la última actualización data de 1994-.

VIII.1.3. Legalidad.

La actividad económico-financiera de las entidades revisadas se desarrolla, en general, de acuerdo con el principio de legalidad si bien se observan ciertos incumplimientos en materia de control sobre el carácter limitativo de los créditos para gastos.

Constituyen excepción a la conclusión anterior, por un lado, la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra en la que se han observado incumplimientos de la normativa vigente en las áreas de control contable-presupuestario, de gestión de personal y de aspectos procedimentales de la contratación administrativa. Por otro, el Ayuntamiento de Huarte, en materia de contratación administrativa.

VIII.1.4. Situación financiera

La totalidad de entidades que integran el Valle de Salazar -Ayuntamientos y Junta-, presentan una situación financiera saneada, con remanentes de tesorería y ahorro neto positivos, con un nivel de endeudamiento muy por debajo del límite, siendo nulo o prácticamente nulo el endeudamiento en los Ayuntamientos de Ezcároz, Gallués, Güesa, Izalzu, Jaurrieta y Sarriés.

El Ayuntamiento de Huarte presentaba una situación financiera igualmente saneada, con remanente de tesorería positivo y un elevado porcentaje de ahorro neto suficiente para afrontar su endeudamiento a largo plazo.

La Comunidad de las Bardenas Reales de Navarra, presentaba una situación financiera con importantes tensiones de tesorería a corto plazo, solventadas sin embargo a lo largo del ejercicio de 1999.

VIII.1.5. Organismos autónomos.

Sólo se contemplan en este tramo de ayuntamientos los organismos autónomos dependientes del Ayuntamiento de Huarte: Patronato Municipal de Música y de Deportes.

Las liquidaciones presupuestarias analizadas reflejan razonablemente la actividad realizada; no obstante, en el Patronato de Música se observa un grave y reiterado incumplimiento de la normativa vigente en materia de acceso de personal a la función pública, al no respetarse los principios básicos de publicidad, concurrencia y mérito.

VIII.2. Entidades con población superior a 5.000 habitantes

Se incluyen los informes sobre los Ayuntamientos de Ansoain, Barañain, Burlada, Estella, Pamplona, Tafalla, Tudela.

VIII.2.1. Desarrollo y ejecución del Presupuesto de 1998

En los Ayuntamientos fiscalizados, la liquidación del presupuesto refleja, en todos los aspectos significativos, el conjunto de operaciones realizadas en el ejercicio; no obstante se observan dos salvedades, una en el Ayuntamiento de Burlada, derivada de incorrectas imputaciones presupuestarias, y la otra en el Ayuntamiento de Pamplona resultado de un insuficiente sistema de control interno.

VIII.2.2. Reflejo de la situación patrimonial

La falta de fiabilidad de los saldos que conforman el Inmovilizado y la no actualización de los inventarios municipales nos impiden emitir en general una opinión sin salvedades sobre la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1998 de las entidades de más de 5.000 habitantes revisadas.

VIII.2.3. Legalidad

En general, la actividad económico-financiera se desarrolla de acuerdo con el principio de legalidad, salvo en las áreas de contratación administrativa y de gestión de personal en las que se observan ciertos incumplimientos de sus normativas reguladoras.

VIII.2.4. Situación financiera

La situación financiera de los ayuntamientos analizados a 31 de diciembre de 1998 es en general aceptable, con remanentes de tesorería positivos, con porcentaje significativo de ahorro neto y con niveles de endeudamiento por debajo del límite o capacidad.

Constituyen una excepción a esta conclusión los Ayuntamientos de Tafalla, Burlada y en menor medida, Tudela.

En conjunto, se observa igualmente una evolución favorable de sus indicadores económicos respecto a los valores observados en ejercicios anteriores.

VIII.2.5. Organismos autónomos o patronatos y empresas

Se han revisado los 19 organismos autónomos con que cuentan los Ayuntamientos fiscalizados. En general, las liquidaciones presupuestarias reflejan razonablemente la actividad realizada. No obstante se aprecian:

- En la práctica totalidad de organismos autónomos las operaciones no están sujetas a intervención pública municipal.
- El balance de situación, cuando existe, constituye en un documento que emite el sistema y que resulta de escasa fiabilidad.
- En la mayor parte de organismos analizados, incumplimientos de la normativa vigente, fundamentalmente en materia de presupuestos-contabilidad y de contratación administrativa.
- En determinados supuestos, reducida o prácticamente nula capacidad de funcionamiento autónomo de gestión.

De las empresas con mayoría de capital municipal -en un número de tres-, presentan sus cuentas anuales auditadas con opinión favorable.

VIII.2.6. Seguimiento del grado de cumplimiento de recomendaciones emitidas en anteriores informes de fiscalización.

En general, se han considerado las principales recomendaciones de carácter administrativo-contables con las siguientes excepciones:

- En el Ayuntamiento de Pamplona, quedan pendientes básicamente las referidas a una mejora en la coordinación de la gestión de las distintas áreas municipales y a la conclusión de los procesos de reforma iniciados en los sistemas presupuestarios y de control interno.
- En el Ayuntamiento de Burlada, a la mejora en los procesos de gestión y control interno y a la gestión y materialización del planeamiento urbanístico.
- En el Ayuntamiento de Barañain, a la realización de estudios de proyección económico-financiera a medio y largo plazo.
- En el Ayuntamiento de Estella, el cumplimiento de la normativa reguladora de la gestión de personal.

IX. Fichas-resumen de contratación administrativa

Las entidades locales de Navarra han remitido a la Cámara de Comptos durante el ejercicio 1998 un total de 21 comunicaciones -fichas- sobre expedientes de contratación, de acuerdo con los límites que señala la legislación vigente. De la revisión de las mismas destacamos los siguientes aspectos y conclusiones:

- Del total de las comunicaciones, 19 se refieren a contratos expresamente y 2 a contratos más incidencias.

- La naturaleza de los 21 contratos remitidos es la siguiente:

Tipo de contrato	Número
Obras	14
Suministros	2
Gestión de servicios	3
Otros	2

- Estos contratos se adjudican de acuerdo con los siguientes procedimientos:

Procedimiento	Número
Subasta	3
Concurso	17
Negociado	1

Como se deduce de estos datos, el sistema de concurso es el más utilizado. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que las fichas remitidas hacen referencia a contratos de obras y gestión de servicios públicos cuyo importe inicial supera los 100 millones cuando se adjudican por concurso o subasta, o 50 millones si se adjudican de forma negociada y los de 25 millones en el caso de contratos administrativos distintos de los anteriores.

El número medio de empresas que han presentado ofertas es de aproximadamente 5 por contrato, observándose una baja media de adjudicación del 10,21 por ciento.

De la revisión de legalidad efectuada sobre los 21 contratos, se deduce que:

- No presentan ninguna incidencia significativa un total de 14 contratos -67 por ciento-.

- Presentan incidencia los 7 restantes -33 por ciento-, si bien en 6 de ellos, éstas incidencias son de carácter formal y relativas a la inexistencia de informes jurídico y de intervención, certificado de existencia de crédito o propuesta de contratación. La otra incidencia observada se refiere a

que se ha constatado que en un expediente la liquidación de la obra se ha producido por un importe superior al precio de adjudicación –en un porcentaje del 18 por ciento- sin sujeción a procedimiento alguno y por tanto con vulneración de la legislación contractual.

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, 19 de octubre de 2000

El Presidente,

Luis Muñoz Garde

Anexos

Anexo 1.1.: Liquidación del presupuesto de 1988 de Ayuntamientos y Concejos por tramos de población (< 5.000 habitantes)

Ejecución presupuesto de ingresos

(en miles de pesetas)

	Cap.	Derechos reconocidos	Estructura porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente Cobro
Impuestos directos	1	4.692.797	17%	4.247.100	91%	445.698
Impuestos indirectos	2	1.415.345	5%	1.175.290	83%	240.056
Tasas y otros ingresos	3	2.928.663	10%	2.738.319	94%	190.344
Transferencias corrientes	4	7.363.795	26%	7.161.776	97%	202.020
Ingresos patrimoniales	5	2.923.676	10%	2.469.115	84%	454.561
Enajenación inver. Reales	6	908.530	3%	821.047	90%	87.483
Transf. Capital y otros ingr.cap	7	6.123.156	22%	3.821.690	62%	2.301.466
Variación activos financieros	8	325.272	1%	324.862	100%	410
Variación pasivos financieros	9	1.329.653	5%	1.263.653	95%	66.000
Total ingresos		28.010.889	100%	24.022.852	86%	3.988.037

Ejecución presupuesto de gastos

(en miles de pesetas)

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	5.550.900	21%	5.475.962	99%	74.937
Compra bienes corr. Y serv.	2	6.047.410	23%	5.627.950	93%	419.460
Intereses	3	438.304	2%	424.122	97%	14.182
Transferencias corrientes	4	1.675.075	6%	1.487.908	89%	187.167
Inversiones reales	6	10.601.562	41%	8.418.861	79%	2.182.701
Transferencias de capital	7	265.028	1%	228.628	86%	36.400
Variación activos financieros	8	181.802	1%	175.707	97%	6.094
Variación pasivos financieros	9	1.218.324	5%	1.154.931	95%	63.393
Total gastos		25.978.405	100%	22.994.070	89%	2.984.335

Anexo 1.2.: Liquidación del presupuesto de 1988 de Ayuntamientos y concejos por tramos de población (entre 5.001 y 50.000 habitantes)

Ejecución presupuesto de ingresos

(en miles de pesetas)

	Cap.	Derechos Reconocidos	Estructura porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
Impuestos directos	1	3.313.009	18%	2.736.595	83%	576.413
Impuestos indirectos	2	837.987	5%	725.505	87%	112.482
Tasas y otros ingresos	3	2.756.959	15%	2.465.780	89%	291.180
Transferencias corrientes	4	6.370.009	35%	6.054.240	95%	315.769
Ingresos patrimoniales	5	520.364	3%	437.561	84%	82.803
Enajenación inver. Reales	6	1.400.356	8%	1.230.012	88%	170.344
Transf. Capital y otros ingr. cap	7	2.037.270	11%	1.266.755	62%	770.515
Variación activos financieros	8	12.833	0%	9.049	71%	3.785
Variación pasivos financieros	9	908.004	5%	890.246	98%	17.758
Total ingresos		18.156.791	100%	15.815.743	87%	2.341.049

Ejecución presupuesto de gastos

(en miles de pesetas)

	Cap.	Obligaciones Reconocidas	Estructura porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	6.480.121	38%	6.376.231	98%	103.890
Compra bienes corr. Y servicios	2	3.919.864	23%	3.263.409	83%	656.455
Intereses	3	378.362	2%	363.530	96%	14.832
Transferencias corrientes	4	1.014.576	6%	848.120	84%	166.455
Inversiones reales	6	4.680.552	27%	3.524.320	75%	1.156.232
Transferencias de capital	7	58.319	0%	32.674	56%	25.646
Variación activos financieros	8	5.775	0%	5.275	91%	500
Variación pasivos financieros	9	625.433	4%	615.323	98%	10.111
Total gastos		17.163.002	100%	15.028.881	88%	2.134.122

Anexo 1.3.: Liquidación del presupuesto de 1988 de Ayuntamientos y Concejos por tramos de población (mayores de 50.000 habitantes)

Ejecución presupuesto de ingresos

(en miles de pesetas)

	Cap.	Derechos reconocidos	Estructura porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
Impuestos directos	1	5.182.177	22%	4.699.051	91%	483.126
Impuestos indirectos	2	912.359	4%	748.473	82%	163.886
Tasas y otros ingresos	3	1.989.055	8%	1.733.911	87%	255.143
Transferencias corrientes	4	9.129.620	38%	8.906.315	98%	223.305
Ingresos patrimoniales	5	352.387	1%	350.160	99%	2.227
Enajenación inver. Reales	6	2.383.238	10%	2.256.514	95%	126.724
Transf. Capital y otros ingr. Cap.	7	2.106.969	9%	1.559.916	74%	547.053
Variación activos financieros	8	203.291	1%	144.151	71%	59.140
Variación pasivos financieros	9	1.486.466	6%	1.486.466	100%	0
Total ingresos		23.745.561	100%	21.884.957	92%	1.860.604

Ejecución presupuesto de gastos

(en miles de pesetas)

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	8.109.736	42%	8.073.624	100%	36.112
Compra bienes corr. y servicios	2	4.733.767	24%	3.624.447	77%	1.109.320
Intereses	3	175.459	1%	159.298	91%	16.161
Transferencias corrientes	4	1.448.831	7%	899.123	62%	549.708
Inversiones reales	6	3.526.204	18%	2.810.936	80%	715.268
Transferencias de capital	7	509.685	3%	137.274	27%	372.411
Variación activos financieros	8	195.579	1%	194.835	100%	744
Variación pasivos financieros	9	670.087	3%	402.366	60%	267.721
Total gastos		19.369.348	100%	16.301.903	84%	3.067.445

Anexo 2: Definición de los indicadores utilizados

- *Superávit/déficit presupuestario:*

Total derechos reconocidos - Total obligaciones reconocidas

- *Modificaciones de gastos:*

$\frac{\text{Total modificaciones}}{\text{Presupuesto inicial}} \times 100$

- *Grado de ejecución de ingresos:*

$\frac{\text{Total derechos reconocidos}}{\text{Presupuesto definitivo}} \times 100$

- *Grado de ejecución de gastos:*

$\frac{\text{Total obligaciones reconocidas}}{\text{Presupuesto definitivo}} \times 100$

- *Cumplimiento de los cobros:*

$\frac{\text{Total cobros}}{\text{Total derechos reconocidos}} \times 100$

- *Cumplimiento de los pagos:*

$\frac{\text{Total pagos}}{\text{Total obligaciones reconocidas}} \times 100$

- *Nivel de endeudamiento:*

$\frac{\text{Carga financiera (caps. 3 v 9)}}{\text{Ingresos corrientes (caps. 1-5)}} \times 100$

- *Límite de endeudamiento:*

$\frac{\text{Ingr. crrtes. (caps. 1-5) - Gtos. Funcionamien. (caps. 1. 2 v 4)}}{\text{Ingresos corrientes}} \times 100$

- *Capacidad de endeudamiento*

Límite-Nivel de endeudamiento

- *Ahorro neto:*

$$\frac{\text{Ingr. Crtes. (caps. 1-5) - Gtos. Funcionam. v financ. (caps. 1-4 v 9)}}{\text{Ingresos corrientes}} \times 100$$

- *Índice de personal:*

$$\frac{\text{Obligaciones reconocidas personal (cap. 1)}}{\text{Total obligaciones reconocidas}} \times 100$$

- *Índice de inversión:*

$$\frac{\text{Gastos de inversión (caps. 6 v 7)}}{\text{Total obligaciones reconocidas}} \times 100$$

- *Dependencia subvenciones:*

$$\frac{\text{Derechos reconocidos por transferencias (caps. 4 v 7)}}{\text{Total derechos reconocidos}} \times 100$$

- *Ingresos por habitante:*

$$\frac{\text{Total derechos reconocidos}}{\text{Población de derecho}}$$

- *Gastos por habitante:*

$$\frac{\text{Total obligaciones reconocidas}}{\text{Población de derecho}}$$

- *Presión fiscal ó Ingresos tributarios por habitante:*

$$\frac{\text{Ingresos tributarios (caps. 1, 2 v 3)}}{\text{Población de derecho}}$$

- *Carga financiera por habitante:*

$$\frac{\text{Cargas financieras (caps. 3 v 9)}}{\text{Población de derecho}}$$

Anexo 3: Relación de entidades locales que no han presentado sus cuentas anuales de 1998 al Departamento de Administración Local.

A. Municipios

<i>Municipio</i>	Población	<i>Municipio</i>	Población
Aras (1)	228	Guirguillano	76
Atez	208	Irurtzun	1.974
Azuelo (1)	60	Javier	137
Barasoain	456	Larraona	159
Biurun-Olcoz	176	Marañón	72
Carcar (1)	1.239	Olaibar	170
Ciriza	53	Oloriz	169
Echarri (1)	51	Romanzado	162
Espronceda	181	Torralba del Rio	152
Etxauri (1)	375	Ziordia (1)	373
Ezkurra	252	Zubieta	308
Falces (1)	2.595	Zuñiga (1)	126
Fitero (1)	2.034	Total	11.786

(1) Han presentado sus cuentas al Departamento en fase de Informe Provisional

B. Mancomunidades/Agrupaciones

<i>Mancomunidad/Agrupación</i>	<i>Mancomunidad/Agrupación</i>
Bardenas Reales	M.S.S. Izaga
L.Amescoas	M.S.S. Zona de Irurtzun
Valle Roncal (1)	M.S.S. Zona de Peralta
Valle Salazar	M.S.S. Los Arcos
Junta Loquiz	M. S.S. Alsasua-Olazagutia
M. Erregerena	M.S.S. Zona de Leitza
Unión de Aralar	M. Deportiva del Ebro
M. Montes Quinto Real	M. Electr. Urraul y Lónguida
M. Agua de Cascante	M. Personal de Ezkabarte-Olaibar
M. Aguas Rio Linares	M. Deportiva Navarra Sur
M. Residuos Valle Aragón	M. Euskera Huarte, Egües y Esteribar
M. S.S. Allo (1)	M. Personal Cirauqui-Mañeru
M.S.S. Ansoain (1)	M. Personal Aberin, Arellano y otros
M. S.S. Auñamendi	M. Industrial Com. Santesteban (1)
M.S.S. San Adrián	M. S.S. Lumbier
M.S.S. Del Queiles	M. Euskara Norte de Navarra (1)
M. S.S. Huarte (1)	

(1) Han presentado sus cuentas al Departamento en fase de Informe Provisional