



Informe sobre las  
Recomendaciones  
emitidas por la Cámara de  
Comptos en el ámbito de  
la Administración Local



## ÍNDICE

### I. Introducción

### II. Objetivo

### III. Alcance y limitaciones

### IV. Principales recomendaciones

IV.1. Recomendaciones efectuadas a los Ayuntamientos.

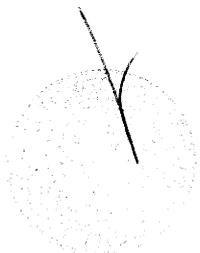
IV.2. Recomendaciones efectuadas a las Mancomunidades.

IV.3. Recomendaciones de carácter general.

IV.4. Situación económica.

### V. Anexos.

V.1. Relación de informes emitidos por la Cámara de Comptos en el ámbito del Sector Local



CÁMARA DE  
COMPTOS  
CÁMARA  
DE  
COMPTOS  
CÁMARA  
DE  
COMPTOS

## I. Introducción

Ha transcurrido ya una década desde que la Cámara de Comptos inició su labor de fiscalización en las entidades locales de Navarra.

Se ha considerado relevante la elaboración y emisión de un informe que recoja las principales recomendaciones emitidas por la Cámara de Comptos en los informes realizados en el ámbito del sector local.

En este ámbito la Cámara de Comptos ha realizado informes que se refieren a los ayuntamientos, las mancomunidades y el informe general sobre el Sector Público Local.

En consecuencia, se ha incluido en el programa de fiscalización correspondiente al ejercicio de 1996 la realización de dicho trabajo.

## II. Objetivo

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

- Sistematizar las recomendaciones emitidas por esta Cámara en sus diversos informes relativos a las entidades locales de la Comunidad Foral.
- Ofrecer a todos los responsables de la gestión local así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra un resumen de aquellos aspectos básicos de gestión que, a juicio de esta Cámara, presentan un mayor interés o incidencia para mejorar la gestión en el ámbito municipal.

Esto no significa que estas recomendaciones sean aplicables actualmente a todos los ayuntamientos, por lo que cada entidad local deberá evaluar cuáles siguen vigentes en su organización y adoptar las medidas oportunas para aplicar las pendientes.

Asimismo, se presentan otras que afectan al Gobierno de Navarra o al Parlamento ya que se refieren a medidas normativas u organizativas de carácter general. Estos llevan entre paréntesis las siglas G.N. o P.N. para indicar que su implantación corresponde o es responsabilidad de estas instituciones.

### III. Alcance y limitaciones

Se han analizado las recomendaciones contenidas en los informes sobre:

- Ayuntamientos
- Mancomunidades
- Generales sobre el sector público local

Desde el inicio de sus actividades la Cámara de Comptos ha realizado sesenta informes de fiscalización en el ámbito del sector local que se incluyen en el anexo nº 1.

Esta labor de fiscalización se ha completado con el seguimiento que según la normativa vigente debe realizar la Cámara de Comptos sobre los contratos que las entidades locales tienen obligación de remitirle y la realización de diversas encuestas que se han remitido a las entidades locales para la realización de los informes generales sobre el sector local.

Como plazo temporal se han considerado los informes de fiscalización referidos a ejercicios posteriores a 1990.

La metodología aplicada en este trabajo ha consistido en:

- la recopilación de todos los informes realizados en el ámbito local
- su agrupación por áreas o temas, y
- la extracción de aquéllas que por su importancia o repetición hemos considerado más importantes o significativas.

El informe se estructura en cuatro epígrafes y un anexo. Los tres primeros epígrafes recogen la introducción, objetivo y alcance del trabajo y en el cuarto se incluyen las recomendaciones más importantes realizadas en los informes de fiscalización.

#### IV. Principales recomendaciones

En resumen, y a modo de conclusión general, esta Cámara de Comptos considera que la gestión local se ha ido adaptando a las necesidades que tanto una gestión eficaz como los propios ciudadanos requieren. Así, desde la promulgación de la Ley Foral reguladora de la Cámara de Comptos de 1984 se observa, como más significativo y con mayor o menor acierto, que se ha incidido en los siguientes aspectos:

- Implantación del Presupuesto Único abandonando el anterior sistema de Presupuesto Ordinario y Extraordinario.
- Implantación del Plan General de Contabilidad Pública. Desde 1995 se está realizando una experiencia piloto en las entidades locales mayores de 5.000 habitantes.
- Mejora progresiva de los sistemas de información y gestión de las entidades locales.
- Realización de los catastros de rústica y urbana de toda Navarra y su mantenimiento mediante una aplicación mecanizada.
- Inicio de los trabajos para la confección de los inventarios de las entidades locales.
- Elaboración de la Ley Foral de Administración Local y de la de Haciendas Locales.
- Mejor planificación de las inversiones locales a través de la aprobación de planes plurianuales.
- El Departamento de Administración Local estableció un equipo de asesores para apoyar la implantación de nuevas herramientas de gestión en las entidades locales, lo que ha influido en la creación de una mayor conciencia sobre la importancia de los temas económicos y contables.

A pesar de los avances obtenidos, esta Cámara de Comptos se encuentra en la obligación de demandar a los gestores públicos la mejora permanente en la Administración Local de Navarra al objeto de que la misma se rija de forma cada vez más notoria por los principios de legalidad, eficacia y eficiencia que exigen los ciudadanos.

En este sentido esta Cámara de Comptos considera que los poderes públicos deberían analizar la conveniencia de implantar la obligatoriedad de efectuar auditorías anuales en todas las entidades locales que sobrepasen determinados niveles de presupuesto o habitantes.

A continuación se exponen las principales recomendaciones que se han efectuado en los informes sobre ayuntamientos, mancomunidades y en los generales sobre el sector público local.

Dichas recomendaciones se clasifican por áreas o temas.

#### IV.1. Recomendaciones efectuadas a los Ayuntamientos.

- Ejecución del presupuesto

1. *Cumplir con los plazos establecidos en la legislación vigente en cuanto a la aprobación definitiva de los presupuestos del Ayuntamiento y organismos autónomos, lo que facilitará la utilización del presupuesto como herramienta de gestión básica. A este respecto, conviene resaltar la vinculación que los presupuestos municipales presentan respecto a los forales y, en consecuencia, la incidencia que puede tener en los primeros los retrasos en la aprobación de los presupuestos de Navarra.*

2. *Contabilizar los gastos e ingresos en el presupuesto de acuerdo con su devengo, de modo que permita un seguimiento adecuado de la ejecución presupuestaria.*

3. *Respetar el carácter limitativo de los créditos acudiendo, en su caso, a la figura de las modificaciones presupuestarias.*

4. *Acompañar los documentos contables de ingresos y gastos de soporte justificativo suficiente y contabilizarlos en su epígrafe correspondiente.*

- Organismos dependientes del ayuntamiento

5. *Adjuntar al Presupuesto del Ayuntamiento y a su liquidación los correspondientes de los organismos dependientes a los efectos de su aprobación por el Pleno, tal como establece la normativa vigente.*

6. *Establecer, a través de la Intervención Municipal, los mecanismos de control interno necesarios sobre estos organismos de forma que se garantice una adecuada aplicación y liquidación de sus recursos.*

7. *Proceder, antes de crear estos organismos, al estudio, definición y aprobación del modelo organizativo del Ayuntamiento en cuanto a los servicios que se considera conveniente dotar de autonomía de gestión.*

- Procedimientos administrativos y contables

8. *Definir los procedimientos internos administrativo-contables básicos, determinar las tareas a realizar por cada empleado y delimitar*

*sus funciones y responsabilidades. Una vez establecidos deberían ser puestos en conocimiento de las personas implicadas.*

- **Gastos de personal**

*9. Aprobar y publicar anualmente la Plantilla Orgánica y la Relación de Personal del Ayuntamiento. Asimismo, hay que reflejar como anexos a la plantilla orgánica inicialmente aprobada los cambios (por asignación o modificación de complementos, amortización de vacantes, creación de nuevos puestos de trabajo, etc....) que constituyen modificaciones de la Plantilla.*

*10. Definir el organigrama del Ayuntamiento y la asignación por escrito de las tareas que debe realizar cada empleado.*

*11. Establecer por escrito el procedimiento a seguir en la confección y contabilización de las nóminas, que debe realizarse mensualmente, al objeto de ejercer un adecuado control contable sobre la misma,*

*12. Abrir un expediente personal para cada empleado municipal que recoja todos los actos administrativos dictados en relación con el mismo, así como su situación personal. Este expediente deberá estar permanentemente actualizado.*

*13. Aplicar la normativa del I.R.P.F. y de la Seguridad Social en lo referente a retenciones y cotizaciones, respectivamente.*

*14. Establecer con carácter definitivo el modelo de jubilaciones y pensiones aplicable a los funcionarios municipales acogidos al Montepío, evitando con ello la actual situación de transitoriedad (G.N - P.N.)*

- **Compra de Bienes Corrientes y Servicios**

*15. Establecer un procedimiento de compras, fijándolo por escrito e indicando la persona responsable de controlar la recepción de los bienes y visar albaranes y facturas, responsabilizándose de su adecuada recepción en cantidad, calidad y precio.*

*16. Para los supuestos en que según la normativa puede ser dudosa la consideración de un gasto como corriente o como de inversión, definir por escrito los criterios para su consideración en uno u otro tipo de gasto y aplicarlo consistentemente.*

*17. Cumplir la reglamentación del IVA, exigiendo en las facturas su número y fecha, así como el NIF del proveedor y del Ayuntamiento.*

*18. No realizar ningún tipo de pago hasta tener la documentación soporte del gasto, excepto los pagos a justificar y los anticipos de caja, según lo expresado en las correspondientes Bases de Ejecución.*

19. *Practicar la correspondiente retención del IRPF a todos los profesionales que presten servicios al Ayuntamiento.*

20. *Aplicar estrictamente la normativa reguladora de los contratos de asistencia técnica, suministros y gestión de servicios públicos, garantizando la aplicación de los principios de publicidad y libre concurrencia y utilizando justificadamente la adjudicación directa, previa petición de ofertas en los casos previstos legalmente. En especial, se aprobarán pliegos de cláusulas administrativas reguladoras de cada contratación, se suscribirá el correspondiente documento contractual y se practicarán las retenciones exigidas por la normativa fiscal.*

- Intereses y Variación de Pasivos Financieros

21. *Separar y contabilizar en los capítulos adecuados los importes correspondientes a los intereses (capítulo 3 del Presupuesto de Gastos) y a las amortizaciones de capital (Capítulo 9 del mismo presupuesto).*

- Transferencias Corrientes concedidas

22. *Regular la concesión de subvenciones a los distintos beneficiarios de las mismas, normalizando el procedimiento.*

23. *Establecer normas generales relativas al contenido y documentación justificativa que deben reunir los diversos expedientes de subvenciones concedidas por el Ayuntamiento.*

- Inversiones

24. *Aplicar de manera estricta la Ley Foral de Contratos y demás normativa reguladora de la contratación pública, de manera que los expedientes de obra contengan toda la documentación justificativa y se aseguren los principios de publicidad y concurrencia, básicos en las contrataciones efectuadas por las entidades públicas.*

25. *Normalizar todo el procedimiento administrativo y de archivo de la documentación que conforma el expediente de contratación y que señala la legislación vigente, asignando para ello los medios humanos y técnicos que se consideren convenientes.*

26. *Disponer de un estudio de viabilidad económico previo a su ejecución para la realización de inversiones que sean objeto de explotación económica.*

- Impuestos

27. *Aprobar los padrones y los tipos impositivos de los distintos conceptos tributarios, como paso previo a la puesta al cobro de los mismos.*

28. *Aplicar los correspondientes recargos de prórroga, una vez pasado el período voluntario de pago.*

29. *Normalizar los procedimientos con el recaudador ejecutivo exigiendo que facilite los importes cobrados y pendientes individualizados por contribuyente, concepto y período. A su vez, la cuenta corriente de la recaudación en vía ejecutiva ha de estar a nombre del Ayuntamiento, incluyéndose como tal en los arqueos de fondos. Solicitar al Agente Ejecutivo la fianza correspondiente.*

30. *Realizar análisis detallados y periódicos de los pendientes de cobro, revisando en especial todos aquellos con antigüedad superior a dos años.*

- **Tasas y Otros Ingresos**

31. *Revisar anualmente las ordenanzas fiscales, publicando las modificaciones aprobadas con anterioridad al 1 de enero del ejercicio en que entrarán en vigor.*

32. *Girar el IVA repercutido en todas las operaciones sujetas a este impuesto y realizar la oportuna declaración por los importes repercutidos.*

- **Transferencias Corrientes y de Capital Recibidas**

33. *Contabilizar las subvenciones recibidas para la realización de obras en el capítulo 7 "transferencias de capital".*

34. *Incluir en los estados de ejecución presupuestaria una nota explicativa de los ritmos de ejecución de las inversiones y de su financiación, de manera que se conozca si se ha recibido más o menos financiación que la correspondiente a la obra ejecutada y, por tanto, su efecto en la ejecución presupuestaria.*

35. *Destinar las subvenciones recibidas a los fines para los que fueron concedidas.*

- **Enajenación de Inversiones Reales**

36. *Recoger en los expedientes la totalidad de la documentación exigida por la normativa y que siempre se establezca la fianza definitiva.*

- **Tesorería**

37. *Definir y redactar por escrito las normas que regulen su funcionamiento, que debe incluir una serie de prácticas básicas como son:*

*Utilizar libros y registros auxiliares de bancos y archivo de extractos bancarios.*

*. Realizar mensualmente conciliaciones entre los saldos contables y los extractos bancarios, dejando adecuada constancia escrita.*

*. Realizar actas de arqueo mensuales, firmadas por los responsables de los fondos municipales.*

*. Efectuar, en la medida de lo posible, una apropiada segregación de funciones entre el manejo de fondos y el registro contable.*

• Urbanismo y patrimonio

*38. Adaptar el planeamiento urbanístico a la normativa vigente (Ley Foral 10/94 de Ordenación del Territorio y Urbanismo).*

*39. Constituir el correspondiente Patrimonio Municipal del Suelo contemplado en la citada ley.*

*40. Actualizar el inventario del patrimonio municipal, así como establecer un sistema de control del mismo.*

#### IV.2. Recomendaciones efectuadas a las Mancomunidades.

Son cinco las mancomunidades fiscalizadas en el período analizado.

Las dimensiones y características de las mancomunidades han influido de manera notoria en los alcances de los trabajos de fiscalización.

Así, por ejemplo, mientras en unos casos el enfoque primordial ha sido el análisis de los aspectos financieros, en otros casos se ha incidido más en los aspectos organizativos y de gestión.

Por lo anterior, así como porque las recomendaciones efectuadas a los ayuntamientos les son, en general, aplicables, recogemos a continuación las recomendaciones que afectan exclusivamente a las mancomunidades:

*41. Delimitar las atribuciones que, en relación al servicio público, corresponden a la mancomunidad y a la sociedad gestora, definiendo las tareas que conllevan y el personal necesario para su cumplimiento, en el caso de considerarse necesaria mantener la doble estructura organizativa, pública y privada*

*42. Redefinir la actuación del secretario de la mancomunidad en cuanto a que asuma efectivamente la función de intervención y la responsabilidad sobre la contabilidad.*

### IV.3 Recomendaciones efectuadas de carácter general

- Evolución del sector local

Navarra cuenta con un sector local numeroso y complejo cuya evolución puede verse en el cuadro siguiente:

Sector Público Local	1991	1994	Variación
Ayuntamientos	268	271	+3
Concejos	378	372	-6
Mancomunidades	33	52	+19
Agrupaciones Tradicionales	9	9	---
Organismos autónomos	36	48	+12
Sociedades Mercantiles	6	9	+3

El alto número de entidades que componen el sector público local de Navarra, así como la existencia de mancomunidades o agrupaciones que en algunos casos se solapan al incidir en un mismo territorio varias entidades constituyen los motivos por los que recomendamos:

*43. Racionalizar el mapa municipal de Navarra en cuanto a la gestión y prestación de los servicios públicos, en coherencia con la filosofía de la Ley Foral de la Administración Local.(G.N. - P.N.)*

*44. Completar, en el menor plazo de tiempo posible, el marco normativo que ha de regir en las entidades locales de Navarra (G.N. - P.N.)*

### IV.4. Situación económica

Presentamos a continuación una serie de datos sobre la deuda, la presión fiscal y las inversiones en el sector público local que nos ofrecen sintéticamente una visión general de su situación económica:

a) Deuda

Entidades	Importe (en millones)		
	1992	1994	% var. anual
Ayuntamientos	17.869	19.728	5
Concejos	526	529	--
Mancomunidades	3.581	2.967	(-9)
Total	21.976	23.224	3
Deuda total por habitante (en pesetas)	41.555	43.313	2

### b) Inversión

El índice de inversión considerado como: Gastos de inversión (Cap. 6 y 7) / Total de obligaciones reconocidas X 100 presenta la siguiente evolución:

Índice de inversión	(en porcentaje)		
	1992	1994	% var.anual
Ayuntamientos y Concejos	25	32	13
Mancomunidades	24	27	6

Nota: La implantación del Presupuesto Único se realizó de manera progresiva a partir de 1992, por lo que los datos de 1992 pueden no incluir los de la totalidad de los ayuntamientos.

### c) Otros indicadores

Incluimos a continuación la evolución de los siguientes indicadores:

#### Ayuntamientos y Concejos.

Indicador	1992	1994	%var. anual
Carga financiera global (%)	18	13	(-15)
Límite de endeudamiento (%)	22	24	4
Ahorro neto (%)	5	11	48

#### Mancomunidades.

Indicador	1992	1994	%var. anual
Carga financiera global (%)	20	14	(-16)
Límite de endeudamiento (%)	27	26	(-2)
Ahorro neto (%)	8	12	22

Carga financiera global:  $\frac{\text{carga financiera (cap. 3 y 9)}}{\text{Ingresos corrientes (cap. 1 y 5)}} \times 100$

Límite de endeudamiento:  $\frac{\text{Ingresos crtes (cap. 1-5) - Gastos Funcion. (cap. 1,2 y 4)}}{\text{Ingresos corrientes}} \times 100$

Ahorro neto:

$\frac{\text{Ingresos crtes (cap. 1-5) - Gastos Funcion. (cap. 1,2 y 4) - Carga Financ. (Cap. 3 y 9)}}{\text{Ingresos corrientes}} \times 100$

Esta Cámara de Comptos ha recomendado:

*45. Mantener la política de contención y racionalización del gasto público local. Igualmente, sería conveniente que se prioricen las inversiones a realizar a medio plazo, teniendo en cuenta los objetivos que se pretende cubrir, el coste de las mismas y sus necesidades de financiación -tanto de recursos propios como ajenos-.*

Pamplona, 13 de mayo de 1996

El Presidente,



CÁMARA DE  
COMPTOS  
DE NAVARRA  
PROVINCIA  
DE NAVARRA

Fco. Javier Tuñón San Martín

# Anexo

V.I. Relación de Informes emitidos por la Cámara de Comptos en el ámbito del Sector Local

	AÑO FISCALIZADO											
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Ayuntamiento de Pamplona	X			X		X				X	(**)	
Ayuntamiento de Tudela	X						X					
Ayuntamiento de Barañáin				X				X				
Ayuntamiento de Burlada			X								X	
Ayuntamiento de Estella		X								X		
Ayuntamiento de Tafalla	X								X			
Ayuntamiento de Villava		X							X			
Ayuntamiento de Baztan				X								
Concejo de Zizur Mayor								X				
Ayuntamiento de Alsasua			X						X			
Ayuntamiento de Corella							X					
Mancomunidad Com. de Pamplona					X						X	
Mancomunidad Aguas Montejurra						X				X		
Mancomunidad S <sup>o</sup> s. Arga-Valdizarbe									X			
Mancomunidad de Mairaga									X			
Mancomunidad Aguas Valdizarbe									X			
Concejo de Beriozar						X						
Ayuntamiento de Cintruénigo							X					
Ayuntamiento de San Adrián			X									
Concejo de Ansoain						X						
Ayuntamiento Cendea Ansoain						X						
Ayuntamiento Cendea Zizur								X				
Ayuntamiento de Sangüesa								X				
Ayuntamiento de Peralta							X					
Ayuntamiento de Viana					X							
Ayuntamiento de Azagra				X								
Ayuntamiento de Andosilla							X					
Concejo de Beriáin	X											
Ayuntamiento Valle de Lónguida (*)		X										
Ayuntamiento de Valtierra		X										
Ayuntamiento de Mendigorriá			X									
Ayto. Olazti (reforma consultorio)			X									
Ayuntamiento de Santacara				X								
Ayuntamiento de Puente la Reina					X							
Ayuntamiento de Huarte							X					
Ayuntamiento Caparroso									X			
Ayuntamiento Carcastillo									X			
Ayuntamiento de Cadreita											X	
Ayuntamiento de Buñuel											X	
Ayuntamiento de Villafranca											X	
Ayuntamiento de Cortes											X	
Ayuntamiento de Leitza											X	
Valle de Aezkoa											(***)	
Sector Público Local			(****)					X	X	X	X	

(\*) 1982 a 1985

(\*\*) Informe sobre la gestión urbanística

(\*\*\*) Informe sobre la construcción de la casa del Valle de Aezkoa en Aribe

(\*\*\*\*) Informe realizado en 1986 para mostrar el marco normativo aplicable a los ayuntamientos.