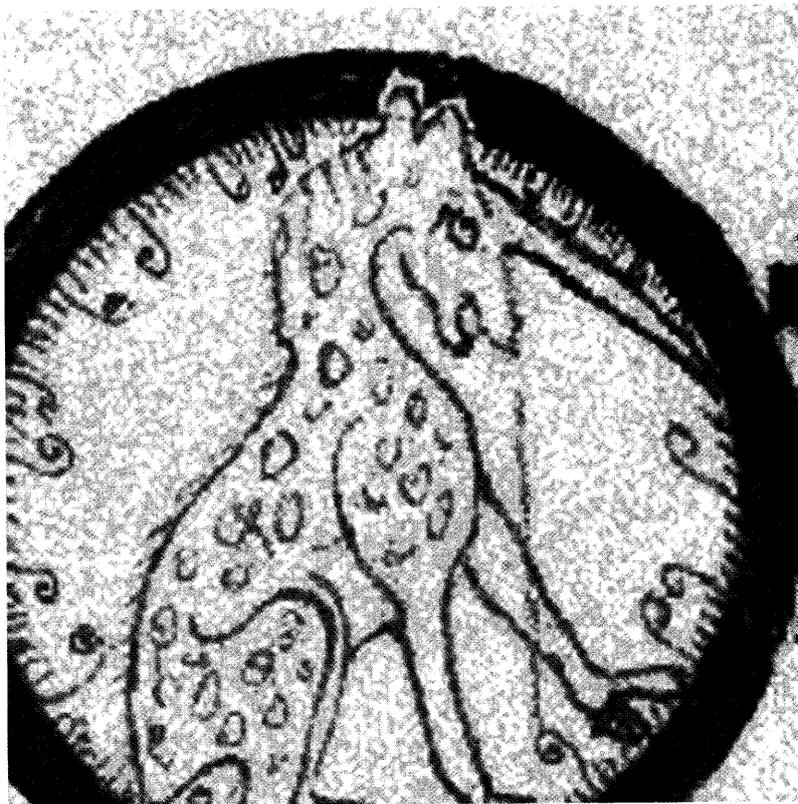




Informes generales

Sector Público Local de Navarra

Ejercicio de 1997



Junio, 1999



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Índice

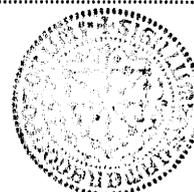
	PÁGINA
I. Objetivos	4
II. Alcance y limitaciones	5
III.1. Alcance.....	5
III.2. Limitaciones.....	8

Primera Parte: Conclusiones

III. Conclusiones	12
III.1. Estructura del Sector Público Local de Navarra	12
III.2. Marco normativo regulador de las EE.LL. de Navarra	13
III.3. Gestión tributaria.....	14
III.4. Situación financiera de las EE.LL. de Navarra en 1997	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 1997	34
V. Marco normativo regulador.....	37
V.1. Novedades.....	37
V.2. Incumplimientos e insuficiencias.....	38
VI. Encuesta sobre gestión tributaria.....	41
VI.1. Gestión tributaria de los impuestos obligatorios.....	42
VI.2. Magnitudes y ratios globales.....	50
VI.3. Aspectos de gestión tributaria derivados de la entrada en vigor de la L.F. de las Haciendas Locales	55
VI.4. Otras cuestiones	57
VII. Análisis de los Estados financieros de 1997	60
VII.1. Ejecución presupuestaria de 1997 de ayuntamientos y concejos.....	60
VII.2. Análisis de la ejecución presupuestaria de los ayuntamientos mayores de 5.000 hab. por clasificación funcional económica.....	64
VII.3. Ejecución presupuestaria de 1997 de las mancomunidades y agrupaciones municip.....	66
VII.4. Endeudamiento de las corporaciones locales al 31-XII-1997	68



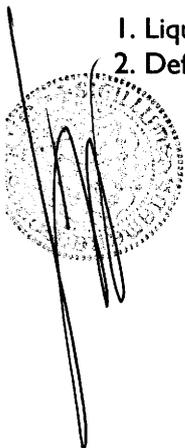
CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Tercera parte: Memoria-resumen de actuaciones de fiscalización

VIII. Informes de fiscalización	73
VIII.1. Entidades con población inferior a 1.000 habitantes.....	73
VIII.2. Entidades con población entre 1.000 y 5.000 habitantes.....	74
VIII.3. Entidades con población superior a 5.000 habitantes	75
IX. Fichas resumen de contratación administrativa	77

Anexos:

1. Liquidación del Presupuesto de 1997 de Ayuntamientos y Concejos, por tramos de población.
2. Definición de indicadores utilizados en el Informe.



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 1997.

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

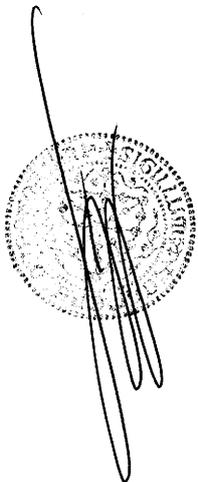
a) Ofrecer al Parlamento, a las Administraciones Públicas y a la opinión pública de Navarra una visión de la situación económica y de la organización de las entidades locales de Navarra así como del sometimiento de su actividad al principio de legalidad, de acuerdo con los trabajos programados al efecto 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 quiere señalar 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 1997.
- Marco normativo regulador de las entidades locales.
- Resultados del cuestionario sobre gestión de impuestos remitidos a todas las entidades locales y análisis del esfuerzo fiscal.
- La situación financiera de las entidades locales en el ejercicio de 1997.

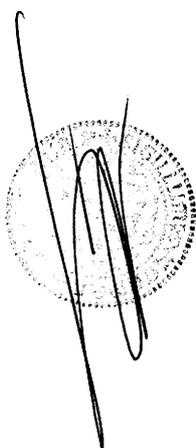
Tercera parte, o memoria-resumen de las actuaciones realizadas por la Cámara dentro del Sector Público Local, de acuerdo básicamente con su programa de actuación de 1998:

- Informes de fiscalización
- Revisión sobre el cumplimiento de legalidad de las fichas resumen de contratos recibidas en la Cámara.

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

- Liquidación presupuestaria de 1997 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.

A continuación desarrollamos y detallamos alguno de los aspectos anteriores.



II.1.1. Cuestionario sobre gestión tributaria

Con este cuestionario, que se remitió a la **totalidad** de los ayuntamientos de la Comunidad Foral, se perseguían los siguientes objetivos básicos:

- Analizar la gestión de los ayuntamientos sobre las figuras tributarias obligatorias: contribución territorial -urbana y rústica-, impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana e impuesto sobre actividades económicas (IAE).

- Calcular, por tramos de población, el esfuerzo fiscal que se realiza en las entidades locales, definiendo este concepto como la relación existente entre lo que efectivamente se reconoce por ingresos tributarios y lo que se podría potencialmente liquidar en el supuesto de aplicar las tarifas máximas de los distintos impuestos.

- Verificar el grado de cumplimiento de determinadas exigencias tributarias previstas con la entrada en vigor de la Ley Foral de las Haciendas Locales fundamentalmente las relativas a tipos impositivos, acuerdos de exacción y ordenanzas fiscales.

- Complementariamente, se ha obtenido diversa información sobre los montepíos municipales y sobre la preparación previa a la entrada en vigor de la moneda única (EURO).

Al objeto de hacer más homogéneos y consistentes los resultados obtenidos, los datos remitidos por las entidades locales se han agrupado en los siguientes seis estratos de población:

Estrato 1	Menos de 1.000 habitantes
Estrato 2	1.001 a 5.000 habitantes
Estrato 3	5.001 a 10.000 habitantes
Estrato 4	10.001 a 20.000 habitantes
Estrato 5	20.001 a 50.000 habitantes
Estrato 6	Más de 100.000 habitantes

Por último, queremos subrayar el alto grado de participación observado en la encuesta dado que el 91 por ciento de las entidades locales -que representan un 97,5 por ciento de la población- contestaron al citado cuestionario.

II.1.2 Situación financiera de las entidades locales de Navarra a 31-XII-1997

Partiendo de los datos aportados por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra referidos a la ejecución presupuestaria de 1997 y a la deuda viva de las entidades locales a 31 de diciembre de 1997, el trabajo en este área se ha centrado en los siguientes aspectos:

- Análisis de la ejecución presupuestaria de 1997 de los ayuntamientos y concejos de Navarra.
- Análisis de la ejecución presupuestaria de 1997 de las mancomunidades.
- Análisis de la ejecución funcional-económica de los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes.
- Análisis de la deuda viva de las entidades locales a 31 de diciembre de 1997.

II.1.3. Informes de fiscalización

De acuerdo con el programa anual de la Cámara de Comptos para el ejercicio de 1998, se han fiscalizado las siguientes entidades locales (importes en millones):

Ayuntamientos < 1.000 habitantes	Número BOPN	Ejercicio fiscalizado	Nº de habitantes	Derechos reconocidos	Obligaciones reconocidas
Isaba	12	1997	542	366	348
Roncal	12	1997	365	44	34
Uztároz	12	1997	283	39	57
Burgui	12	1997	253	27	20
Garde	12	1997	201	29	20
Lapoblación	35	1997	183	10	11
Vidángoz	12	1997	117	61	53
Urzainqui	12	1997	111	14	11
Ayuntamientos 1.001-5.000 habitantes					
Cascante	5	1997	3.560	346	310
Valle Aranguren	64	1997	3.265	718	654
Olite	81	1997	3.123	273	264
Falces	81	1997	2.627	260	246
Fustiñana	5	1997	2.295	341	252
Aoiz	38	1997	1.848	186	174
Artajona	40	1997	1.676	159	166
Lumbier	38	1997	1.419	223	173
Ayuntamientos > 5.000 habitantes					
Barañáin	35	1997	18.936	1.130	1.162
Zizur Mayor	p.p.	1997	8.248	779	633
Agrupaciones Tradicionales					
Valle Roncal	12	1997	-	37	61
Total			49.052	5.035	4.649

Esta población representa aproximadamente el 9 por ciento del total de la Comunidad Foral y un 8 por ciento de la ejecución presupuestaria de los municipios de 1997.

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
Escuela de Música	Lumbier	7	7
Deportes	Olite	2	2
Municipal Deportes Lagunak	Barañain	148	152
Escuela de Música	Barañain	100	92
Cultura	Zizur Mayor	30	33
Deportes	Zizur Mayor	19	18
Escuela de Música	Zizur Mayor	29	32

Además de los informes anteriores, se han realizado:

- Informe sobre "análisis de la racionalidad en el gasto de la prestación de los servicios públicos locales en el Valle del Roncal". (BOPN nº 12)
- A petición del Parlamento de Navarra, la fiscalización del Ayuntamiento de Betelu correspondiente al ejercicio de 1995. (BOPN nº 17)

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 1997 un total de 28 comunicaciones de expedientes de contratación cuya cuantía estaba dentro de los límites legales establecidos para la citada remisión.¹

II.2. Limitaciones

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

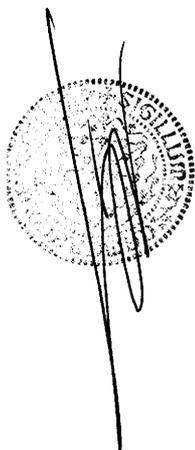
- El objetivo de ofrecer una visión global sobre el sector público local de Navarra está limitado por la imposibilidad material de la Cámara de Comptos para fiscalizar la totalidad de las entidades que conforman dicho sector público local.

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 directamente y 25 millones en el caso de contratos administrativos distintos de los anteriores.

- 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 1997.

- **No han contestado al cuestionario de gestión tributaria** un total de 24 entidades locales, que representan el 2,5 por ciento del total de población de la Comunidad Foral. En concreto, estas entidades han sido las siguientes:

Ayuntamiento	Ayuntamiento
Atez	Juslapeña
Burguete-Auritz	Leoz
Cárcar	Monreal
Cintruénigo	Ollo
Eratsun	Romanzado
Ergoiena	Roncesvalles-Orreaga
Eslava	Sada
Ezkurra	Saldias
Ezprogui	Tiebas-Muruarte de Reta
Goñi	Uharte-Arakil
Ibargoiti	Unciti
Iza	Urraul Alto



- Los cálculos globales de gestión tributaria y de determinación del esfuerzo fiscal se han visto limitados por la problemática en la gestión del IAE en 1997 -primer ejercicio de implantación-, dado que la elaboración de la base de datos ha retrasado considerablemente -en la mayoría de las entidades al ejercicio de 1998- su periodo de liquidación y recaudación. Debemos recordar igualmente la relatividad de los resultados alcanzados en estimaciones de esta naturaleza.

- La información disponible sobre la ejecución del presupuesto y la situación económica del sector público local de Navarra correspondiente a 1997 no es completa fundamentalmente porque:

a) La información relativa a la ejecución de los presupuestos de 1997 de los municipios se refiere al 89 por ciento de los mismos entidades, que representan en población el 96 por ciento del total de Navarra. En concreto, **no han remitido la ejecución presupuestaria de 1997** al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra los siguientes ayuntamientos:

Ayuntamiento	Ayuntamiento
Anue *	Larraga *
Arano *	Lache *
Areso *	Mañeru *
Artazu *	Murillo el Fruto
Cárcar	Puente la Reina *
Cizur *	Pueyo *
Echarri	Romanzado
Noáin (V. Elorz) *	Saldias
Eratsun	San Adrián
Ergoiena	Tirapu *
Eslava *	Torralba del Río
Ezkurra	Ujué
Guirguillano	Urraul Alto
Javier	Vidaurreta *
Juslapeña	Yesa

* Han presentado sus cuentas en el Departamento en fase de informe provisional.

b) La información relativa a la ejecución de los presupuestos de 1997 de mancomunidades y agrupaciones se refiere aproximadamente al 75 por ciento de entidades. Respecto a 1996, han presentado las cuentas 20 mancomunidades más, por lo que este alto cumplimiento puede distorsionar la comparación de datos interanual.

No han remitido al Departamento de Administración Local las cuentas de 1997 las siguientes entidades:

Mancomunidad/Agrupación	Mancomunidad/Agrupación
Bardenas Reales	MM.SS.SS. Izaga
L. Amescoas	MM.SS.SS. Irurtzun
Valle de Roncal	MM.SS.SS. Los Arcos
Valle de Salazar	MM.SS.SS. Leitza
Junta de Loquiz	M. Electr. Urraul -Lónguida
Unión de Aralar	M. Deportiva Navarra Sur
M. Residuos Zona 10	M. Electr. Betolegui-Remendía

c) Los datos de la deuda viva hacen referencia a municipios que representan el 94 por ciento de la población.

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

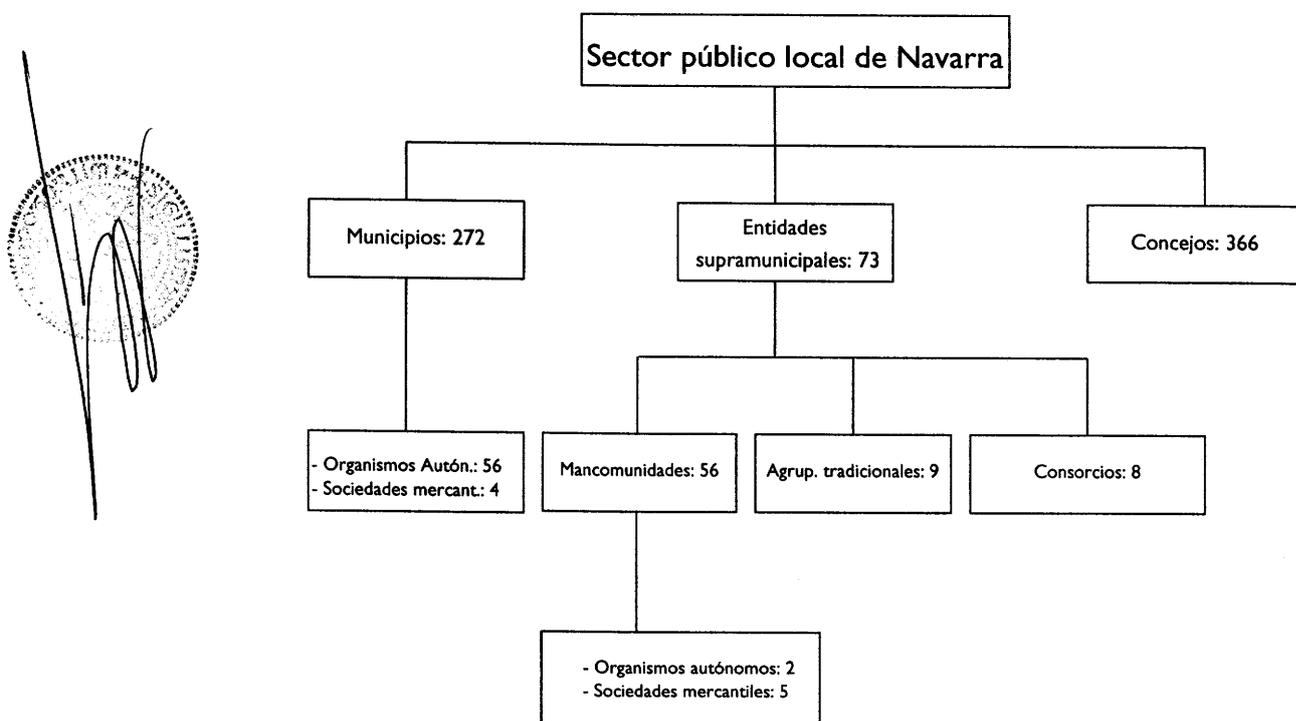
III. Conclusiones

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 1997.

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 1997, la composición del Sector Público Local de Navarra es la siguiente:



Es decir, el número de entidades de ámbito local asciende a un total de 778, de las que son propiamente entes locales 703; el resto está constituido por entidades instrumentales para la prestación de servicios públicos -organismos autónomos y empresas mercantiles- y por consorcios.

Respecto a 1991, el número de entidades que conforman el Sector Público Local se ha incrementado en 48, fundamentalmente mancomunidades y organismos autónomos.

Sin embargo, en opinión de esta Cámara, la cuestión o problema no es en sí el número 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.

En este sentido, y como una primera actuación pública -aunque limitada en su alcance- el Gobierno de Navarra ha encargado un estudio sobre la agrupación de las tareas de secretaría e intervención en determinados municipios y zonas de la Comunidad Foral.

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. 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 hecho relevante, a finales de 1997 se ha publicado la ley foral reguladora de la dotación y distribución del fondo de participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra, y cuya vigencia abarca los ejercicios de 1998 y 1999. Con la promulgación de esta norma se ha dado cumplimiento a las previsiones contempladas en el art. 123 de la LFHL.

Por otra parte, e inicialmente fuera del plazo temporal del presente Informe, en diciembre de 1998 se han aprobado con evidente retraso dos cuestiones de significativa importancia para la gestión pública local:

- 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 en el ejercicio del 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.

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 su posterior convocatoria de los concursos selectivos correspondientes.
- Creación del Registro de Riqueza Comunal y de las Juntas Arbitrales de Comunales.

b) Ley Foral de Haciendas Locales (LFHL)

- Integración de los montepíos municipales en el sistema de la Seguridad Social.
- Proyecto de cooperación económica del Gobierno de Navarra y los entes locales adaptado al nuevo modelo de financiación pública local.

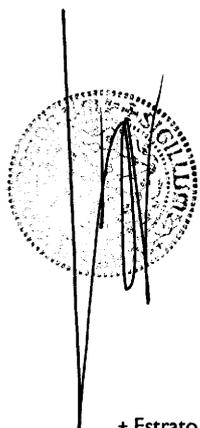
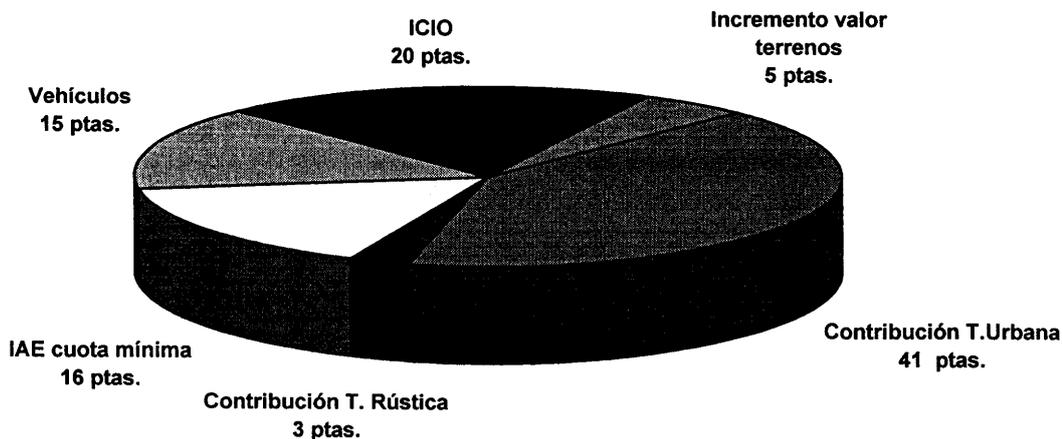
Recomendamos que los poderes públicos completen las previsiones del marco normativo regulador de las entidades locales al objeto de que éstas dispongan de las herramientas y mecanismos que establece la legislación vigente, permitiéndoles con ello gestionar sus recursos con mayores dosis de eficacia.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

III.3. Gestión tributaria (Apartado V)

De los resultados de la encuesta destacamos las siguientes conclusiones:

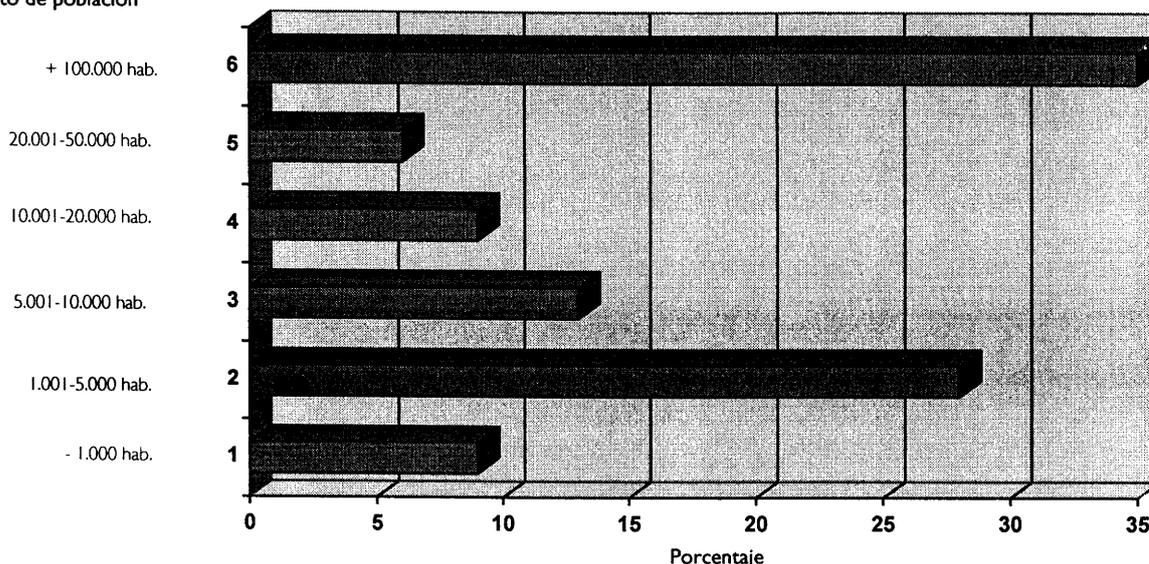
III.3.1. Datos generales

- El total de **derechos reconocidos** por los impuestos locales obligatorios ascienden, para 1997, a 13.689 millones de pesetas. Así, cada 100 ptas. reconocidas se reparten en:



Si atendemos a los estratos poblacionales, los derechos se distribuyen del siguiente modo:

+ Estrato de población

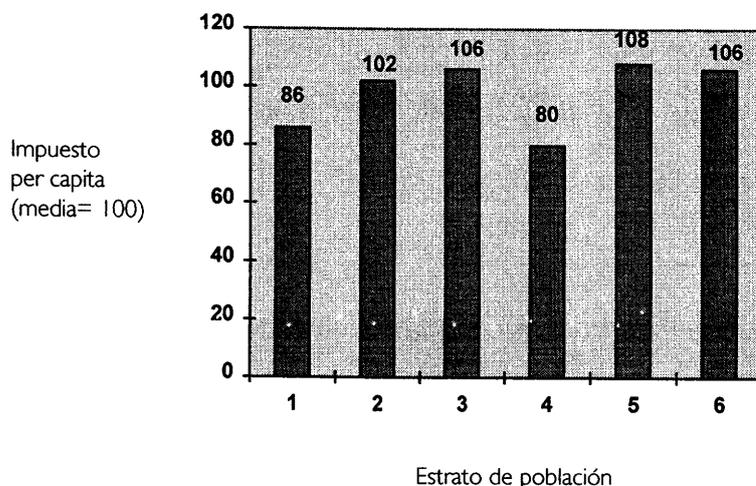


Es decir, el estrato 6 -más de 100.000 habitantes- asume un 35 por ciento del total de derechos, porcentaje cercano al peso específico de su población sobre el total de Navarra -32 por ciento-. A continuación se sitúa el estrato 2 -de 1.001 a 5.000 habitantes- con un 28 por ciento, tanto de derechos como de porcentaje de población. En el resto de tramos se observa, igualmente, una cierta coincidencia entre porcentaje de derechos y de población

- El porcentaje de **cobro**, sin considerar el IAE por las especiales características del ejercicio, asciende a un 88 por ciento, valor superior en 8 puntos a la media de los Ayuntamientos de España de 1996² -último dato disponible- que se fijó en un cobro del 80 por ciento de los derechos reconocidos.

- Los impuestos obligatorios locales **per capita** suponen en Navarra una media de 26.984 ptas./año.

Por estratos, sin embargo, se observan significativas diferencias, tal como se recoge en el gráfico siguiente -en el que la media toma el valor 100-; así los habitantes del estrato 4 -10.001 a 20.000 habitantes- soportan unos impuestos per capita inferiores en 5.389 ptas., en tanto que el estrato 5 -entre 20.001 y 50.000 habitantes-, superan la media en 2.191 ptas.



- El **esfuerzo fiscal** -entendido como la relación existente entre lo reconocido por contribución territorial y por IAE y lo máximo que se hubiera podido determinar por estos impuestos, deducidos los bienes exentos de contribuciones territoriales- ofrece un valor medio del 64 por ciento; es decir, de un teórico potencial recaudatorio de 100 ptas, las entidades locales de Navarra reconocen por los citados impuestos un total de 64 ptas.

Por estratos poblacionales, destaca el número 5 con un esfuerzo fiscal del 73 por ciento y el número 6 con un 59 por ciento.

² "Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales y Ciudades Autónomas. Ejercicio de 1996" Ministerio de Economía y Hacienda-Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Madrid, enero de 1999.

Si no se deduce los bienes exentos, el esfuerzo fiscal medio asciende a un 59 por ciento. En este supuesto, los valores por estratos se sitúan entre el 48 por ciento -estrato 6- y el 70 por ciento -estrato 5-.

- Respecto al día en que las retribuciones de un trabajador cubren las necesidades financieras derivadas de los impuestos municipales obligatorios o "día de la liberación fiscal", se obtiene una media de 3,57 días; o lo que es lo mismo, a partir del 4 de enero, las retribuciones de un empleado quedan liberadas de satisfacer impuestos municipales.

III.3.2. Tipos y porcentajes

En relación a los tipos aplicados por las entidades locales en los impuestos obligatorios en los que existe la opción legal de determinarlo dentro de una escala, en el cuadro siguiente se muestra, por un lado, la **escala** establecida en la normativa, y por otro, el **valor medio obtenido** de la encuesta junto los valores medios **máximos y mínimos** observados.

Impuesto	ESCALA	Valor MEDIO	Valor MÁXIMO	Estrato	Valor MÍNIMO	Estrato
C.T.Urbana	0,10-0,50	0,30	0,37	5	0,28	6
C.T.Rústica	0,10-0,80	0,54	0,73	4	0,52	1
ICIO	2-5	2,54	4,65	4	2,24	1
I. Terrenos *	2,2-3,8	2,40	3,70	6	2,33	2

* Porcentaje aplicado hasta 5 años y en función de la población de la entidad local.

En las contribuciones territoriales, los valores aplicados están ubicados aproximadamente en el centro de la escala; en el ICIO, sin embargo, el valor medio se acerca más al extremo mínimo de la escala legal. En relación al incremento de los terrenos, matizar que la escala legal se define en función del tamaño poblacional del municipio, por lo que no pueden extraerse conclusiones generales

Por estratos, destaca el 4 por aplicar en dos impuestos el valor máximo y el 1 por idéntica razón pero en valores mínimos.

III.3.3. Exenciones del impuesto sobre la contribución territorial

Se ha estimado una aproximación al valor de las exenciones de la contribución territorial a partir del valor catastral y el tipo de cada entidad comparado con sus derechos reconocidos. El importe resultante es:

Contribución	Importe (en millones)	% sobre derechos reconocidos
Urbana	858	15
Rústica	166	35
Total	1.024	17%

Por tanto, de acuerdo con la estimación, las entidades locales dejan de reconocer por este impuesto un total de 1.024 millones, es decir, el 17 por ciento de los derechos del ejercicio.

Al respecto se indica, igualmente, que alrededor de un 30 por ciento de las entidades locales presentan una revisión de catastro efectuada con anterioridad a 1996

III.3.4. Rendimiento del impuesto sobre el incremento sobre el valor de los terrenos

El rendimiento medio de este impuesto en función del valor catastral de los bienes de naturaleza urbana es del 0,03 por ciento, porcentaje que pone de manifiesto la escasa capacidad recaudatoria del mismo -697 millones en 1997, es decir, el 5 por ciento del total de impuestos obligatorios. El 70 por ciento de los ingresos de este impuesto se concentra en el estrato 6.

III.3.5. Impuestos de exacción voluntaria

Además de los anteriores impuestos obligatorios, la LFHL establece la posibilidad de que se exaccionen los **impuestos sobre gastos suntuarios y sobre viviendas desocupadas**. De acuerdo con los resultados de la encuesta resulta que sólo 18 entidades -el 7 por ciento del total, aunque representan el 49 por ciento del total de población encuestada- tiene aprobada la exacción del primero de los impuestos citados y sólo 6 entidades -un 2 por ciento, es decir, el 6 por ciento de la población-, la del segundo.

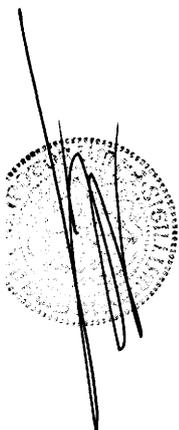
De acuerdo con los datos de ejecución presupuestaria de 1997, estos impuestos han representado el siguiente importe:

Impuesto	Importe (en millones)
Viviendas desocupadas	0
Gastos suntuarios	223

Es decir, representan escasamente el 0,80 por ciento del total de ingresos tributarios del ejercicio.

III.3.6. Otros aspectos

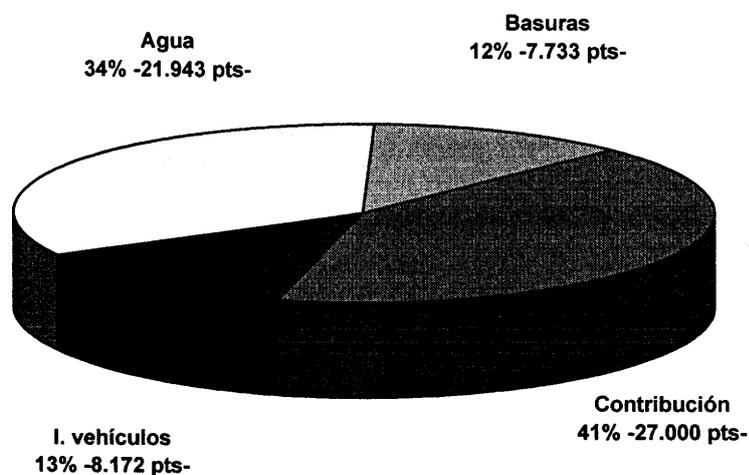
Alrededor de un 40 por ciento de ayuntamientos no han adoptado, de acuerdo con las previsiones de la LFHL, los correspondientes acuerdos para la imposición de precios públicos, tasas y contribuciones especiales. No obstante indicar que corresponde principalmente a entidades de reducido tamaño en las que no siempre se aplican estas figuras tributarias.



Por otra parte, sólo 17 entidades locales han adoptado alguna acción en relación con la entrada en vigor de la moneda única o EURO; la naturaleza de esas acciones se refieren básicamente a formación y a adaptación de las herramientas informáticas. De esas entidades, salvo una que corresponde al estrato 6, el resto son municipios con población inferior a 5.000 habitantes -estratos 1 y 2-. No obstante, el Departamento de Administración Local ha aprobado en 1998 un Plan Director de adaptación al EURO para las Entidades Locales de Navarra.

III.3.7. Gasto medio por familia

Se ha determinado para una familia media de Navarra, el gasto que le supone la contribución territorial urbana, el impuesto sobre vehículos, la tasa del agua y la tasa de recogida de residuos sólidos, conceptos que se consideran los más representativos de los gastos familiares en ámbito local. De acuerdo con nuestras estimaciones, este **gasto medio por familia** asciende a un total de 64.571 ptas./año y se distribuye del siguiente modo:



Esta magnitud se limita exclusivamente a los conceptos anteriores, no teniendo en cuenta el resto de conceptos fiscales tanto de ámbito municipal como foral.

En resumen, y a modo de **conclusión final** de los resultados de la encuesta, destacamos los siguientes aspectos:

- En el modelo tributario local, se observa una preponderancia de los impuestos que recaen sobre la propiedad o uso de los bienes inmuebles, especialmente los de naturaleza urbana. Así, de cada 100 ptas. reconocidas, 50 ptas. tienen su origen en esos bienes, y ello sin tener en cuenta las exenciones de la contribución territorial estimadas en unos 1.000 millones.

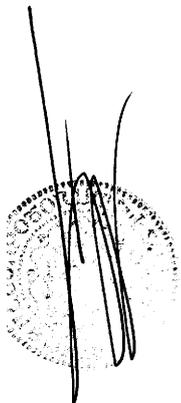
- Si se analiza por estratos poblacionales, se aprecian significativas diferencias, tanto en el indicador del esfuerzo fiscal -mínimo del 59 por ciento, máximo del 73 por ciento- como de los impuestos reconocidos per capita -desde 23.095 ptas. hasta 29.175 ptas.-

- Se observa una gestión de cobro correcta, ya que el porcentaje de cobro en relación con los derechos reconocidos es del 88 por ciento, 8 puntos por encima de la media de los ayuntamientos españoles para 1996.

- Las entidades locales disponen de margen para incrementar su potencial capacidad recaudatoria, tal como pone de manifiesto el porcentaje de esfuerzo fiscal -una media del 64 por ciento- y el análisis de los tipos y porcentajes aplicables a la base imponible de los distintos impuestos en los que la actual normativa permiten un margen o escala de aplicación. No obstante este margen de maniobra hay que ubicarlo en un contexto global de presión fiscal sobre los ciudadanos definido por todas las Administraciones Públicas.

- El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos ofrece un rendimiento mínimo sobre el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana -un 0,03 por ciento-. Este importe junto con la problemática de su gestión y que el 96 por ciento de sus ingresos se concentran en entidades con población superior a los 5.000 habitantes, precisa una reflexión acerca de su carácter de impuesto obligatorio para todas las entidades locales.

- Los impuestos de exacción voluntaria prácticamente no se gestionan en el conjunto de entidades locales, ya que sólo un 7 y un 2 por ciento de entidades han aprobado el acuerdo del impuesto de gastos suntuarios y el de viviendas desocupadas. En relación con el primero de ellos, las actividades que grava son muy específicas -apuestas cruzadas, bingo y cotos privados de caza y pesca- y aplicables a un número muy reducido de entidades locales; en el segundo, su no gestión deriva de la dificultad de disponer de un censo o registro de viviendas desocupadas.



III.4. Situación financiera de las entidades locales de Navarra en 1997 (Apartado VII).

Teniendo en cuenta las limitaciones de la información analizada, destacamos los siguientes aspectos:

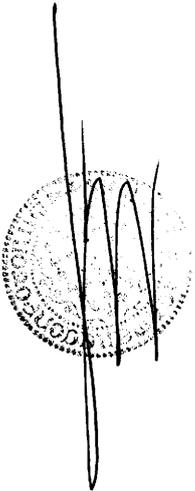
a) Sector Público Local de Navarra.

El total de gasto no consolidado del Sector Público Local de Navarra en 1997 -ver cuadro 1- asciende a un total de 69.612 millones de pesetas -418 millones de euros-, que supone el 5,5 por ciento del Producto Interior Bruto de la Comunidad Foral de ese ejercicio.

Atendiendo al agente responsable del gasto, el 81 por ciento lo ejecutan los Ayuntamientos y el 16 por ciento las Mancomunidades; los Concejales representan escasamente un 3 por ciento del total.

En función de la finalidad del gasto, se observa que el 50 por ciento -34.858 millones- se destina a personal y compras, un 12 por ciento a transferencias corrientes -7.973 millones-, un 30 por ciento a inversiones -21.164 millones- y un 8 por ciento a operaciones financieras -5.618 millones-.

Atendiendo a como se financian los gastos anteriores, el 50 por ciento -37.588 millones- de los recursos proceden de fuentes propias, es decir, tributarios y patrimoniales. Los ingresos por transferencias -procedentes del Fondo Municipal y de otras subvenciones- ascienden al 42 por ciento, esto es, 32.148 millones, lo que pone de manifiesto la importancia de esta fuente en el modelo de financiación del Sector Público Local de Navarra



Cuadro I.- Sector Público Local de Navarra.- 1997.

ORGÁNICA: QUIÉN GASTA		Miles de Euros	Miles de Ptas.	Porcentaje
AYUNTAMIENTOS	340.263	56.615.015	81%	
CONCEJOS	12.820	2.133.089	3%	
MANCOMUNIDADES	65.293	10.863.872	16%	
TOTAL	418.376	69.611.976	100%	

ECONÓMICA: A - CÓMO SE GASTA		Miles de Euros	Miles de Ptas.	Porcentaje
I.- GASTOS DE PERSONAL	118.289	19.681.575	28%	
II.- GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	91.212	15.176.342	22%	
III.- GASTOS FINANCIEROS	8.894	1.479.825	2%	
IV.- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	47.916	7.972.637	12%	
VI.- INVERSIONES REALES	122.084	20.313.078	29%	
VII.- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	5.113	850.652	1%	
VIII.- ACTIVOS FINANCIEROS	3.969	660.339	1%	
IX.- PASIVOS FINANCIEROS	20.900	3.477.528	5%	

ECONÓMICA: B - EN QUÉ SE GASTA		Miles de Euros	Miles de Ptas.	Porcentaje
I.- GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	257.417	42.830.554	62%	
II.- INVERSIONES	127.197	21.163.730	30%	
III.- OPERACIONES FINANCIERAS	33.763	5.617.692	8%	

ECON. C.- CÓMO SE FINANCIAN LOS GTOS.		Miles de Euros	Miles de Ptas.	Porcentaje
I.- INGRESOS TRIBUTARIOS	207.267	34.486.261	46%	
II.- TRANSFERENCIAS	193.215	32.148.247	42%	
III.- INGRESOS PATRIMONIALES	18.642	3.101.720	4%	
IV.- OPERACIONES FINANCIERAS	37.531	6.244.552	8%	

b) Ayuntamientos y Concejos de Navarra.

• En el ejercicio de 1997, la **liquidación del presupuesto** -cuadro 2- presenta los siguientes datos significativos:

- * Los derechos reconocidos ascienden a 64.755 millones de pesetas -389 millones de euros-, en tanto que las obligaciones reconocidas suponen un total de 58.748 millones -353 millones de euros-. En consecuencia, el saldo presupuestario global del ejercicio es de 6.007 millones, sin tener en cuenta la parte del mismo que está afectado por gastos con financiación afectada. Este superávit es un 79 por ciento superior al obtenido en 1996, debido fundamentalmente a que los ingresos han crecido en mayor proporción que los gastos respecto a los valores de 1996 -un 18 por ciento frente a un 14 por ciento-.
- * Los gastos corrientes por habitante ascienden a 74.351 pts., un 5 por ciento más que en el ejercicio anterior. El índice de inversión se ha incrementado, no obstante, en dos puntos situándose en el 30 por ciento, es decir, de cada 100 pts. gastadas, 30 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 en relación a 1996.
- * El 45 por ciento de sus recursos proceden de ingresos fiscales, en tanto que los originados en las transferencias suponen el 42 por ciento. Ambos conceptos mantienen valores semejantes a los de 1996. En definitiva de cada 100 pts. reconocidas por los Ayuntamientos, 87 pts. proceden de ingresos fiscales y de transferencias.
- * Reflejo de una mejor situación, la carga financiera por habitantes es de 7.891 pts. es decir, un 3 por ciento inferior a 1996. Igualmente se destaca un mayor porcentaje de cumplimiento de los procesos de pagos y cobros, puesto que se observan valores cercanos al 90 por ciento sobre los derechos y obligaciones reconocidos.
- * El nivel de endeudamiento disminuye en un punto y se sitúa en el 8 por ciento, en tanto que el límite de endeudamiento se incrementa en tres puntos y alcanza el 28 por ciento. En consecuencia, la capacidad de endeudamiento es del 20 por ciento, cuatro puntos superior a la de 1996.
- * Los ingresos tributarios por habitantes o presión fiscal se sitúa en 55.765 pts. por habitante, es decir, un 10 por ciento más que en 1996.



Cuadro 2.- Ayuntamientos y Concejos. Liquidación económica del presupuesto 1997.

Ingresos

(en miles de pesetas)

Cta./Capítulo	Derechos reconocidos	Estructura porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
1.- Impuestos directos	8.902.143	14	7.733.663	87	1.168.480
2.- Impuestos indirectos	5.051.046	8	4.344.662	86	706.384
3.- Tasas y otros ingresos	14.614.978	23	13.176.444	90	1.438.534
4.- Transferencias corrientes	21.285.259	33	20.180.514	95	1.104.745
5.- Ingresos patrimoniales	1.198.797	2	1.127.897	94	70.900
6.- Enajenación inver. reales	1.646.337	2	1.460.850	89	185.487
7.- Transferencias de capital	6.113.110	9	4.073.723	67	2.039.387
8.- Variación activos financieros	492.008	1	420.546	85	71.462
9.- Variación pasivos financieros	5.451.795	8	5.253.682	96	198.113
Total	64.755.473	100%	57.771.981	89%	6.983.492

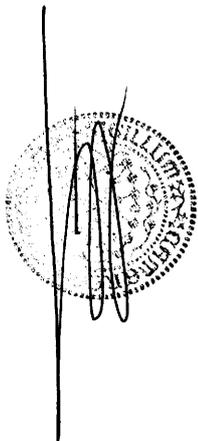
Gastos

(en miles de pesetas)

Cta./Capítulo	Obligaciones reconocidas	Estructura porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
1.- Remuneraciones del personal	18.681.996	32	18.468.034	99	213.962
2.- Compra bienes corr. y servicios	13.840.513	23	11.635.279	84	2.205.234
3.- Intereses	1.358.598	2	1.320.222	97	38.376
4.- Transferencias corrientes	4.208.946	7	3.141.975	75	1.066.971
6.- Inversiones reales	17.018.009	29	13.188.147	77	3.829.862
7.- Transferencias de capital	429.092	1	333.964	78	95.128
8.- Variación activos financieros	527.172	1	511.754	97	15.418
9.- Variación pasivos financieros	2.683.778	5	2.613.920	97	69.858
Total	58.748.104	100%	51.213.295	87%	7.534.809

• **Ejecución funcional** de los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes. Del análisis de la ejecución presupuestaria de los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes por clasificación funcional, destacamos los siguientes aspectos:

- * El gasto de estos ayuntamientos se ha incrementado en un 5 por ciento -1.559 millones- respecto a 1996.
- * La función "vivienda y urbanismo", con un gasto de 8.018 millones, concentra el 24 por ciento del total de gastos de estos ayuntamientos.
- * Le siguen en orden de importancia con el 15 y un 10 por ciento del total, respectivamente, las funciones de seguridad y protección ciudadana y cultura.



c) Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios

En el ejercicio de 1997, la liquidación del presupuesto de las mancomunidades y agrupaciones de municipios -cuadro 3- ofrece los siguientes datos de interés:

- Presentan unos derechos reconocidos de 11.225 millones -67 millones de euros- y unas obligaciones de 10.864 millones -65 millones de euros-, lo que supone un saldo presupuestario positivo de 361 millones, sin considerar los ajustes en esta magnitud derivados fundamentalmente de gastos con financiación afectada..

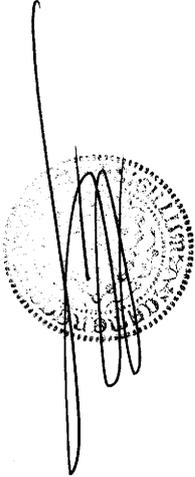
- En gastos, destacan los derivados de transferencias -39 por ciento- y los de inversiones -con un 31 por ciento-.

- Destaca igualmente el relativo escaso peso específico del capítulo de personal -el 9 por ciento del total de gasto-. Esta situación así como el peso de las transferencias corrientes se explica básicamente en que las mancomunidades más significativas tienen creadas sociedades mercantiles instrumentales que soportan el peso de los gastos de personal.

- Sobre ingresos, señalar que los principales conceptos corresponden al de tasas y otros ingresos -53 por ciento- y al de transferencias -42 por ciento del total-. Dentro de transferencias, además, conviene señalar que prácticamente las de naturaleza corriente -17 por ciento- se corresponden con aportaciones de los Ayuntamientos como sustitutos de la Mancomunidad en la gestión de las tasas correspondientes.

- Los ingresos tributarios por habitante o presión fiscal alcanza el valor de 7.738 pts.

- El nivel de endeudamiento es del 11 por ciento y el límite alcanza el 23 por ciento; por tanto presentan una capacidad de endeudamiento del 12 por ciento.



Cuadro 3.- Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios. Liquidación económica del presupuesto de 1997.

Ingresos

(en miles de pesetas)

Cta./Capítulo	Derechos reconocidos	Estructura porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
1. Impuestos directos	0	0	0	-	0
2. Impuestos indirectos	0	0	0	-	0
3. Tasas y otros ingresos	5.918.094	53	5.164.519	87	753.575
4. Transf. corrientes	1.892.387	17	1.653.857	87	238.530
5. Ingresos patrimoniales	152.290	1	150.904	99	1.386
6. Enajenac, Invers. reales	104.296	1	104.293	100	3
7. Transferencias de capital	2.857.491	25	2.305.406	81	552.085
8. Variación de activos financ.	70.449	1	69.102	98	1.347
9. Variación de pasivos financ.	230.299	2	230.299	100	0
Total	11.225.306	100%	9.678.380	86%	1.546.926

Gastos

(en miles de pesetas)

Cta./Capítulo	Obligaciones reconocidas	Estructura porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
1. Remuneraciones de personal	999.579	9	913.681	91	85.898
2. Compra bienes y corr. y serv.	1.335.829	12	1.166.753	87	169.076
3. Intereses	121.227	1	120.369	99	858
4. Transferencias corrientes	3.763.691	35	3.649.897	97	113.794
6. Inversiones reales	3.295.069	31	2.796.684	85	498.385
7. Transferencias de capital	421.560	4	347.432	82	74.128
8. Variación de activos financ.	133.167	1	132.994	100	173
9. Variación de pasivos financ.	793.749	7	787.420	99	6.329
Total	10.863.871	100	9.915.230	91	948.641

d) Deuda viva a 31 de diciembre de 1997

De acuerdo con los datos disponibles, que se refieren a 204 municipios, 231 concejos y 35 mancomunidades -que en población representan el 94 por ciento del total-, la deuda viva de dichas entidades asciende a 23.770 millones de pesetas, lo que supone una deuda per capita de 46.238 pts. en los municipios y de 19.931 pts. en los concejos.

Su distribución es la siguiente:

Deuda viva a 31-12-97					
	Población	Deuda Gobierno de Navarra (en millones)	Deuda Entidades Financieras (en millones)	Total Deuda (en millones)	Deuda per capita (pesetas)
Municipios	480.318	5.036	17.173	22.209	46.238
Concejos	19.024	137	242	379	19.931
Mancomunidades	-	29	1.153	1.182	-
Total	499.342	5.202	18.568	23.770	-

Analizando dicha información y comparando con el ejercicio anterior llegamos a las siguientes conclusiones:

- La deuda total ha aumentado en un 6 por ciento; para los municipios, este aumento ha sido del 11 por ciento -que explica el aumento en la inversión del ejercicio-, en tanto que para los concejos y las mancomunidades se observa una disminución importante del 18 y del 35 por ciento, respectivamente.

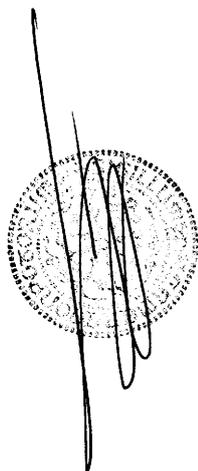
- En relación con el prestatario, el 22 por ciento del total de deuda es a favor del Gobierno de Navarra, porcentaje inferior en 6 puntos al de 1996.

- Atendiendo a la distribución geográfica de la deuda de municipios y concejos, destacamos:

- * Prácticamente el 70 por ciento de la deuda se concentra en la Comarca de Pamplona -46 por ciento- y Ribera Sur -23 por ciento-.

- * Respecto a 1996, el mayor aumento lo experimenta la Comarca de Pamplona, con un incremento del 33 por ciento; en sentido contrario, destaca la disminución también del 33 por ciento en los Valles Cantábricos.

- * Las zonas de los Valles Cantábricos y de la Ribera Sur superan las 70.000 ptas. de deuda por habitante. En Tierra Estella, en cambio, se supera escasamente las 26.000 pts. por habitante.



- De la distribución de la deuda de municipios y concejos por tramos de población señalamos:

- * Las entidades comprendidas entre 5.000 y 50.000 habitantes han reducido su deuda en un 7 por ciento. El resto de entidades han aumentado su deuda, especialmente el tramo de más de 50.000 habitantes -un 46 por ciento-, si bien en este supuesto se justifica en una operación de saneamiento de carácter coyuntural.
- * El tramo de 5.000 a 50.000 habitantes concentra el mayor valor de este indicador con 54.915 pts. de deuda por habitante.

En resumen, y a modo de **conclusión final**, se observa una mejora en la tendencia de la situación financiera del Sector Público Local en 1997. Esta opinión se sustenta fundamentalmente en un incremento del superávit presupuestario, en un mayor crecimiento de los ingresos frente a los gastos y en una disminución del nivel de endeudamiento y de la carga financiera por habitante.

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:

Desarrollo y ejecución del presupuesto de 1997

En general, los estados de ejecución del presupuesto de 1997 reflejan razonablemente el conjunto de operaciones realizadas por las entidades locales fiscalizadas, si bien se observan, a modo de aplicación general, las siguientes salvedades:

- Un deficiente corte de las operaciones de cierre de ejercicio.
- No siempre se respeta el carácter limitativo de los créditos para gastos.

Solamente en dos supuestos referidos a entidades pequeñas esta Cámara se ha abstenido de emitir opinión, basándose en el insuficiente control interno implantado por las entidades.

III.5.2. Reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1997

En todos los supuestos analizados, la Cámara de Comptos no se ha manifestado 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-, para todos los casos, la falta de actualización de los inventarios municipales -prácticamente todos datan de 1992 y 1993-.

Al respecto hay que señalar que la nueva normativa contable vigente a partir de 1999 supondrá un avance ya que regula de manera precisa las obligaciones contables de las entidades locales en estas áreas.

Por otra parte, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, en colaboración con el Gobierno de Navarra y las entidades locales, ha iniciado en 1998 un proyecto piloto de confección de inventarios municipales, con los objetivos de analizar los problemas que conlleva, diseñar los procedimientos de inventarización y de gestión de patrimonio adecuados y detectar las insuficiencias normativas existentes en esta materia.

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, contabilidad y fiscal.

III.5.4. Situación financiera a 31 de diciembre de 1997

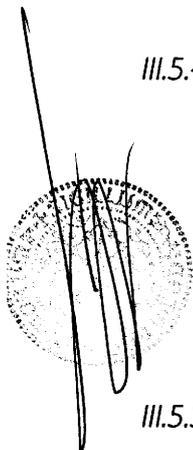
En general se observa una situación financiera saneada, con unos niveles de endeudamiento por debajo de los límites y con unos remanentes de tesorería positivos.

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

III.5.5. Organismos autónomos

Con excepción de las Escuelas de Música revisadas, la liquidación presupuestaria del resto de organismos autónomos o patronatos fiscalizados no refleja la actividad desarrollada por los mismos durante 1997.

Además, se observan incumplimientos significativos de la legislación en materia de contabilidad e intervención pública, gestión de personal y contratación administrativa. Por otra parte se detecta, en la mayor parte de los supuestos, 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.



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 financiera 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. En esta línea, la reciente promulgación del nuevo marco contable constituirá una herramienta fundamental en aras de esa mayor rigurosidad en la aplicación de los mismos.
- Actualizar los inventarios y diseñar procedimientos que garanticen su permanente puesta al día. En este sentido, la actuación de la Federación Navarra de Municipios y Concejos junto con el Gobierno de Navarra permitirá cumplimentar esos aspectos con el fin último de que el inventario se constituya en un de los instrumentos básicos del control de los bienes municipales.
- Cumplir escrupulosamente la normativa vigente en materia de contratación administrativa, especialmente en la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia y en la justificación de las actuaciones realizadas.
- Analizar la conveniencia de mantener la actual configuración organizativa mediante organismos autónomos. No obstante, y previo a la creación y configuración de un nuevo organismo autónomo u otro tipo de ente, analizar, además de su oportunidad, la finalidad perseguida y las ventajas e inconvenientes que en relación a la gestión municipal conlleva tal creación.
- Diseñar e implantar mecanismos efectivos de control, intervención y tutela sobre las actividades desarrolladas por sus organismos autónomos.

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 pequeñas como a 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.

- Informes técnicos con limitada información justificativa de la decisión adoptada.
- Insuficiente seguimiento y control de la ejecución las inversiones.

Al respecto esta Cámara quiere manifestar que las entidades locales hacen esfuerzos importantes por cumplir con las previsiones legales de la normativa de contratación. Ahora bien, y en especial para la pequeñas entidades, la Ley Foral de Contratación no contempla, en la definición de sus requisitos, la realidad de esa parte de la administración local, caracterizada por una insuficiencia de recursos humanos y materiales para cumplimentar, entre otros aspectos, el conjunto de requisitos establecidos para cualquier expediente de contratación, si bien parte de estos problemas podían solucionarse con el diseño del mapa municipal de Navarra.

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 1997 ha sido de veintiocho, correspondiendo a obras -16-, a asistencia técnica -7- y el resto a contratos varios.

Como procedimiento de adjudicación, prácticamente el 90 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 12 por ciento.

De la información contenida en estas fichas y en documentación complementaria requerida, no se observan infracciones significativas de la legalidad contractual vigente. Las irregularidades de carácter formal que se han informado 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, al 31 de diciembre de 1997, se refleja a continuación:

Entidad	Número
Municipio	272
Concejos	366
Mancomunidades	56
Agrupaciones tradicionales	9
Consortios	8
Organismos autónomos	58
Sociedades mercantiles	9

Prácticamente se mantiene la situación existente en el ejercicio anterior con la excepción de los Organismos autónomos. Así en 1997, el número de organismos autónomos se eleva a 58, de los que 56 están adscritos a los ayuntamientos y 2 a las mancomunidades; respecto a 1996, se han incorporado los siguientes:

- Escuela Municipal de Música "Julián Gayarre" de Noáin.
- Residencia de ancianos "Santa María" de la Mancomunidad de la "Zona de los Arcos".

En el cuadro siguiente se muestra la comparación entre la composición del sector público local existente en 1991 y 1997:

Sector público local	1991	1997
Municipios	268	272
Concejos	378	366
Mancomunidades	33	56
Agrupaciones tradicionales	9	9
Organismos autónomos	36	58
Sociedades mercantiles	6	9
Total	730	778

Tal como puede apreciarse, el sector público local se ha incrementado considerablemente en los últimos años como consecuencia del aumento del 70 y del 61 por ciento experimentado en el número de mancomunidades y organismos autónomos respectivamente.

En sentido contrario, se han extinguido un total de 12 concejos; al respecto conviene precisar que fue en 1990 -a la entrada en vigor de la Ley Foral de Administración Local- cuando efectivamente se produjo una reducción significativa del número de concejos; así, hasta 1990 exis-



tían en Navarra un total de 477 concejos -123 más que en la actualidad- con una población prácticamente de 54.000 habitantes; en la actualidad, los 366 concejos agrupan a 29.000 habitantes.

Como viene insistiendo esta 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 diversos 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:

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.

Esta redefinición del mapa municipal debe dirigirse a lograr una mayor racionalidad en la utilización de los recursos públicos locales, permitiendo alcanzar mayores dosis de eficacia, eficiencia y economía en gestión pública.

Como complemento a los comentarios anteriores, a continuación transcribimos la conclusión final del Informe emitido por esta Cámara acerca del "análisis de la racionalidad económica del gasto en la prestación de servicios públicos locales en el valle de Roncal":

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

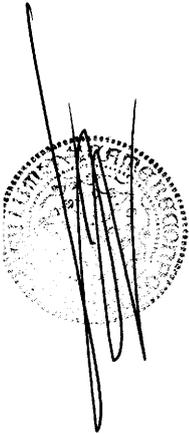
Por tradición y porque ya está dotada de una mínima estructura administrativa, consideramos que esta función podría asumirla la actual Junta del Valle, aunque no se descarta otras opciones que dejaran a ésta exclusivamente con sus competencias tradicionales.

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

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

Lógicamente por la amplitud y complejidad de todo el proceso de centralización, se debería contar con la colaboración y asesoramiento del Gobierno de Navarra. En esta línea estaría el reciente concurso promovido por el Departamento de Administración Local con el objetivo de analizar la agrupación de las tareas de secretaría e intervención en determinadas zonas de la Comunidad Foral, entre ellas, el Valle de Roncal.

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



V. Marco normativo regulador de las entidades locales de Navarra en 1997

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 1997 no se introducen cambios significativos en ese marco normativo excepto el derivado de la promulgación de la Ley Foral 23/1997, de 30 de diciembre, por el que se establece la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra, con vigencia para los años de 1998 y 1999. Con esta Ley, que incide directamente sobre el principio de suficiencia financiera, se regula una de las cuestiones esenciales en materia de financiación de los entes locales de Navarra.

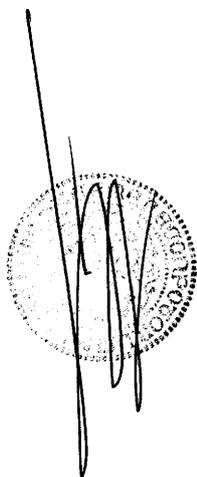
Igualmente resaltamos La Ley Foral 24/1997, de 30 de diciembre, del Plan especial 1997-1999 en materia de infraestructuras locales, dirigido a entidades locales que, en esta cuestión, tienen la consideración de zonas deprimidas.

En 1998, y coincidiendo con la fase de elaboración de este Informe, se han promulgado, con evidente retraso, una serie de normas que completan determinadas parcelas del marco normativo y que su ausencia en 1997 suponía un incumplimiento de las previsiones legales. 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; así:

- 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 gastos 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.

Al margen de las normas anteriores, a finales de 1998 se promulga, igualmente, la Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia de aprovechamientos urbanísticos.

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.

Desde la promulgación de la LFAL no se ha dictado ninguna norma de fomento de fusiones y/o asociaciones ni de agrupaciones.

- 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.

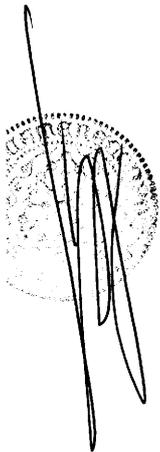
Es decir, al no estar definidas las agrupaciones forzosas para la prestación de los servicios de secretaría e intervención, no pueden conocerse las necesidades de ambos puestos de trabajo y por tanto establecer las oportunas pruebas de acceso a los mismos. Además esta suspensión afecta no sólo a los 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.

Hasta el momento de redactar el presente informe, no se ha cumplimentado ninguna de las previsiones anteriores a pesar de la importancia -tanto económica como social- que en Navarra presentan los bienes comunales.

- Realizar las gestiones necesarias para, de acuerdo con la disposición adicional novena de la Ley Foral de Haciendas Locales (LFHL), 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.

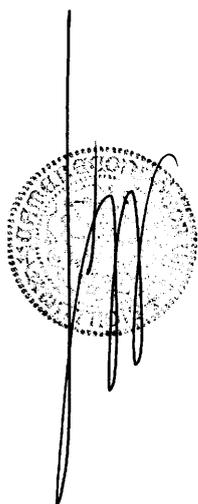


Al respecto conviene remarcar, igualmente, la incidencia económica que plantea a determinadas entidades locales -las de mayor población, las que disponen de Montepío propio y las que se inclinaron hacia plantillas con relación laboral- la obligatoriedad de que señalados puestos de trabajo -secretario y sanitarios municipales- estén adscritos, a estos efectos, al Montepío General, cuyo déficit se financia mediante aportaciones de las entidades locales atendiendo básicamente a criterios de población.

- Por último, 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.

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.



VI. Encuesta sobre gestión tributaria

En este apartado se incluyen las principales conclusiones obtenidas sobre la encuesta de gestión tributaria remitida a los 272 Ayuntamientos de Navarra.

Al objeto de hacer más homogéneos y consistentes los datos obtenidos, las entidades locales se han desglosado en los siguientes seis estratos de población:

Estrato 1	Menos de 1.000 habitantes
Estrato 2	1.001 a 5.000 habitantes
Estrato 3	5.001 a 10.000 habitantes
Estrato 4	10.001 a 20.000 habitantes
Estrato 5	20.001 a 50.000 habitantes
Estrato 6	Más de 100.000 habitantes

Los anteriores estratos de población se reparten de la siguiente manera en cuanto a población -censo 1996- y a número de entidades:

Estrato	Población	%	Entidades	%
1	58.708	11	191	70
2	143.868	28	65	24
3	67.991	13	10	4
4	56.871	11	4	1
5	26.857	5	1	0,5
6	166.279	32	1	0,5
Total	520.574	100	272	100

De las 272 encuestas, fueron contestadas y remitidas a esta Cámara un total de 248, lo que supone un **alto grado de respuesta** - 91 por ciento-. Las 24 entidades que no respondieron³ representan una población de 13.256 habitantes, esto es, el 2,5 por ciento del total de la población de Navarra. Por estratos de población, se asignan de acuerdo con:

Estrato	Nº entidades	% total entidades	% total población
1	22	12	11
2	1	1	1
3	1	10	8
Total	24	9	2,5

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

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

- VI.1. Gestión tributaria propiamente dicha de los impuestos obligatorios correspondiente al ejercicio de 1997.
- VI.2. Cálculo de magnitudes y ratios globales.
- VI.3. Aspectos de gestión tributaria derivados de la entrada en vigor de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra (en adelante, LFHL).
- VI.4. Otras cuestiones tratadas en la encuesta.

VI.1. Gestión tributaria de los impuestos obligatorios

En este subapartado se analizan las principales conclusiones obtenidas relativas a la gestión de las siguientes figuras impositivas:

- Contribución territorial -naturaleza urbana y rústica-.
- Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO).
- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.
- Impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.
- Impuesto sobre actividades económicas (IAE).

VI.1.1. Contribución territorial de naturaleza urbana

En el cuadro siguiente, se indica el **total derechos reconocidos**, cobros y porcentaje de cobros de este impuesto agrupado por los estratos de población:

Estratos	Derechos reconocidos	Cobros	% cobros
1	446.312.079	384.973.185	86
2	1.505.819.307	1.410.042.336	94
3	556.827.346	494.060.878	89
4	627.490.207	545.951.679	87
5	346.850.000	294.308.000	85
6	2.158.589.198	2.072.935.677	96
Total	5.641.888.137	5.202.271.755	92

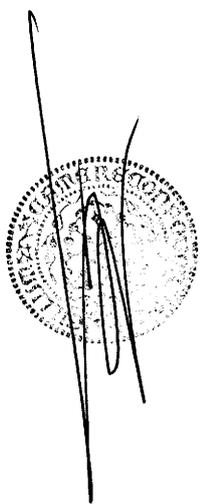
Como se observa, por contribución territorial urbana, las entidades locales han reconocido un total de 5.642 millones, de los que se han cobrado hasta el 31 de diciembre un porcentaje del 92 por ciento. El porcentaje más alto corresponde al estrato 6 -con un 96%- , mientras que el más bajo corresponde al 5 -con un 85 por ciento-.

Por estratos de población, puede decirse que el 38 por ciento de los derechos reconocidos corresponden al Ayuntamiento de Pamplona -estrato 6-, seguido en orden de importancia por las entidades de población entre 1000 y 5000 habitantes -estrato 2- con un 27 por ciento del total.

En relación con el tipo de gravamen⁴ aplicado a la base imponible del impuesto por las entidades locales de Navarra, señalamos:

- El tipo medio de las entidades que han contestado a la encuesta es del 0,30%, es decir, prácticamente el valor intermedio de la escala establecida por la normativa.
- Por estratos de población, se observan diferencias significativas, tal como se indica en el cuadro siguiente:

Estratos	Tipo medio
1	0,31
2	0,29
3	0,29
4	0,34
5	0,37
6	0,28
Tipo medio	0,30%



Es decir, los estratos 4 y 5 superan claramente el tipo medio, en tanto que el estrato 6 presenta el tipo más reducido.

Igualmente se solicitaba información sobre el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana. De acuerdo con los datos de las encuestas éste valor asciende a 2,3 billones de pesetas, dando un promedio por entidad de 9.253 millones de pesetas. Por estratos, este valor se distribuye de la siguiente manera:

Estrato	Porcentaje
1	7
2	24
3	11
4	9
5	4
6	45
Total	100%

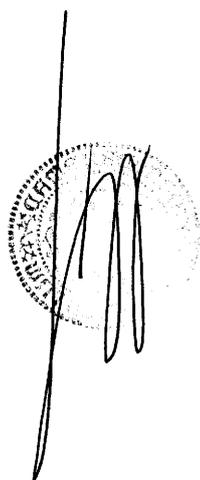
⁴ De acuerdo con el art. 139.2 de la LFHL, las entidades locales podrán aplicar a la base imponible un tipo de gravamen comprendido entre el 0,10 y el 0,50 por ciento.

Es decir, el 45 por ciento del total corresponde al estrato 6 -Ayuntamiento de Pamplona-, mientras que Tudela -estrato 5- únicamente participa con un 4 por ciento. Por orden de importancia, destaca el estrato 2 -entre 1000 y 5000 habitantes- que agrupa al 24 por ciento del total.

Por último, se ha realizado una **estimación del importe correspondiente a los bienes exentos** de contribución territorial de naturaleza urbana, los cuales hubiesen generado unos derechos reconocidos de 858 millones aproximadamente. Este importe representaría un incremento del 15 por ciento en el total de los ingresos derivados de este impuesto.

VI.1.2. Contribución territorial de naturaleza rústica

Los derechos reconocidos de este impuesto así como los resultados de su gestión de cobro se recogen, por estratos de población, en el cuadro siguiente:



Estratos	Derechos reconocidos	Cobros	% cobros
1	136.148.445	121.425.189	89
2	265.551.823	254.792.181	96
3	24.026.229	22.443.225	93
4	10.002.234	5.992.500	60
5	23.933.000	22.315.000	93
6	3.979.143	3.413.786	86
Total	463.640.874	430.381.881	93%

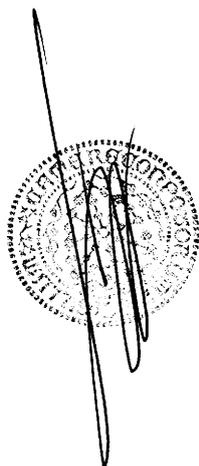
Se observa por tanto que los ingresos de este impuesto ascienden a 464 millones, con una gestión de cobro del 93 por ciento. El porcentaje más alto lo tienen las entidades de población comprendida entre 1.000 y 5.000 habitantes -estrato 2- con un 96 por ciento, mientras que el más bajo corresponde a las comprendidas entre 10.000 y 20.000 habitantes -estrato 4- con un 60 por ciento.

El tipo medio aplicado a los bienes de naturaleza rústica⁵ es del 0,54 por ciento, variando notablemente por estratos de población, según se recoge en el siguiente cuadro:

Estrato	Tipo medio
1	0,52
2	0,59
3	0,56
4	0,73
5	0,61
6	0,53
Tipo medio	0,54%

El importe del catastro correspondiente a los bienes de naturaleza rústica, asciende a 110.733 millones de pesetas, repartiéndose por estratos de población en los siguientes porcentajes:

Estrato	Porcentaje
1	33,0
2	55,0
3	4,0
4	1,5
5	6,0
6	0,5



Es decir, el 55 por ciento del valor del catastro rústico se concentra en el estrato 2 -entidades de 1.000 a 5.000 habitantes- y que supone aproximadamente el 28 por ciento de la población de Navarra. Destacar que el ayuntamiento de Pamplona únicamente aporta el 0,5 por ciento del total.

La estimación de los bienes exentos de contribución territorial rústica -comunales o de propiedad pública- asciende a 166 millones, es decir, el 36 por ciento de los derechos reconocidos en el ejercicio.

⁵ De acuerdo con el art. 139.2 de la LFHL, las entidades locales podrán aplicar a la base imponible un tipo de gravamen comprendido entre el 0,10 y el 0,80 por ciento.

VI.1.3. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)

En el cuadro siguiente, se indican los **derechos reconocidos** y los cobros devengados por este impuesto:

Estratos	Derechos reconocidos	Cobros	% cobros
1	214.458.741	178.145.411	83
2	841.938.124	660.662.514	78
3	708.855.091	584.439.227	82
4	169.976.768	137.527.066	81
5	148.712.000	78.455.000	53
6	626.623.357	516.405.867	82
Total	2.710.564.081	2.155.635.085	80

Como se observa, el ICIO ha generado unos ingresos de 2.711 millones. El 31 por ciento de los mismos se devengan por las entidades de 1.000 a 5.000 habitantes -estrato 2-, seguido por las entidades de 5.000 a 10.000 habitantes -estrato 3- con un 26 por ciento. El ayuntamiento de Pamplona -estrato 6-, genera el 23 por ciento de estos derechos reconocidos.

Respecto al porcentaje de cobro, resulta una media del 80%, inferior a la obtenida para otros impuestos. Hay que destacar, el bajo porcentaje de cobro del estrato 5 -ayuntamiento de Tudela-, con un 53 por ciento, mientras que el porcentaje más alto lo tienen las entidades de menor población -estrato 1- con un 83 por ciento.

El **tipo de gravamen** puede variar entre un 2 y un 5 por ciento. De las entidades que han notificado el tipo aplicado, se obtiene un tipo medio resultante del 2,544 por ciento; se observa que 136 entidades aplican el tipo mínimo, mientras que sólo 7 aplican el tipo máximo.

Por estratos de población, dicho tipo varía notablemente:

Estratos	Tipo medio
1	2,24
2	2,91
3	3,98
4	4,65
5	4
6	4,30
Total media	2,544%

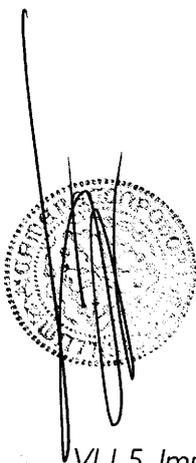
VI.1.4. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

Los derechos reconocidos por este impuesto y su gestión de cobro se refleja, por estratos, en el cuadro siguiente:

Estratos	Derechos reconocidos	% derechos	Cobros	% cobros
1	217.510.131	11	203.764.664	94
2	557.881.793	28	513.208.177	92
3	211.671.796	11	183.748.321	87
4	209.935.630	11	188.447.995	90
5	108.319.000	5	90.677.000	84
6	676.366.868	34	620.935.062	92
Total	1.979.685.218	100	1.800.781.219	91

Es decir, este impuesto genera un total de 1.980 millones, de los que el 34 por ciento corresponde al estrato 6. En cuanto a cobros, el porcentaje es del 91 por ciento, destacando el estrato 1 con un 94 por ciento y el estrato 5 con un 84 por ciento.

Sobre las **tarifas** del impuesto, se indica que éstas son fijas para todos los ayuntamientos y se determinan en función de la clase del vehículo de tracción y dentro de la misma clase de acuerdo con determinadas características.



VI.1.5. Impuesto sobre incremento del valor de los terrenos

De las encuestas recibidas, 222 entidades respondieron a las cuestiones relativas a este impuesto. En consecuencia existen 26 entidades, que en principio, no han aprobado la gestión del mismo, incumpliendo lo previsto en la LFHL. Estas 26 entidades agrupan a un total de 15.763 habitantes, siendo 4 de ellas del estrato 2, y el resto del estrato 1.

En cuanto a los **derechos reconocidos** y su cobro, en el cuadro siguiente se muestran distribuidos por estratos de población:

Estratos	Derechos reconocidos	Cobros	% cobros
1	3.892.288	2.171.586	56
2	24.533.525	18.677.971	76
3	110.287.787	72.386.130	66
4	67.265.056	55.075.824	82
5	0	0	0
6	490.873.990	400.871.630	82
Total	696.852.646	549.183.141	79

Por tanto, este impuesto ha generado un total de 697 millones en 1997, de los que un 70 por ciento corresponde al estrato 6 -Ayuntamiento de Pamplona-. Hay que destacar que el estrato 5 -Ayuntamiento de Tudela-, si bien ha aprobado el tipo del impuesto, no ha imputado ninguna cantidad al presupuesto de 1997.

El porcentaje de cobro medio resulta del 79 por ciento, si bien por estratos las entidades de menor población sólo llegan a un 56 por ciento, mientras que las de mayor población superan dicha media -82 por ciento-.

Los porcentajes aplicados para determinar el incremento real del valor de los terrenos en el momento del devengo -que de acuerdo con la LFHL se determina en función de la antigüedad del bien y del tamaño de la población de la entidad- se reflejan, por estratos de población, en el cuadro siguiente:

Estratos	Hasta 5 años	Hasta 10 años	Hasta 15 años	Hasta 20 años
1	2,37	2,27	2,18	2,17
2	2,33	2,25	2,16	2,16
3	2,79	2,61	2,56	2,52
4	2,93	2,83	2,70	2,70
5	3,60	3,50	3,40	3,40
6	3,70	3,50	3,40	3,20
Media	2,40%	2,30%	2,21%	2,20%

Se observa como en general los estratos de población más baja -estratos 1, 2 y 3- aprueban unos porcentajes muy ajustados al mínimo establecido en el artículo 175.2 de la LFHL, mientras que el estrato 5 aplica el máximo previsto por dicho artículo, y el estrato 6 se queda sobre un 9 por ciento por debajo del tope máximo.

En cuanto al tipo aplicable a dicha base imponible, y de acuerdo con el art. 176.2 de la LFHL, debe estar comprendido entre el 8 y el 20 por ciento. En el cuadro siguiente se recogen los tipos medios aplicados por estratos de población:

Estratos	Hasta 5 años	Hasta 10 años	Hasta 15 años	Hasta 20 años
1	9,32	9,30	9,25	9,25
2	9,25	9,18	9,05	8,98
3	12,00	12,00	12,00	12,00
4	11,50	12,50	13,25	14,50
5	20,00	20,00	20,00	20,00
6	14,00	14,00	14,00	14,00

Los estratos inferiores aplican un tipo más cercano al mínimo y los superiores, más cercano al máximo. El estrato 5 -Ayuntamiento de Tudela- aplica el tipo máximo.

Por último, se ha calculado el **rendimiento** de este impuesto en relación con los totales del valor catastral de los bienes de naturaleza urbana de cada estrato, resultando un rendimiento medio del 0,03%.

VI.1.6. Impuesto sobre actividades económicas (IAE)

Los datos relativos al IAE remitidos por las entidades no aportan una información homogénea, ya que debido a las fechas de realización de las bases por parte del Gobierno de Navarra, un número significativo de ayuntamientos no ha devengado en el presupuesto de 1997 cantidad alguna, trasladando al ejercicio siguiente los importes correspondientes.

No obstante, se pidió a las entidades que indicaran -al margen de su imputación presupuestaria- la cifra del rolde correspondiente, el cual ascendía, para las encuestas recibidas, a 1.991 millones. Por otra parte, se solicitó del Gobierno los datos de cuota mínima por IAE que, para las mismas entidades, ascendía a 2.197 millones aproximadamente.

La disparidad de los datos anteriores nos impide concluir sobre este impuesto, aunque con la prudencia que impone tal situación analizamos los datos relativos al importe de cuota mínima -por parecernos en las actuales circunstancias más fiable- y al tipo aplicable.

El IAE **mínimo o cuota mínima** se reparte por estratos de acuerdo con el siguiente cuadro:

Estratos	IAE mínimo	%
1	185.812.735	9
2	711.116.317	32
3	183.443.297	8
4	143.467.899	7
5	157.738.736	7
6	815.207.404	37
Total	2.196.786.388	100

Como se observa, el 37 y el 32 por ciento del total corresponde al estrato 6 y al estrato 2 respectivamente.

En cuanto al **tipo** aprobada por cada entidad, hay 9 entidades que no informan de ello, y además otras 5 -Estella, Lodosa, Tafalla, Pamplona y Tudela- han aprobado tipos por categoría de calles, por lo que las excluimos de cara a sacar el tipo medio. Así pues, contamos con el dato de 239 entidades cuyo tipo medio resultante es del 1,07.

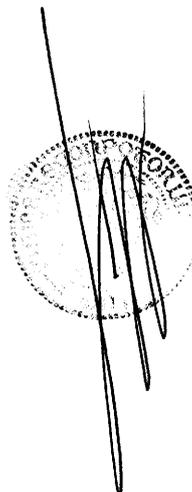
Excepto en el caso del estrato 1 cuyo tipo medio resultante es inferior al medio general, el resto de los estratos tienen un tipo medio superior, destacando el de las entidades de 5.000 a 10.000 habitantes por ser el más alto -1,22-. Si bien hay 18 entidades que tienen aprobado el tipo máximo fijado por la normativa -1,4-, el mínimo -1- es el más habitual ya que es el utilizado por 171 entidades.

VI.2. Magnitudes y ratios globales

En este subapartado se enuncian las conclusiones generales de los datos de gestión aportados en la encuesta. Estas conclusiones se presentan mediante la determinación de las magnitudes y ratios más significativos.

VI.2.1. Total de derechos reconocidos

De acuerdo con la información analizada, los derechos reconocidos de los impuestos locales ascienden para 1997 a 13.689 millones, de acuerdo con la siguiente distribución (importe en millones):



Impuesto	Importe	%
Contr. Territ. Urbana	5.642	41
Contr. Territ. Rústica	463	3
IAE cuota mínima	2.197	16
Vehículos	1.980	15
ICIO	2.710	20
Incremento Valor Terrenos	697	5
Total	13.689	100

Como se observa, la contribución territorial -tanto urbana como rústica- justifica el 44 por ciento de lo reconocido por impuestos. Si a este importe añadimos el procedente del incremento del valor de los terrenos, tenemos que, en general, por el mero hecho de la propiedad de un bien inmueble, el ciudadano soporta 49 de las 100 ptas. que aporta a su municipio, es decir, prácticamente el 50 por ciento de los impuestos locales.

En cuanto a la actividad económica, ésta representa un importe de 36 de las 100 ptas. que abona el ciudadano por impuestos.

El resto, 15 pesetas, derivan de la propiedad de vehículos de tracción mecánica.

VI.2.2. Derechos reconocidos por estratos de población

Teniendo en cuenta los estratos de población utilizados en este análisis, los anteriores derechos se distribuyen en (importe en millones):

Estrato	Importe	% sobre total de derechos	% sobre total de población
1	1.204	9	11
2	3.907	28	28
3	1.795	13	13
4	1.228	9	11
5	783	6	5
6	4.772	35	32
Total	13.689	100%	100%

Es decir, que el estrato 6 -Ayuntamiento de Pamplona- soporta el 35 por ciento del total de los impuestos reconocidos, porcentaje que prácticamente coincide con el peso de su población en relación con el total de Navarra -32 por ciento-.

Esta coincidencia se observa aún con mayor exactitud en el siguiente estrato en importancia, el 2. Es decir, el 28 por ciento de los impuestos municipales lo generan la población radicada en las entidades entre 1.001 a 5.000 habitantes, porcentaje que coincide con el relativo a su importancia sobre el total de la población Navarra.

En resto de estratos se observa cierta coincidencia entre el porcentaje de derechos y el de población.

VI.2.3. Impuestos per capita

Para una población navarra de 507.318 habitantes, los ingresos per capita derivado de los impuestos municipales ascienden a 26.984 ptas. Por estratos de población, estos ingresos se distribuyen del siguiente modo:

Estrato	Impuestos per capita	Índice
1	23.095	86
2	27.395	102
3	28.694	106
4	21.595	80
5	29.175	108
6	28.697	106
Total media	26.984 ptas.	100

De este cuadro destaca de forma relevante los datos relativos al estrato 4 -entidades entre 10.001 y 20.000 habitantes- que aportan un 20 por ciento menos per capita -7.102 ptas. por habitante- de impuestos que la media de Navarra. Igualmente están por debajo de la media, en este caso en un 14 por ciento, los correspondientes al estrato 1.

Superando a la media señalamos el estrato 5 -Ayuntamiento de Tudela- con un 8 por ciento más -2.191 ptas.-

Si tuviésemos en cuenta exclusivamente una estimación de la población activa de Navarra, los impuestos per capita ascenderían a 63.203 ptas.

VI.2.4. Esfuerzo fiscal

Para la determinación de esta magnitud, se dividen los derechos reconocidos por contribución territorial urbana y rústica y la cuota mínima del IAE entre lo máximo que se hubiese podido devengar por los tres conceptos.

Para la contribución territorial se aplica al valor del catastro de urbana y rústica el 0,5 y el 0,8 por ciento respectivamente -tipos máximos establecidos por la legislación vigente-; para la cuota mínima de IAE el tipo máximo del 1,4.

Como conclusión del análisis efectuado se obtiene que el esfuerzo fiscal medio es del 59%. Es decir, de un teórico potencial recaudatorio de 100 ptas., los ayuntamientos sólo obtienen 59 ptas.

Por estratos de población, el esfuerzo fiscal es:

Estrato	% Esfuerzo fiscal	Índice
1	59	100
2	61	103
3	54	92
4	61	103
5	70	119
6	48	81
Valor medio	59	100

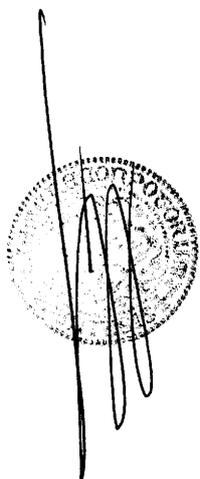
Como se observa, el esfuerzo fiscal medio por estrato varía notablemente, destacando el del estrato 5 -Ayuntamiento de Tudela- con un 70% -esto es, un 19 por ciento más que la media- y el estrato 6 -Ayuntamiento de Pamplona- con un esfuerzo del 48 por ciento -es decir, un 19 por ciento inferior a la media-.

Ahora bien, conviene matizar que al utilizar el valor total del catastro se incluyen también los bienes exentos de contribución territorial, por lo que el porcentaje de esfuerzo experimentaría un incremento que no ha sido posible determinar. Así, de acuerdo con nuestras estimaciones, el **valor medio de esfuerzo fiscal sería del 64 por ciento**, alcanzado un valor mínimo del 59 por ciento en el estrato 6 y un máximo del 73 por ciento en el estrato 5.

VI.2.5. Día de la "liberación" fiscal

Para determinar "el día de la liberación fiscal (DLF)" -o día a partir del cual las retribuciones anuales de un trabajador cubren el gasto que supone sus impuestos municipales- se parte del salario medio de Navarra para el ejercicio de 1997, que asciende, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, a 229.893 ptas. mensuales, o lo que es lo mismo, un salario anual de 2.758.716 ptas.

En el cuadro siguiente se recoge, por estratos, la determinación del día de liberación fiscal.



Estratos	Impuestos per capita	DLF
1	23.095	3,055
2	27.395	3,624
3	28.694	3,796
4	21.595	2,857
5	29.175	3,860
6	28.697	3,796
Total	26.984 ptas.	3,570 días

Como se observa, los ciudadanos navarros trabajan una media de 3,57 días para pagar sus impuestos locales. Es decir, el 4 de enero las retribuciones de un trabajador ya han cubierto las necesidades financieras derivadas de los impuestos municipales.⁶

Por estratos de población, el habitante del estrato 4 es el que menos tiempo trabaja para su ayuntamiento -2,8 días-, en tanto que es el del estrato 5 el que dedica más tiempo de su trabajo a tal fin con 3,8 días -es decir, un día más-.

⁶ De acuerdo con un estudio publicado en el diario "Expansión" del 26 de agosto de 1998, un ciudadano español dedica 133 días -hasta el 13 de mayo- de sus retribuciones para sufragar las necesidades recaudatorias de todas las Administraciones, incluida la Seguridad Social.

Si en lugar de considerar a toda la población de Navarra, utilizamos sólo la estimación de población activa⁷, obtenemos un DLF de 8,36 días para satisfacer los impuestos locales o fecha de liberación desde 9 de enero.

VI.2.6. Gasto medio por familia

Este ratio incluye:

- **Contribución urbana** de una vivienda de valor catastral medio de 9 millones al que se aplica el tipo medio obtenido en el cuestionario -0,30 por ciento-. Representa un gasto de 27.000 ptas./año.
- **Impuesto de circulación** sobre un vehículo obtenido como media de las escalas previstas en la regulación del impuesto. Importe de 8.401 ptas.
- **Agua.** Partiendo del listado de mancomunidades más representativas que operan en cada uno de los estratos y analizando sus ordenanzas, se ha obtenido el coste medio de los distintos factores que intervienen en la factura del agua, suponiendo un consumo medio por familia de 170 metros cúbicos/año y un diámetro de contador de 13 mm. Como conclusión, observamos que la factura del agua le supone a una familia media un coste anual de 21.943 ptas./año, de acuerdo con los siguiente detalle:

Concepto	Media (en ptas./año)
Cuota abastecimiento	3.588
Alquiler contador	2.106
Cuota saneamiento	2.210
Canon saneamiento	4.488
Consumo	7.939
Total	20.330
Total (con IVA)	21.943

- **Tratamiento residuos sólidos urbanos.** Partiendo de las ordenanzas de las mancomunidades, se ha obtenido la tarifa media aplicable a la recogida de viviendas, que asciende a 7.733 ptas./año.

En resumen, con los datos anteriores, una **familia media** paga por los conceptos anteriores un total de 64.571 ptas./año.

⁷ Estimación realizada sobre el total de población activa corregida por el porcentaje de respuesta de la encuesta. Es decir, supone 216.594 de población activa.

VI.3. Aspectos de gestión tributaria derivados de la entrada en vigor de la Ley Foral de las Haciendas Locales

VI.3.1. Impuestos sobre Gastos suntuarios y sobre Viviendas desocupadas

La exacción de estos impuestos es voluntaria para la entidades locales de Navarra, según el art. 132.2. de la LFHL.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, señalamos:

- Sólo 18 entidades -el 7 por ciento- tiene aprobada la exacción del impuesto de gastos suntuarios.
- Sólo 6 entidades -el 2 por ciento- exacciona el impuesto sobre viviendas desocupadas.

Por estratos de población, observamos:

Estrato	Gastos suntuarios		Viviendas desocupadas	
	Nº entidades	% s/ total entidades	Nº entidades	% s/ total entidades
1	12	7	-	-
2	2	3	4	6
3	1	78	1	11
4	1	25	1	25
5	1	100	-	-
6	1	100	-	-
Total	18	7	6	2

En relación con el total de población encuestada, los impuestos de gastos suntuarios y de viviendas desocupadas repercute en un 49 y un 6 por ciento, respectivamente.

En relación con su importancia dentro del conjunto de ingresos tributarios y de acuerdo con la liquidación presupuestaria global, en 1997 estos impuestos supusieron:

Concepto	Importe
Vivienda desocupada	0
Cotos	5
Apuestas	218
total	223

(en millones)

Es decir, presentan un escaso porcentaje sobre el total de ingresos tributarios - 0,8 por ciento-; además, de ese importe, 217 millones corresponde a las entidades de los estratos 5 y 6 y hacen referencia básicamente a impuestos sobre bingos.

VI.3.2. Precios Públicos

Según establece el art. 35 de la LFHL, corresponde al Pleno Municipal la adopción del acuerdo sobre imposición y aprobación de los precios públicos.

El 52 por ciento de las entidades -es decir, 129 ayuntamientos- han cumplimentado este requisito, en tanto que un 48 por ciento -119 entidades- no han contestado esta cuestión.

La distribución por estratos de población de las entidades que lo han adoptado es la siguiente:

Estrato	Número entidades	% s/ total entidades
1	60	36
2	54	84
3	9	100
4	4	100
5	1	100
6	1	100
Total	129	52

Es decir, se observa que el mayor incumplimiento porcentual se detecta en el primer estrato, aunque la justificación de este hecho podría encontrarse en que no precisan esta figura. Todos los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes han adoptado el correspondiente acuerdo.

De las que han tomado el acuerdo, el 90 por ciento -116- lo han publicado en el Boletín Oficial de Navarra (en adelante, BON)

VI.3.3. Tasas

La Disposición Transitoria 1ª de la LFHL establecía que antes del 1 de enero de 1997, las entidades locales deberían adoptar los acuerdos precisos para poder exigir las tasas con arreglo a las normas establecidas en la citada Ley.

Según la encuesta, 140 entidades -64 por ciento- sí han adoptado este acuerdo, en tanto que las restantes 108 entidades no lo han hecho.

El 90% de las entidades que han adaptado las ordenanzas por tasas corresponden a entidades menores de 5.000 habitantes.

No han publicado en el BON el correspondiente acuerdo el 17% de las entidades que han adaptado sus ordenanzas por tasas.

VI.3.4. *Contribuciones especiales*

Para este figura tributaria es de aplicación la Disposición Transitoria 1ª citada en el apartado anterior.

El 55 por ciento de las entidades no ha aprobado la ordenanza fiscal reguladora de contribuciones especiales. El 45 por ciento restante -es decir, 111 entidades- sí han adaptado o aprobado la correspondiente ordenanza.

Por estratos, las 111 entidades se distribuyen de la siguiente manera:

Estrato	Número entidades	% s/ total entidades
1	54	32
2	45	70
3	7	78
4	3	75
5	1	100
6	1	100
Total	111	45

Como se aprecia, el menor porcentaje de adaptación se produce en las pequeñas entidades.

El 12 por ciento de las entidades que han cumplido este requisito, sin embargo, no lo han publicado en el correspondiente BON.

VI.3.5. *Ordenanza fiscal general*

La ordenanza fiscal general regula los aspectos generales de gestión, recaudación e inspección de las distintas exacciones. De acuerdo con la encuesta, 149 entidades manifiestan que disponen de ordenanza fiscal general. En consecuencia, un 40 por ciento no tienen aprobada la mencionada ordenanza.

La distribución por estratos de población indica que el mayor porcentaje de no disposición de esta ordenanza se detecta en el estrato 2 con un 70 por ciento de entidades que no la disponen.

VI.4. *Otras cuestiones*

Aprovechando el cuestionario de gestión tributaria, se incluyeron un conjunto de cuestiones complementarias, cuyos resultados se exponen a continuación:

VI.4.1. Montepíos-Pasivos

De acuerdo con la información obtenida y de los datos remitidos por el Departamento de Administración Local, en 1997 constan un total de 2.352 pasivos adscritos a los Montepíos municipales⁸, resultando una media de 9,56 pasivos por entidad, si bien, hay 57 entidades que no tienen ningún pasivo.

El coste total de estos pasivos es de 4.523 millones de pesetas, obteniéndose un coste medio por entidad de 18,4 millones, o bien, un coste individual medio para cada pasivo, de 1.922.949 ptas. Estos datos, por estratos de población, se reflejan en el cuadro siguiente:

Estratos	Nº pasivos	Importe (millones)	Coste medio/pasivo (en ptas.)
1	352	279	791.982
2	730	1.145	1.568.048
3	122	488	4.003.871
4	163	567	3.478.737
5	126	266	2.114.514
6	859	1.777	2.069.135
Total	2.352	4.522	1.922.949

Se observa como el coste medio por pasivo se incrementa progresivamente conforme aumenta la población, con la excepción de los estratos 5 y 6 -Tudela y Pamplona respectivamente-.

El mayor coste medio corresponde a las entidades de 5.000 a 10.000 habitantes con 4 millones por pasivo, mientras que el menor corresponde a las entidades menores de 1.000 habitantes, con casi una quinta parte del mencionado coste.

VI.4.2. Montepíos-Activos

El número de activos que cotizan a los montepíos municipales asciende a 1.257 empleados.

Si descontamos los adscritos al estrato 5 y al 6, resulta una media de 2,4 empleados por entidad.

⁸ Montepío General, de Pamplona, de Tudela y de Tafalla.

VI.4.3. Catastro

En relación a cuando se realizó la última revisión del catastro, los resultados de la encuesta son los siguientes:

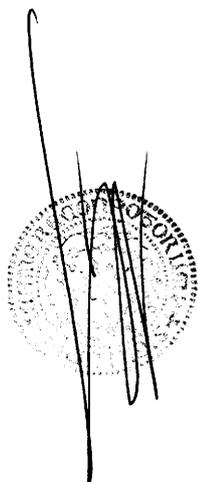
Periodo	% de entidades
Antes de 1993	17
1993-1995	13
1996-1998	63
No contestan	7

Como se observa, en el último trienio se ha producido un importante número de revisión de los catastros municipales.

VI.4.4. EURO

A la pregunta de si los ayuntamientos han adoptado alguna acción de cara a la entrada en vigor de la moneda única "Euro", el 79 por ciento de las entidades -196- contestan que no han materializado acción alguna al respecto, en tanto que un 7 por ciento -17 entidades- afirman que sí han efectuado actuaciones. El resto no ha contestado a la pregunta.

Las acciones más frecuentes se refieren a la realización de cursos de formación para los empleados y a la preparación de las herramientas contables para la llevanza de la contabilidad también en Euros a partir de 1999. Igualmente conviene reseñar que la totalidad de entidades que las han efectuado, con la excepción de Pamplona, se incluyen en los estratos de población inferiores -es decir, de menos de 5.000 habitantes-.



VII. Análisis de los Estados Financieros de 1997

Este apartado se estructura en los siguientes subapartados:

VII.1. Ejecución presupuestaria de 1997 de Ayuntamientos y Concejos

VII.2. Análisis funcional de la ejecución presupuestaria de los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes.

VII.3. Ejecución presupuestaria de 1997 de Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios.

VII.4. Endeudamiento del Sector Público Local a 31 de diciembre de 1997.

VII.1. Ejecución presupuestaria de 1997 de ayuntamientos y concejos

Al igual que en ejercicios anteriores, la información disponible sobre la ejecución de ayuntamientos y concejos correspondientes al presupuesto de 1997 limita un análisis completo de su significado económico-financiero. No obstante, la información disponible en 1997 se refiere al 89 por ciento de municipios con una porcentaje de población del 96 por ciento del total de Navarra. -512.300-.

a) Composición estructural de la liquidación del presupuesto.
(Ver cuadro 2 apartado III.4)

- Los derechos reconocidos correspondientes al ejercicio de 1997 ascienden a 64.755 millones y las obligaciones reconocidas a 58.748 millones de pesetas, con lo que el ejercicio se cierra con un saldo presupuestario de 6.007 millones, cifra que casi duplica el saldo del ejercicio anterior -3.353 millones-.

Este saldo presupuestario positivo -sin ajustar- se produce por un significativo aumento, en relación al presupuesto de 1996, de los ingresos -18 por ciento- superior en cuatro puntos al experimentado por los gastos -14 por ciento-.

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

Gastos	1996	1997	Ingresos	1996	1997
Corrientes	66	64	Corrientes	80	80
Capital	34	36	Capital	20	20

Del análisis se desprende una composición idéntica en ingresos para ambos ejercicios; en cuanto a gastos, se incrementa el peso de los precedentes de operaciones de capital.

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

- Por capítulos, destacamos el peso específico de personal -32 por ciento del gasto-, inversiones -29 por ciento- y compras -23 por ciento-. Entre los tres anteriores capítulos se explica el 84 por ciento del gasto de los ayuntamientos y concejos. Respecto a 1996, señalamos el incremento experimentado en inversiones -un aumento porcentual de dos puntos- a costa básicamente de la reducción en operaciones financieras-intereses.

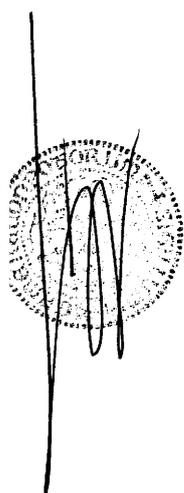
- Las fuentes de financiación comparadas con las del ejercicio anterior se distribuyen en:

Fuentes de financiación	Porcentaje 1996	Porcentaje 1997
Tributos	45	45
Transferencias	41	42
Financieros	9	9
Otros	5	4

De los porcentajes del cuadro precedente se aprecia una cierta estabilidad en las fuentes financieras municipales en ambos ejercicios, ya que las variaciones observadas se pueden deber a aspectos puramente coyunturales en el tratamiento de la información. Igualmente destacamos que los tributos se consolidan, aunque a escasa distancia de las transferencias, como la principal fuente de financiación de las entidades locales.

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 1997 y su comparación con el ejercicio anterior.



Ayuntamientos y concejos

Indicadores más significativos	1997	1996
Superávit/déficit presupuestario (millones)	6.007	3.353
Ingresos por habitante (pesetas)	126.401	113.429
Gastos por habitante (pesetas)	114.675	106.476
Carga financiera por habitante (pesetas)	7.891	8.159
Ingresos tributarios per capita (pesetas)	55.765	50.766
Cumplimiento de los cobros (porcentaje)	89%	87%
Cumplimiento de los pagos (porcentaje)	87%	85%
Nivel de endeudamiento (porcentaje)	8%	9%
Límite de endeudamiento (porcentaje)	28%	25%
Ahorro neto (porcentaje)	20%	16%
Índice de personal (porcentaje)	32%	32%
Índice de inversión (porcentaje)	30%	28%
Dependencia subvenciones (porcentaje)	42%	41%
Gasto corriente/habitante (pesetas)	74.351	70.653
Capacidad de endeudamiento (límite-nivel)	20%	16%

De dicho cuadro comparativo de ratios se deduce:

- Los ingresos por habitante han aumentado un 11 por ciento, en tanto que los gastos lo han hecho en un 8 por ciento. A su vez, los ingresos tributarios por habitante o presión fiscal han aumentado en un 10 por ciento respecto al año anterior, alcanzando la cifra de 55.765 pts. por habitante.

- La carga financiera por habitante ha disminuido en un 3 por ciento, suponiendo un total de 7.891 pts, es decir, 268 pts por habitante menos que en 1996. Igualmente, el nivel de endeudamiento se ha situado en el 8 por ciento -un punto menos que en 1996-, en tanto que el límite alcanza el 28 por ciento -tres puntos más que en 1996-.

- Todo lo anterior se traduce en un aumento del 24 por ciento de la tasa de ahorro neto.

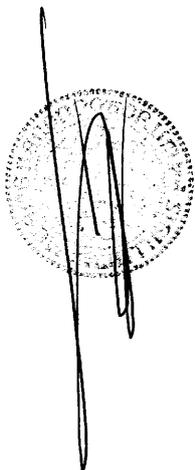
- Los porcentajes de cobros y pagos mejoran sensiblemente en 1997, situándose en torno a un global del 90 por ciento.

- El índice de inversión se incrementa en dos puntos, pasando al 30 por ciento; en cuanto a personal se mantiene en porcentajes idénticos a los de 1996.

- El índice de dependencia de transferencias se sitúa en un 42 por ciento, es decir, un punto más que en 1996.

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- los principales ratios utilizados en el análisis de 1997, cuyos datos de ejecución presupuestaria se recoge en el Anexo 1 de este Informe.



Ayuntamientos y concejos por tramos de población.- Presupuesto 1997

Indicadores por tramos de población	Entidades menores de 5000 habitantes	Entidades 5000-50000 habitantes	Entidades > 50000 habitantes
	1997	1997	1997
Número de habitantes	189.132	152.018	171.150
Superávit/déficit presupuestario (millones)	987	1.050	3.970
Ingresos por habitante (pesetas)	132.766	115.278	129.249
Gastos por habitante (pesetas)	127.546	108.371	106.051
Carga financiera por habitante (pesetas)	12.154	7.098	3.884
Ingresos tributarios por habitante (pesetas)	55.595	56.317	55.461
Cumplimiento de los cobros (porcentaje)	89%	86%	92%
Cumplimiento de los pagos (porcentaje)	89%	87%	85%
Nivel de endeudamiento (porcentaje)	13%	7%	4%
Límite de endeudamiento (porcentaje)	31%	28%	25%
Ahorro neto (porcentaje)	18%	21%	21%
Índice de personal (porcentaje)	21%	37%	42%
Índice de inversión (porcentaje)	39%	28%	19%
Dependencia subvenciones. (porcentaje)	44%	42%	41%

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

- Mayor capacidad inversora, en términos porcentuales, de las entidades menores junto con un mayor nivel de endeudamiento de las mismas.
- Se observa unos similares ingresos tributarios por habitante o presión fiscal en todos los tramos. Ahora bien, tanto los ingresos por habitante como los gastos por habitante son menores en el tramo de 5.000 a 50.000 habitantes.
- El índice de personal aumenta a medida que se incrementa la población, al contrario que el de inversión.
- La carga financiera por habitante disminuye a medida que aumenta el tamaño de las entidades, siendo reseñable la del último tramo.
- Los porcentajes de cobros y pagos se mantienen a un niveles semejantes en las entidades pequeñas y de tamaño medio: destaca sin embargo el alto nivel de las de mayor población, especialmente en cobros -92 por ciento-.
- En todos los tramos se aprecia una fuerte dependencia de las transferencias -del 41 al 44 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 Ayuntamientos y Concejos.- Datos medios por tramos de población

AYUNTAMIENTOS							
Tamaño	Población	Gastos corrientes/ habitante	Ingresos corrientes/ habitante	Ingresos Tributarios/ habitante	Límite endeudamto.	Nivel endeudamto.	Capacidad endeudamto.
1-1000	52.411	59.708	87.503	52.477	34%	10%	25%
1001-3000	80.829	64.726	89.570	54.648	31%	12%	19%
3001-5000	53.279	72.464	87.192	49.555	24%	17%	6%
5001-10000	66.094	64.078	94.874	58.560	35%	7%	28%
10001-50000	85.924	80.258	99.772	54.593	23%	7%	16%
>50000	171.150	81.470	107.178	55.461	25%	4%	21%
Total	509.687	73.176	97.429	54.663	28%	8%	20%

CONCEJOS							
Concejos	Población	Gastos corrientes/ habitante	Ingresos corrientes/ habitante	Ingresos tributarios/ habitante	Límite endeudamto.	Nivel endeudamto.	Capacidad endeudamto.
Concejos	22.889	34.658	60.894	30.886	45%	11%	34%

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. Análisis de la ejecución presupuestaria de los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes por clasificación funcional económica.

En el cuadro 4 se refleja la clasificación funcional-económica de 1997 de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes.

De dicho cuadro destaca como funciones que superan el 10 por ciento del gasto las siguientes:

- El 24 por ciento de los gastos - 8.018 millones- se dedica a vivienda y urbanismo, que a su vez absorbe el 68 por ciento del total de inversiones efectuados por estos ayuntamientos.
- Seguridad y protección ciudadana , con un 16 por ciento del total - 5.467 millones-. Atendiendo a la naturaleza económica del gasto, esta función concentra el 33 por ciento del gasto de personal.
- Cultura y deporte, con un 10 por ciento -3.539 millones- centrándose el gasto principalmente en la compra de bienes corrientes y servicios -21 por ciento del capítulo 2-.

Cuadro 4.- Ejecución de gastos funcional-económica.- Presupuesto 1997

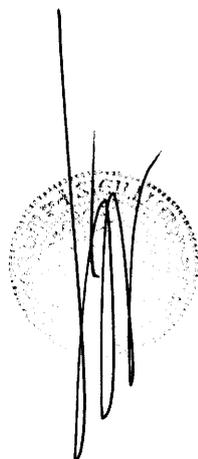
GRUPO FUNCIONAL	%	Ayuntamientos > 5.000 habitantes										(en miles de pesetas)	
		Total ejecutado	Gastos Personal	Bienes crtes. y servicios	Gastos financieros	Transferenc. corrientes	Inversiones reales	Trasferenc. capital	Activos financieros	Pasivos financieros			
43 Vivienda y urbanismo	24%	8.017.705	1.187.886	1.582.633	0	46.142	5.095.860	105.184	0	0			
31 Seguridad y protección ciudadana	16%	5.467.179	4.451.757	283.891	0	487.230	57.297	10.000	177.004	0			
45 Cultura	10%	3.538.659	625.857	1.730.265	69	502.725	668.397	10.546	800	0			
42 Educación	8%	2.815.529	1.737.018	737.779	0	101.483	239.249	0	0	0			
22 Seguridad u protección civil	9%	2.884.196	2.273.323	476.778	0	14.917	119.178	0	0	0			
12 Administración general	7%	2.445.247	946.355	1.209.171	2	54.680	193.303	624	41.112	0			
1 Deuda pública	5%	1.721.735	3.011	658	616.240	0	0	0	28	1.101.798			
44 Bienestar comunitario	5%	1.685.112	191.315	1.114.587	5	153.632	224.574	999	0	0			
32 Promoción social	3%	1.153.010	864.755	213.680	0	39.127	35.156	0	292	0			
51 Infraestructuras básicas y transportes	3%	983.700	178.232	135.473	0	235.478	434.517	0	0	0			
61 Regulación económica	2%	726.623	409.715	261.916	12.241	4.440	38.311	0	0	0			
81 OO.AA. Admtvos., comerc., industr. o financieros	2%	749.378	7.354	9.139	0	716.953	15.932	0	0	0			
41 Sanidad	2%	755.074	388.540	253.541	5.607	1.733	68.986	30.000	0	6.667			
11 Organos de Gobierno	1%	280.234	195.740	66.439	0	13.860	4.195	0	0	0			
72 Industria	1%	274.937	16.775	8.165	0	4.908	238.271	6.818	0	0			
71 Agricultura, ganadería y pesca	0%	91.128	29.670	61.458	0	0	0	0	0	0			
53 Infraestructuras agrarias	0%	72.547	7.443	21.297	0	531	43.276	0	0	0			
46 Otros servicios comunitarios y sociales	0%	60.796	2.613	16.362	0	41.821	0	0	0	0			
55 Información básica y estadística	0%	21.227	14.471	6.756	0	0	0	0	0	0			
75 Turismo	0%	26.613	6.394	9.895	0	9.554	770	0	0	0			
91 Transferencias a administraciones públicas	0%	366	0	366	0	0	0	0	0	0			
73 Energía	0%	1.258	0	1.258	0	0	0	0	0	0			
62 Regulación comercial	0%	1.115	0	1.115	0	0	0	0	0	0			
Total	100%	33.773.368	3.538.224	8.202.672	634.164	2.429.214	7.477.272	164.171	219.236	1.108.465			
%			40%	24%	2%	7%	22%	0%	1%	3%			

En el cuadro siguiente se compara el gasto funcional de 1996 y 1997, destacando que el gasto se ha incrementado en 1.559 millones, es decir, un 5 por ciento aproximadamente; en cuanto a las funciones se observa prácticamente una estabilidad significativa en el peso específico de las mismas.

Ejecución de gastos funcional.- Ejercicios 1997-1996
Ayuntamientos > 5.000 habitantes

(en miles de pesetas)

GRUPO FUNCIONAL	1997		1996	
	Ejecutado	%	Ejecutado	%
43 Vivienda y urbanismo	8.017.705	24	7.834.023	24
31 Seguridad y protección ciudadana	5.467.179	16	4.961.211	15
45 Cultura	3.538.659	10	3.482.797	11
42 Educación	2.815.529	8	2.716.488	8
22 Seguridad y protección civil	2.884.196	9	2.703.531	8
12 Administración general	2.445.247	7	2.418.369	8
1 Deuda pública	1.721.735	5	1.909.600	6
44 Bienestar comunitario	1.685.112	5	1.697.924	5
32 Promoción social	1.153.010	3	1.003.550	3
51 Infraestructuras básicas y transportes	983.700	3	903.554	3
61 Regulación económica	726.623	2	714.615	2
81 OO.AA. Admtvos., comerc., industr. o financieros	749.378	2	646.315	2
41 Sanidad	755.074	2	575.921	2
11 Organos de Gobierno	280.234	1	283.360	1
72 Industria	274.937	1	107.344	0
71 Agricultura, ganadería y pesca	91.128	0	92.130	0
53 Infraestructuras agrarias	72.547	0	72.644	0
46 Otros servicios comunitarios y sociales	60.796	0	46.207	0
55 Información básica y estadística	21.227	0	19.591	0
75 Turismo	26.613	0	18.236	0
91 Transferencias a administraciones públicas	366	0	2.718	0
73 Energía	1.258	0	2.424	0
62 Regulación comercial	1.115	0	1.068	0
Total	33.773.368	100	32.213.623	100



VII.3. Ejecución presupuestaria de 1997 de las mancomunidades y agrupac. de municipios

A continuación, exponemos las principales conclusiones derivadas del análisis de los datos correspondientes a 47 mancomunidades y agrupaciones de municipios.

Dado que la información analizada en este ejercicio incluye 20 entidades más que en el año anterior, la comparación interejercicios resulta bastante distorsionada, por lo que nos limitamos básicamente al ejercicio de 1997.

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

- Los derechos reconocidos ascienden a 11.225 millones de pesetas y unas obligaciones reconocidas de 10.864 millones, lo que conduce a un saldo presupuestario positivo de 361 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	1996	1997	Ingresos	1996	1997
Corrientes	56	57	Corrientes	70	71
Capital	44	43	Capital	30	29

Es decir, se observa una significativa estabilidad en la composición estructural, la cual apenas se modifica.

Los ingresos corrientes financian totalmente los gastos corrientes y en gran parte los gastos de capital y financieros.

- Por capítulos económicos de gasto destacan las transferencias -39 por ciento- inversiones reales -31 por ciento- y compras -12 por ciento-. Los gastos de personal apenas alcanzan el 9 por ciento, posiblemente explicado en la existencia de sociedades instrumentales de las mancomunidades, que son las que soportan realmente los gastos de personal.

Las fuentes de financiación son las siguientes, con cifras comparativas con el ejercicio anterior:

Fuentes de financiación	1996	1997
Tasa y otros ingresos	56	53
Transferencias	41	42
Financieras	1	3
Patrimoniales	2	2
Total	100	100

Es decir, disminuye el peso de las tasas, que se compensan con mayores aportaciones financieras externas y con transferencias.

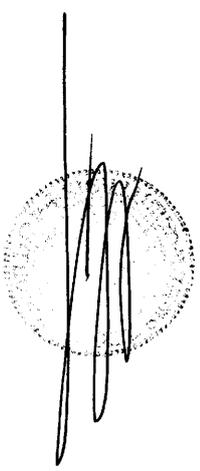
b) Indicadores más significativos.

En el siguiente cuadro se reflejan un conjunto de indicadores obtenidos de la ejecución presupuestaria de 1997, los cuales se comparan, teniendo en cuenta la distorsión de información, con valores del ejercicio anterior.

Dada la distorsión observada nos limitamos exclusivamente a reflejar los valores anteriores a los meros efectos de información.

Mancomunidades y agrupaciones

Indicadores más significativos	1997	1996
Superávit/déficit presupuestario (millones)	361	-517
Ingresos por habitante (pesetas)	14.677	14.780
Gastos por habitante (pesetas)	14.205	15.699
Carga financiera por habitante (pesetas)	1.196	1.093
Ingreso tributario por habitante (pesetas)	7.738	7.882
Cumplimiento de los cobros (porcentaje)	86%	75%
Cumplimiento de los pagos (porcentaje)	91%	93%
Nivel de endeudamiento (porcentaje)	11%	11%
Límite de endeudamiento (porcentaje)	23%	72%
Ahorro neto (porcentaje)	12%	61%
Índice de personal (porcentaje)	9%	5%
Índice de inversión (porcentaje)	34%	73%
Dependencia subvenciones (porcentaje)	42%	43%
Gasto corriente/habitante (en pesetas)	8.133	3.133
Capacidad de endeudamiento (límite-nivel)	12%	61%



VII.4. Endeudamiento de las corporaciones locales al 31-XII-1997

VII.4.1. Deuda viva a 31 de diciembre de 1997

De acuerdo con la información proporcionada por el Departamento de Administración Local, la deuda viva a 31 de diciembre de 1997 de las entidades locales que han remitido dicha información es la siguiente:

Deuda viva a 31-12-97

	Población	Deuda Gobierno de Navarra (en millones)	Deuda Entidades Financieras (en millones)	Total Deuda (en millones)	Deuda per capita (pesetas)
Municipios	480.318	5.036	17.173	22.209	46.238
Concejos	19.024	137	242	379	19.931
Mancomunidades	-	29	1.153	1.182	-
Total	499.342	5.202	18.568	23.770	-

Los datos anteriores proceden de 204 municipios, 231 concejos y 35 mancomunidades y representan el 94 por ciento de la población de Navarra.

Como se observa, el 22 por ciento de la deuda es con el Gobierno de Navarra y el 78 por ciento con entidades financieras. Por otra parte, los municipios concentran el 93 por ciento del total de la deuda.

VII.4.2. Comparación deuda viva 1996-1997

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. En resumen, al objeto de comparar de forma homogénea con la situación observada en 1996 nos limitamos a la información de deuda de 166 municipios, 172 concejos y 21 mancomunidades. que en población representan el 86 por ciento de la población de Navarra.

Los resultados obtenidos se reflejan en el cuadro siguiente:

Deuda-Datos homogeneizados

	Deuda 1996 (en millones)	Per capita 1996 (en pesetas)	Deuda 1997 (en millones)	Per capita 97 (en pesetas)
Municipios	19.016	43.862	21.013	47.490
Concejos	356	24.935	292	20.510
Mancomunidades	1.644	-	1.073	-
Total	21.016	-	22.378	-

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 -un 11 por ciento- ya que tanto los concejos como las mancomunidades disminuyen significativamente su deuda en un 18 y 35 por ciento, respectivamente.

- La deuda per capita de los municipios se ha incrementado en 3.628 pts., alcanzando el importe de 47.490 pts. por habitante. Los concejos, al contrario, reducen su deuda per capita en 4.425 pts., situándose en un nivel de 20.510 pts. por habitantes.

VII.4.3. Distribución de la deuda de municipios y concejos por zonas geográficas

Para diciembre de 1997, la distribución de la deuda viva de municipios y concejos por zonas geográficas, así como sus correspondientes endeudamiento per capita, se recoge en el cuadro siguiente:

Deuda municipios y concejos: distribución por zonas

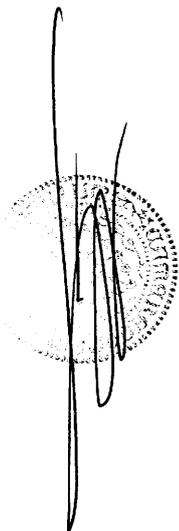
Zonas	Total deuda		s/total	Aum./dism.	Per capita	
	1996	1997	1997	97/96	1996	1997
	(en millones de pesetas)		(porcentaje)		(en pesetas)	
Valles cantábricos	2.600	1.750	8	-33	108.556	73.487
Valles precantábricos	573	676	3	18	27.038	31.989
Valles pirenaicos	362	400	2	11	44.807	50.185
Valles prepirenaicos	460	548	3	19	45.154	53.902
Comarca de Pamplona	7.379	9.820	46	33	30.976	39.745
Tierra Estella	791	798	4	1	25.937	26.294
Media oriental	930	812	4	-13	42.284	36.827
Ribera Alta	1.653	1.496	7	-10	69.631	63.050
Ribera Sur	4.623	5.006	23	8	66.098	71.051
Total	19.372	21.305	100	10	43.258	46.648

De dicho cuadro destacamos:

- El 46 por ciento de la deuda se concentra en la Comarca de Pamplona, comarca que representa el 54 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- y Valles Cantábricos con el 8 por ciento del total -y una población del 5 por ciento-.

- Respecto a 1996 se ha producido un aumento global de la deuda de municipios y concejos del 10 por ciento. Por zonas, se observa un fuerte incremento en la Comarca de Pamplona -33 por ciento- y en los Valles Prepirenaicos -19 por ciento-; en sentido contrario, disminuyen significativamente en los Valles Cantábricos -un 33 por ciento- y en la Zona Media Oriental -con un 13 por ciento-.

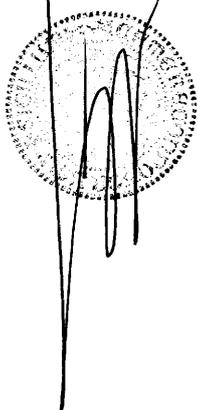
- La deuda per capita de mayor volumen se detecta en los Valles Cantábricos y en la Ribera Sur con 73.487 y 71.051 pts. por habitantes, respectivamente. Los menores valores se observan en Tierra Estella y en los Valles Precantábricos con 26.294 y 31.989 pts. por habitante.



VII.4.4. Distribución de la deuda de municipios y concejos por tramos de población

El desglose y la comparación con 1996 de la deuda de municipios y concejos por tramos de población se recoge en el cuadro siguiente:

Tramos población	Deuda 96	Deuda 97	% Variación	Per capita 96	Per capita 97
	(en millones de pesetas)			(en pesetas)	
0-5000 habitantes	6.584	6.703	2	42.695	43.417
5001-50000 habitantes	7.711	7.204	-7	60.558	54.915
Más de 50000 habitantes	5.077	7.398	46	30.533	43.226
Total	19.372	21.305	10	43.258	46.648



- Como se desprende, el tramo de ayuntamientos de más de 50.000 habitantes experimenta un aumento del 46 por ciento respecto a 1996, asumiendo el 35 por ciento de la deuda total. Por el contrario, las entidades menores de 5.000 habitantes han aumentado su deuda en sólo un 2 por ciento mientras que el tramo intermedio disminuye este indicador en un 7 por ciento.

- Si atendemos a la deuda per capita, el tramo intermedio -entre 5.001 y 50.000 habitantes- ofrece el mayor valor con 54.915 pts. por habitante. El resto de tramos, este indicador se sitúa en torno a las 43.000 pts.

TERCERA PARTE

**MEMORIA-RESUMEN DE ACTUACIONES
DE FISCALIZACIÓN**

VIII. Informes de fiscalización

De los informes de fiscalización realizados por la Cámara durante 1998 -ver apartado II 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 1997.
- Situación patrimonial a 31 de diciembre de 1997.
- Sometimiento al principio de legalidad.
- Situación financiera a 31 de diciembre de 1997.
- Situación de sus organismos autónomos o patronatos.

No se han considerado en el anterior resumen, por su peculiaridad y especificidad, los siguientes informes:

- Ayuntamiento de Betelu, dado que corresponde a una petición parlamentaria relativa al presupuesto de 1995.
- Análisis de la racionalidad económica del gasto en la prestación de los servicios públicos locales en el Valle del Roncal, al tratarse de un informe cuyo objetivo supera el estrictamente financiero.

Por razones de operatividad y comprensión, se han agrupado los informes en tres tramos de población: menos de 1.000, entre 1.000 y 5.000 y más de 5.000 habitantes.

VIII.1. Entidades con población inferior a 1.000 habitantes

En este tramo se incluyen los informes relativos a los Ayuntamientos de Lapoblación-Meano, Burgui, Garde, Isaba, Roncal, Urzainqui, Ustárroz y Vidángoz así como la Junta del Valle del Roncal.

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

VIII.1.1. Desarrollo y ejecución del Presupuesto de 1997

No se emite opinión en dos de las nueve entidades fiscalizadas incluidas en este tramo de población; en concreto, el Ayuntamiento de Lapoblación-Meano y la Junta del Valle del Roncal.

En el primero de ellos las razones de no emitir opinión se deben al insuficiente control interno, ausencia de justificantes en gran número de documentos contables y la no coincidencia de éstos con los registros contables.

En relación con la Junta, la abstención se justifica, por un lado, en la inexistencia de conciliaciones bancarias y la falta de libro registro de bancos y, por otro, en la presentación de sus cuentas en un modelo tradicional no adaptado a la normativa vigente aplicable a las entidades locales de Navarra.

En los siete Ayuntamientos restantes, el estado de ejecución del Presupuesto de 1997 refleja razonablemente el conjunto de operaciones realizadas por el Ayuntamiento en el ejercicio fiscalizado, excepto porque se ha observado un deficiente corte de operaciones a final de ejercicio y porque no siempre se respeta el carácter limitativo para gastos.

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 1993-.

VIII.1.3. Legalidad

En general, la actividad económico-financiera de las entidades revisadas se desarrolla de acuerdo con el principio de legalidad. Constituye una excepción a la anterior afirmación el Ayuntamiento de Lapoblación-Meano, en el que se aprecian significativos incumplimientos de la normativa vigente, fundamentalmente en las áreas presupuestaria, contable y fiscal.

VIII.1.4. Situación financiera

Se observa en general una situación financiera saneada, con niveles de endeudamiento prácticamente nulos y con unos ahorros netos positivos.

No obstante, rompen la regla anterior, los Ayuntamiento de Lapoblación-Meano e Isaba que ofrecen una situación financiera delicada, con ciertos problemas de liquidez.

VIII.2. Entidades con población entre 1.000 y 5.000 habitantes

Se incluyen los informes relativos a los Ayuntamientos del Valle de Aranguren, Aoiz, Artajona, Cascante, Falces, Fustiñana, Lumbier y Olite.

VIII.2.1. Desarrollo y ejecución del Presupuesto de 1997

En los Ayuntamientos fiscalizados, el estado de ejecución del presupuesto de 1997 refleja razonablemente el conjunto de operaciones realizadas en el ejercicio, con las siguientes salvedades:

- Deficiente corte de operaciones al cierre del ejercicio.
- En algunos supuestos, no se respeta el carácter limitativo de los créditos para gastos.
- Incorrectas imputaciones presupuestarias.

VIII.2.2. Reflejo de la situación patrimonial

La inexistencia de una contabilidad patrimonial -no obligatoria de acuerdo con la actual legislación- y la falta de actualización del inventario municipal - prácticamente todos son de 1992-, impiden manifestarse sobre la situación patrimonial de las entidades fiscalizadas con población comprendida entre los 1.000 y los 5.000 habitantes.

VIII.2.3. Legalidad

La actividad económico-financiera se desarrolla, en general, de acuerdo con el principio de legalidad, si bien se observan ciertos incumplimientos de la normativa vigente referidos principalmente a la contratación y a la inexistencia de fiscalización previa.

VIII.2.4. Situación financiera

Destaca la situación financiera del Ayuntamiento del Valle de Aranguren, totalmente saneada, con prácticamente nulo endeudamiento, importante ahorro neto y significativo remanente de tesorería.

En el resto de entidades, se observa una tendencia positiva en su situación financiera, con nivel de endeudamiento en todos ellos inferior al límite.

VIII.2.5. Organismos autónomos o patronatos

La información presupuestaria de la Escuela de Música de Lumbier refleja en sus aspectos más significativos la actividad desarrollada.

En cuanto al Patronato Municipal de Deportes de Olite no presenta liquidación del presupuesto del ejercicio 1997 por lo que no se puede emitir opinión.

En ambos se concluye recomendando que se analice la conveniencia de mantener su configuración como tales organismos autónomos.

En relación con los organismos autónomos de Artajona, se manifiesta la ausencia de normativa que regule la relación de éstos con el Ayuntamiento en materias de gestión económico-financiera.

VIII.3. Entidades con población superior a 5.000 habitantes

Se incluyen los informes sobre los Ayuntamientos de Zizur Mayor y Barañáin.

VIII.3.1. Desarrollo y ejecución del Presupuesto de 1997

En los dos Ayuntamientos fiscalizados, el estado de liquidación del presupuesto refleja razonablemente el conjunto de operaciones realizadas en el ejercicio fiscalizado si bien en la caso de Zizur Mayor se detec-

ta un insuficiente sistema de control interno en las áreas de intervención pública y en la aplicación de criterios de imputación de las operaciones de cierre del ejercicio.

VIII.3.2. Reflejo de la situación patrimonial

La falta de fiabilidad de los saldos que conforman el Inmovilizado y la no actualización de los inventarios municipales impiden emitir una opinión sobre la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1997 de las dos entidades de más de 5.000 habitantes.

VIII.3.3. Legalidad

En las dos entidades, la actividad económico-financiera se desarrolla, en general, de acuerdo con el principio de legalidad, salvo en el área de contratación administrativa en la que se observan, en los casos examinados, incumplimientos de la normativa reguladora de la misma.

VIII.3.4. Situación financiera

A 31 de diciembre de 1997, presentan una situación financiera saneada, con un significativo remanente de tesorería, porcentaje elevado de ahorro neto y un nivel de endeudamiento reducido.

VIII.3.5. Organismos autónomos o patronatos

De los cinco organismos autónomos con que cuentan los dos Ayuntamientos fiscalizados únicamente en dos de ellos -Escuelas de Música- la liquidación del Presupuesto refleja razonablemente la actividad realizada. En el resto, se han detectado significativas excepciones.

En la totalidad de organismos autónomos las operaciones no están sujetas a intervención pública municipal y el balance de situación se constituye en un documento que emite el sistema y que resulta de escaso interés.

En cuanto a legalidad, se observan prácticamente en la totalidad de organismos analizados incumplimientos de la normativa vigente, fundamentalmente en materia de presupuestos-contabilidad y de contratación administrativa. Además, en la Escuela Municipal de Música de Zizur Mayor se aprecia un grave y reiterado incumplimiento de la legislación vigente en materia de acceso de personal a la función pública.

VIII.3.6. Urbanismo

En relación con las obligaciones contables-urbanísticas, ambas entidades no han constituido el patrimonio municipal del suelo ni están los recursos obtenidos de este patrimonio expresamente afectados a la conservación, mantenimiento y ampliación del mismo.

IX. Fichas-resumen de contratación administrativa

Las entidades locales de Navarra han remitido a la Cámara de Comptos durante el ejercicio 1997 un total de 28 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, 25 se refieren a contratos expresamente, 2 a contratos más incidencias y 1 a incidencias exclusivamente.
- La naturaleza de los 27 contratos remitidos es la siguiente:

Tipo de contrato	Número
Obras	16
Suministros	2
Asistencia técnica	7
Gestión de servicios	1
Compraventa	1

- Estos contratos se adjudican de acuerdo con el siguiente cuadro:

Procedimiento	Número
Subasta	3
Concurso	21
Negociado	3

Como se deduce de estos datos el sistema de concurso es el más utilizado, si 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 directamente 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 7 por contrato, observándose una baja media de adjudicación del 11,71 por ciento.

- De la revisión de legalidad efectuada sobre los 27 contratos, se deduce que:

* No presentan ninguna incidencia significativa un total de 15 contratos -56 por ciento-.

* Presentan incidencia los 12 restantes -44 por ciento-, si bien todas ellas de carácter formal y relativas a la inexistencia de informes jurídico, de intervención, o certificado de existencia de crédito.

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, junio de 1999



El Presidente,
CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA

NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Luis Muñoz Garde

Anexos

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

Ejecución presupuesto de ingresos

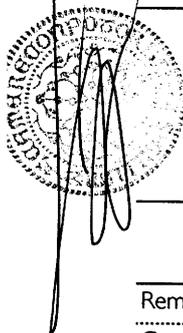
(en miles de pesetas)

	Cap.	Derechos reconocidos	Estructura porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
Impuestos directos	1	2.934.150	12%	2.578.871	88%	355.279
Impuestos indirectos	2	1.859.622	7%	1.648.850	89%	210.772
Tasas y otros ingresos	3	5.720.942	23%	5.144.137	90%	576.805
Transferencias corrientes	4	6.617.044	26%	6.442.369	97%	174.675
Ingresos patrimoniales	5	733.485	3%	679.168	93%	54.317
Enajenación inver. reales	6	802.317	3%	700.543	87%	101.774
Transferencias de capital	7	4.520.737	18%	3.314.545	73%	1.206.192
Variación activos financieros	8	176.383	1%	176.027	100%	356
Variación pasivos financieros	9	1.745.558	7%	1.667.858	96%	77.700
Total ingresos		25.110.238	100%	22.352.368	89%	2.757.870

Ejecución presupuesto de gastos

(en miles de pesetas)

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	5.049.114	21%	4.968.227	98%	80.887
Compra bienes corr. y servicios	2	5.548.494	23%	5.175.643	93%	372.851
Intereses	3	723.403	3%	705.962	98%	17.441
Transferencias corrientes	4	1.694.147	7%	1.519.828	90%	174.319
Inversiones reales	6	9.059.774	38%	7.166.510	79%	1.893.264
Transferencias de capital	7	264.921	1%	200.204	76%	64.717
Variación activos financieros	8	207.936	1%	192.518	93%	15.418
Variación pasivos financieros	9	1.575.257	7%	1.515.020	96%	60.237
Total gastos		24.123.046	100%	21.443.912	89%	2.679.134



Anexo I.2.: Liquidación del presupuesto de Ayuntamientos y concejos por tramos de población (entre 5.001 y 50.000 habitantes)

Ejecución presupuesto de ingresos

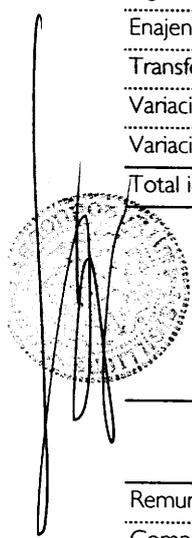
(en miles de pesetas)

	Cap.	Derechos reconocidos	Estructura porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
Impuestos directos	1	2.311.579	13%	1.768.167	76%	543.412
Impuestos indirectos	2	1.685.239	10%	1.355.275	80%	329.964
Tasas y otros ingresos	3	4.564.443	26%	3.965.737	87%	598.706
Transferencias corrientes	4	6.090.627	35%	5.801.955	95%	288.672
Ingresos patrimoniales	5	191.526	1%	178.662	93%	12.864
Enajenación inver. reales	6	481.365	3%	461.413	96%	19.952
Transferencias de capital	7	1.182.093	7%	641.490	54%	540.603
Variación activos financieros	8	109.659	1%	106.041	97%	3.618
Variación pasivos financieros	9	907.796	5%	787.383	87%	120.413
Total ingresos		17.524.327	100%	15.066.123	86%	2.458.204

Ejecución presupuesto de gastos

(en miles de pesetas)

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	6.081.152	37%	5.989.171	98%	91.981
Compra bienes corr. y servicios	2	3.550.242	22%	2.928.742	82%	621.500
Intereses	3	447.823	3%	431.600	96%	16.223
Transferencias corrientes	4	1.052.068	6%	854.010	81%	198.058
Inversiones reales	6	4.521.470	27%	3.314.234	73%	1.207.236
Transferencias de capital	7	67.717	0%	47.218	70%	20.499
Variación activos financieros	8	122.734	1%	122.734	100%	0
Variación pasivos financieros	9	631.202	4%	621.810	99%	9.392
Total gastos		16.474.408	100%	14.309.519	87%	2.164.889



Anexo I.3.: Liquidación del presupuesto 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	3.656.414	17%	3.386.626	93%	269.788
Impuestos indirectos	2	1.506.185	7%	1.340.536	89%	165.649
Tasas y otros ingresos	3	4.329.592	20%	4.066.571	94%	263.021
Transferencias corrientes	4	8.577.588	39%	7.936.190	93%	641.398
Ingresos patrimoniales	5	273.787	1%	270.068	99%	3.719
Enajenación inver. reales	6	362.655	2%	298.895	82%	63.760
Transferencias de capital	7	410.280	2%	117.688	29%	292.592
Variación activos financieros	8	205.966	1%	138.477	67%	67.489
Variación pasivos financieros	9	2.798.442	13%	2.798.442	100%	0
Total ingresos		22.120.909	100%	20.353.493	92%	1.767.416

Ejecución presupuesto de gastos

(en miles de pesetas)

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	7.551.731	42%	7.510.635	99%	41.096
Compra bienes corr. y servicios	2	4.741.778	26%	3.536.894	75%	1.204.884
Intereses	3	187.373	1%	182.661	97%	4.712
Transferencias corrientes	4	1.462.731	8%	768.137	53%	694.594
Inversiones reales	6	3.436.765	19%	2.707.403	79%	729.362
Transferencias de capital	7	96.455	1%	86.542	90%	9.913
Variación activos financieros	8	196.502	1%	196.502	100%	0
Variación pasivos financieros	9	477.318	3%	477.090	100%	228
Total gastos		18.150.653	100%	15.465.864	85%	2.684.789

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:*

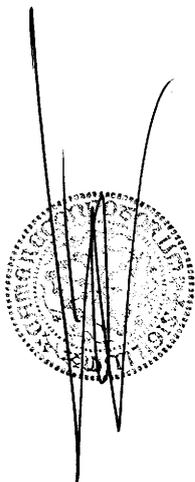
$\frac{\text{Carga financiera (caps. 3 y 9)}}{\text{Ingresos corrientes (caps. 1-5)}} \times 100$

- *Límite de endeudamiento:*

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

- *Capacidad de endeudamiento*

Límite-Nivel de endeudamiento



- *Ahorro neto:*

$$\frac{\text{Ingr. crttes. (caps. 1-5) - Gtos. funcionam. y financ. (caps. 1-4 y 9)}}{\text{Ingresos corrientes}} \times 100$$

- *Índice de personal:*

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

- *Índice de inversión:*

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

- *Dependencia subvenciones:*

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

- *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:*

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

- *Carga financiera por habitante:*

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

