



Ambito de la
Administración Local

Racionalidad económica en el área de Valdorba



Febrero de 2002



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
COMPTOS
GANBERA

Índice

I. INTRODUCCIÓN	3
II. OBJETIVO	4
III. ALCANCE Y LIMITACIONES	5
IV. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PRESTADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS.....	7
IV.1. Educación	10
IV.2. Servicios sociales.....	10
IV.3. Residuos sólidos urbanos	11
IV.4. Abastecimiento de agua	11
IV.5. Deportes.....	12
IV.6. Cultura	13
IV.7. Montes.....	15
IV.8. Distribución de energía eléctrica.....	15
IV.9. Estructura.....	19
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20

I. Introducción

El Área de Valdorba se encuentra situada en la zona central de Navarra al sur de Pamplona y al norte de Tafalla, dentro del área de influencia de ésta. Está integrada por las villas de Barásoain (518 habitantes), Garínoain (358 habitantes), Leoz (281 habitantes), Olóriz (186 habitantes), Orísoain (102 habitantes), Pueyo (332 habitantes), y Unzué (138 habitantes).

Estas siete villas no constituyen una entidad administrativa propiamente dicha, pero la mayoría forman parte de un proceso de integración y colaboración por medio de la Asociación de desarrollo de la Valdorba.

Con este informe, la Cámara de Comptos concluye el análisis del Área de Valdorba ya que complementa al trabajo de fiscalización financiera realizado sobre las liquidaciones de presupuestos de 2000, ofreciendo, por tanto, una visión global sobre el conjunto de actividades y su racionalidad desarrolladas por las entidades b-cuales del Área.

II. Objetivo

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

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

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

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

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

III. Alcance y limitaciones

El informe que se presenta a continuación recoge el resultado del análisis efectuado sobre la racionalidad en la gestión de los distintos servicios que prestan los Ayuntamientos de Barásoain, Garínoain, Leoz, Olóriz, Orísoain, Pueyo y Unzué.

Como servicios se entiende el conjunto de prestaciones y actividades a los que tiene acceso los ciudadanos del Área ofertados por los Ayuntamientos.

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

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

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

Para la realización del presente estudio, se ha utilizado tanto información cualitativa proporcionada por los Ayuntamientos mediante entrevistas realizadas, como cuantitativa referida a los gastos e ingresos obtenidos, básicamente, de los registros contables. Es importante destacar la escasa calidad y cantidad de la información recibida en los cuestionarios sobre prestación de servicios públicos locales como consecuencia del insuficiente desarrollo de las cuestiones planteadas en dichos cuestionarios por el personal de los Ayuntamientos encargados de rellenarlos.

Este informe está condicionado o limitado por los siguientes aspectos:

- El desarrollo de la clasificación funcional se realiza por capítulos, lo que dificulta determinar los costes por servicios.
- Los presupuestos que disponen cada una de las entidades son reducidos y la imputación a los servicios de los distintos gastos es dificultosa.
- Las amortizaciones constituyen uno de los principales componentes del coste de los servicios. Dado que no se efectúan dotaciones a la amortización de los elementos incluidos en los inmovilizados de las diferentes entidades no se ha podido imputar este tipo de costes a cada uno de los servicios, por lo que el cálculo de costes podría variar de forma importante.
- La inexistencia de un sistema de control de dedicación del personal que permita distribuir con cierta fiabilidad el tiempo imputable de las personas que prestan sus servicios en estas entidades, ha condicionado que, básicamente, los gastos de personal se hayan considerado como estructura.

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

El trabajo de campo se realizó entre los meses de julio, septiembre y octubre de 2001.

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

IV. Análisis de los servicios públicos prestados por los Ayuntamientos.

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

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

“Artículo 25.

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

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

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

ministración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

“Artículo 26.

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

En todos los Municipios:

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

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

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

Área de Valdorba

Distribución de los Gastos e Ingresos de 2000 por servicios

Gastos

Entidad	Educación	Servicios Sociales	Residuos Sólidos Urbanos	Abastecimiento De agua	Deportes	Cultura	Montes	Suministro Electricidad	Estructura	Total
Barásoain	1.271.999	699.291	0	0	234.491	5.284.130	0	0	18.235.342	25.725.253
Garinoain	0	3.550.134	0	0	5.128.677	4.421.664	6.953.926	0	9.221.577	29.275.978
Leoz	0	2.630.280	0	800.241	0	3.547.894	2.389.731	0	25.103.122	34.471.268
Olóriz	0	0	0	0	0	387.389	0	0	3.477.720	3.865.109
Orisoain	0	11.850	0	316.458	0	537.702	0	608.518	2.121.349	3.595.877
Pueyo	0	428.591	0	0	1.229.680	2.826.029	371.975	0	16.858.916	21.715.191
Unzué	0	1.019.629	0	0	0	2.444.826	0	0	4.791.676	8.256.131
Total	1.271.999	8.339.775	0	1.116.699	6.592.848	19.449.634	9.715.632	608.518	79.809.702	126.904.807

Ingresos

Entidad	Educación	Servicios Sociales	Residuos Sólidos Urbanos	Abastecimiento De agua	Deportes	Cultura	Montes	Suministro Electricidad	Estructura	Total
Barásoain	1.506.534	759.078	0	0	0	1.460.364	4.208.759	0	37.539.609	45.474.344
Garinoain	0	1.061.600	0	0	4.628.677	0	5.181.139	0	27.533.602	38.405.018
Leoz	0	0	0	1.083.262	0	0	4.586.826	0	65.449.446	71.119.534
Olóriz	0	0	0	0	0	0	211.330	0	24.698.661	24.909.991
Orisoain	0	0	0	370.841	0	0	832.566	1.033.882	4.441.260	6.678.549
Pueyo	0	394.484	0	0	1.425.900	0	5.552.593	0	21.833.512	29.206.489
Unzué	0	124.322	0	0	0	0	2.359.500	0	22.978.626	25.462.448
Total	1.506.534	2.339.484	0	1.454.103	6.054.577	1.460.364	22.932.713	1.033.882	204.474.716	241.256.373

En los siguientes apartados se desarrollan individualmente los servicios que se han analizado.

IV.1. Educación

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

Los municipios que disponen de colegio público sobre los que se ha realizado la concentración escolar son los siguientes:

Barásoain: Imparte las enseñanzas de infantil y primaria. No se ha aportado información sobre el número de alumnos matriculados, ni su procedencia.

En el siguiente cuadro se presentan los gastos e ingresos por Ayuntamientos:

Ayuntamiento	Gasto	Ingreso	Diferencia
Barásoain	1.271.999	1.506.534	234.535
Total	1.271.999	1.506.534	234.535

Los gastos corresponden, básicamente, a los gastos de conservación y mantenimiento de las instalaciones (material de limpieza, gasóleo, luz, teléfono, etc.). No se incluye, sin embargo, la nómina del empleado de servicios múltiples de Barásoain que realiza la limpieza del centro.

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

IV.2. Servicios Sociales

Los servicios sociales en los diferentes Ayuntamientos se prestan, generalmente, por medio de Mancomunidades de Servicios Sociales de la zona de influencia:

- Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de la Zona de Tafalla
- Ayuntamiento de Barásoain
- Ayuntamiento de Garínoain
- Ayuntamiento de Leoz
- Ayuntamiento de Olóriz
- Ayuntamiento de Orísoain
- Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Noain
- Unzué

Los gastos de servicios sociales corresponden a transferencias corrientes a entidades que prestan servicios sociales y familias que necesitan asistencia social. También se incluye en este epígrafe gastos relacionados con sanidad (consultorios médicos) y la asistencia a la tercera edad. En el Ayuntamiento de Leoz también se incurren en gastos de personal contratado para asistencia domiciliaria.

Los ingresos proceden de subvenciones corrientes del Gobierno de Navarra y Tasas por servicios sociales.

El detalle de los ingresos y gastos del ejercicio es el siguiente:

Municipio	Gasto	Ingreso	Diferencia
Barásoain	699.291	759.078	59.787
Garínoain	3.550.134	1.061.600	(2.488.534)
Leoz	2.630.280	0	(2.630.280)
Olóriz	0	0	0
Orisoain	11.850	0	(11.850)
Pueyo	428.591	394.484	(34.107)
Unzué	1.019.629	124.322	(895.307)
Total	8.339.775	2.339.484	(6.000.291)

IV. 3. Residuos Sólidos Urbanos

Para la prestación del servicio de Recogida y Tratamiento de residuos sólidos urbanos, los Ayuntamientos analizados se encuentran agrupados en la Mancomunidad de Aguas de Mairaga.

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

La recogida de los Residuos Sólidos Urbanos se realiza a través de contenedores con una periodicidad de entre 2 y 5 días por semana.

La eliminación de los Residuos Sólidos Urbanos se viene realizando en el vertedero comarcal de Tafalla.

La Mancomunidad se encarga de la emisión de recibos, de la gestión de cobro y asume la morosidad de sus contribuyentes. La facturación se viene realizando de forma trimestral.

Por este servicio no existen gastos e ingresos específicos asumidos por los Ayuntamientos.

IV. 4. Abastecimiento de agua

Los Ayuntamientos analizados se encuentran agrupados en la Mancomunidad de Aguas de Mairaga, excepto los Ayuntamientos de Leoz y Orisoain. Este último se ha adherido a la Mancomunidad de Aguas de Mairaga en el ejercicio 2001.

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

Algunos de los municipios presentan actualmente ciertos problemas de suministro durante los meses de verano y unas redes inadecuadas e insuficientes de abastecimiento como el Ayuntamiento de Leoz y Olóriz.

Ninguno de los municipios del Área dispone de Planta Depuradora de Aguas Residuales, excepto Barásoain y Unzué.

La Mancomunidad de Aguas de Mairaga gestiona, para los Ayuntamientos adheridos, todo lo relacionado con el consumo del agua, la gestión de cobro y asume la morosidad.

En el Ayuntamiento de Leoz existe una brigada municipal de usos múltiples, que realiza, entre otras funciones, las mediciones de los contadores con una periodicidad semestral, en los meses junio y diciembre. Los precios aplicados en el ejercicio 2000 han sido los siguientes:

- Tasa de consumo de agua vecinos: 30 pesetas/m³ más IVA
- Tasa de enganche a la red general: 30.000 pesetas más IVA

En el Ayuntamiento de Orísoain se realiza por parte de la encargada de aguas una medición bimestral. Los precios aplicados en el ejercicio 2000 han sido los siguientes:

- Tasa de consumo de agua hasta 12 m³: 30 pesetas/m³ más IVA
- Tasa de consumo de agua desde 13 m³: 60 pesetas/m³ más IVA
- Cuota fija: 500 ptas. más IVA
- Tasa de acometida de aguas: 15.000 pesetas.
- Tasa de acometida de alcantarillado: 40.000 pesetas.

A continuación, se presentan los gastos e ingresos de los Ayuntamientos que gestionan el servicio de abastecimiento de agua:

Municipio	Gasto	Ingreso	Neto
Leoz	800.241	1.083.262	283.021
Orísoain	316.458	370.841	54.383
Total	1.116.699	1.454.103	337.404

V. 5. Deportes

Las instalaciones deportivas existentes en los Ayuntamientos analizados se recogen en el siguiente cuadro:

Entidad	Frontón Cubierto	Frontón Descubierta	Polideportivo	Pista Polideportiva	Piscina	Campo de fútbol
Barásoain	X	-	-	X	-	X

Garínoain	-	X	X	-	X	X
Leoz	-	-	-	-	-	-
Olóriz	-	X	-	-	-	-
Orísoain	-	X	-	X	X	-
Pueyo	-	X	-	X	X	-
Unzué	-	X	X	-	X	X

Se puede decir que prácticamente no existe una gestión deportiva realizada por los Ayuntamientos. La gestión deportiva de los municipios está cedida a mancomunidades o asociaciones gestoras de la actividad, colaborando algunos Ayuntamientos con pequeñas ayudas a entidades deportivas.

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

Municipio	Gasto	Ingreso	Diferencia
Barásoain	234.491	0	(234.491)
Garínoain	5.128.677	4.628.677	(500.000)
Pueyo	1.229.680	1.425.900	196.220
Total	6.592.848	6.054.577	(538.271)

Los ingresos y gastos del Ayuntamiento de Garínoain corresponden básicamente al reconocimiento contable del Convenio suscrito por el Ayuntamiento con la Asociación Cultural Deportiva Recreativa Murugain según el cual el Ayuntamiento incorpora a su contabilidad como gasto y como ingreso un importe de 4.628.677 pesetas en concepto de las cuotas recaudadas por dicha asociación en la gestión de las instalaciones deportivas de dominio público. Esta contabilización se hace a los efectos exclusivos de no desvirtuar la efectiva presión fiscal en el municipio por razón de los servicios públicos. El exceso de gasto sobre ingreso corresponde a ayudas municipales específicas a la mencionada Asociación en concepto de subvención.

El resto de Ayuntamientos que presentan gastos e ingresos en relación a la gestión de actividades deportivas corresponden, básicamente, a:

- Gastos: mantenimiento de las instalaciones deportivas por suministros y personal específico (socorristas).
- Ingresos: corresponden a cuotas y abonos de las instalaciones deportivas municipales y pequeñas subvenciones.

IV. 6. Cultura

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

Las actividades turísticas se encuentran en gran medida centralizadas en la Asociación para el Desarrollo del Área de Valdorba, que es la encargada de desarrollar las actividades de fomento turístico.

El turismo, como sector económico, presenta un escaso nivel para la economía del Área, teniendo en cuenta la baja disponibilidad de estructuras hoteleras, casas rurales y camping.

Se puede decir que prácticamente no hay actividad municipal en temas relacionados con el desarrollo del Euskera.

Las fiestas patronales de cada municipio tienen un arraigo y tradición que les hacen ser un reclamo turismo. Además existen otros festejos y actividades de interés turístico, como las Rondas de primavera y otoño, el Día del árbol, Semanas Culturales, etc.

Una significativa carencia del área es la ausencia de bibliotecas y museos, excepto la biblioteca disponible en Barásoain, gestionada por la Sociedad Valdorba.

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

Municipio	Gasto	Ingreso	Diferencia
Barásoain	5.284.130	1.460.364	(3.823.766)
Garínoain	4.421.664	0	(4.421.664)
Leoz	3.547.894	0	(3.547.894)
Olóriz	387.389	0	(387.389)
Orísoain	537.702	0	(537.702)
Pueyo	2.826.029	0	(2.826.029)
Unzué	2.444.826	0	(2.444.826)
Total	19.449.634	1.460.364	(17.989.270)

Los gastos se han desglosado en fiestas, aportaciones a Asociaciones y Consorcios Turísticos y un tercer concepto que engloba el resto.

Municipio	Fiestas	Asociaciones	Otros	Total
Barásoain	4.019.355	0	1.264.775	5.284.130
Garínoain	3.058.204	538.794	824.666	4.421.664
Leoz	2.723.424	97.277	727.193	3.547.894
Olóriz	250.000	67.389	70.000	387.389
Orísoain	432.752	72.078	32.872	537.702
Pueyo	2.396.262	115.645	314.122	2.826.029
Unzué	1.274.398	56.804	1.113.624	2.444.826
Total	14.154.395	947.987	4.347.252	19.449.634

Los ingresos corresponden a los siguientes conceptos:

- Barásoain: Ingresos diversos por servicios culturales (orquesta del día de San Isidro) y cena de fiestas.

IV.7. Montes

Dentro de este epígrafe se analiza los recursos naturales del municipio, así como los gastos incurridos en su conservación.

La extensión conjunta de los municipios analizados es de aproximadamente 207,5 km².

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

Municipio	Gasto	Ingreso	Diferencia
Barásoain	0	4.208.759	4.208.759
Garínoain	6.953.926	5.181.139	(1.772.787)
Leoz	2.389.731	4.586.826	2.197.095
Olóriz	0	211.330	211.330
Orísoain	0	832.566	832.566
Pueyo	371.975	5.552.593	5.180.618
Unzué	0	2.359.500	2.359.500
Total	9.715.632	22.932.713	13.217.081

Los ingresos considerados en este servicio son principalmente las adjudicaciones de aprovechamientos de cultivos, hierbas, cotos de caza y pastizales. También se incluyen las subvenciones del Gobierno de Navarra.

Los gastos más significativos corresponden a:

- Garínoain: Los gastos proceden de una sentencia de la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra por el que se anula el Canon de aprovechamientos comunales de años anteriores. El Ayuntamiento ha contabilizado esta devolución como una transferencia corriente.
- Leoz: El gasto contabilizado corresponde al arrendamiento de terrenos para coto público.
- Pueyo: Los gastos corresponden a mantenimiento de bienes comunales.

IV.8. Distribución de energía eléctrica

Sólo el Ayuntamiento de Orísoain realiza la función de distribución de energía eléctrica. Los gastos corrientes incurridos por el Ayuntamiento en este servicio han sido 608.518 pesetas, frente a unos ingresos de 1.033.882 pesetas, que corresponden íntegramente a la tasa del servicio.

IV.9. Estructura

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

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

El componente principal de los servicios de Estructura de los Ayuntamientos va a ser el gasto de personal que supone el 63,10% del gasto, siendo las compras de bienes corrientes y servicios con el 29,73% el segundo capítulo en importancia.

El personal con consideración de estructura que ha prestado sus servicios en cada uno de los Ayuntamientos durante el ejercicio 2000 es el siguiente:

Barásoain

- Secretario contratado compartido con Olóriz
- Empleado de servicios múltiples a jornada completa con relación laboral

Garínoain

- Secretario funcionario compartido con Orísoain y Unzué
- Empleado de servicios múltiples a jornada parcial de 20 horas semanales con relación laboral

Leoz

- Secretario con relación laboral
- Asesora jurídica con relación laboral
- 5 Empleados de la brigada municipal contratados temporalmente entre mayo y octubre

Olóriz

- Secretario contratado compartido con Barásoain

Orísoain

- Secretario funcionario compartido con Garínoain y Unzué

Pueyo

- Secretario funcionario con dedicación exclusiva
- Empleado de servicios múltiples con relación laboral

Unzué

- Secretario funcionario compartido con Garínoain y Orísoain

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

En los Ayuntamientos de Barásoain y Olóriz, que comparten secretario, dicho gasto se considera como gasto de personal en uno de ellos y como transferencia en el otro. A los efectos de este análisis se ha procedido a imputar a cada Ayuntamiento como gasto de personal la parte que le corresponde. Las reclasificaciones realizadas son las siguientes:

Municipio	Importe
Barásoain	(1.423.024)
Olóriz	1.423.024
Total	0

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

Municipio	Gastos de Personal	Comp.bienes Ctes.y serv.	Gastos Financieros	Transfer. Corrientes	Total
Barásoain	10.406.042	7.336.929	307.596	184.775	18.235.342
Garínoain	6.126.197	2.209.742	477.907	407.731	9.221.577
Leoz	17.627.014	5.003.774	270.359	2.201.975	25.103.122
Olóriz	2.117.964	1.343.076	0	16.680	3.477.720
Orísoain	1.407.884	500.207	0	213.258	2.121.349
Pueyo	10.637.221	5.362.761	647.873	211.061	16.585.916
Unzué	2.034.173	1.967.338	781.666	8.499	4.791.676
Total	50.356.495	23.723.827	2.485.401	3.243.979	79.809.702
Porcentaje de Participación	63,10%	29,73%	3,11%	4,06%	100,00%

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

IV.9. ESTRUCTURA

Concepto/Municipio	Barásoain	Garínoain	Leoz	Olóriz	Orisoain	Pueyo	Unzué	Total
Impuestos	19.354.846	11.183.735	47.756.267	15.341.863	1.572.712	10.367.680	10.301.951	115.879.054
Otras tasas e ingresos	944.973	3.757.247	259.580	5.184.393	26.800	562.042	689.086	11.424.121
Particip. impuestos Navarra	14.890.291	10.697.872	9.072.270	3.857.959	2.388.670	10.023.675	3.741.970	54.672.707
Otras transferencias	724.958	449.812	569.686	28.500	161.799	522.010	679.047	3.135.812
Otros ingresos patrimoniales	1.440.857	1.444.936	91.643	285.946	291.279	314.885	3.966.572	7.836.118
Otros ingresos	183.684	0	7.700.000	0	0	43.220	3.600.000	11.526.904
Total	37.539.609	27.533.602	65.449.446	24.698.661	4.441.260	21.833.512	22.978.626	204.474.716

V. Conclusiones y recomendaciones

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

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

1ª Los ayuntamientos analizados no disponen de una estructura organizativa política conjunta, pero una parte de ellos se encuentran integrados en el Área de Valdorba (Valle de Orba). Recientemente se observa una voluntad de colaboración de los municipios para fomentar el desarrollo del área por medio de la Asociación para el Desarrollo del Valle de Orba.

2ª En la actualidad, el total de servicios prestados por las anteriores entidades locales representan un gasto de 127 millones, es decir, 66.269 pesetas por cada ciudadano del Área.

De este gasto total, 80 millones se destinan a financiar los gastos de estructura -es decir, un 63%- . Este gasto corresponde fundamentalmente a personal administrativo y otro personal - 50 millones- y gastos en bienes corrientes y servicios - 24 millones-

El gasto del resto de servicios analizados asciende a 47 millones, es decir, un 37% del total de gasto de acuerdo con el siguiente detalle, en millones y en porcentaje:

Servicio	Importe en Millones	Porcentaje
Educación	1,3	2,70%
Servicios Sociales	8,3	17,71%
Residuos Sólidos Urbanos	0,0	0,00%
Abastecimiento de agua	1,1	2,37%
Deportes	6,6	14,00%
Cultura	19,4	41,30%
Montes	9,7	20,63%
Suministro eléctrico	0,6	1,29%
Total	47,0	100,00%

Como puede observarse, entre Servicios Sociales, Deportes, Cultura y Montes se explica prácticamente el 93,64% del total del gasto analizado. Esto es debido a

que, en gran medida, los servicios básicos como residuos sólidos y agua se encuentran en la práctica segregados de los Ayuntamientos por medio de la Mancomunidad de Aguas de Mairaga.

Por otro lado, servicios cualitativamente importantes como es Educación tienen una participación muy reducida debido a la cercanía de estos municipios a núcleos de población más importantes como Tafalla.

Los mencionados servicios que concentran el 93,64% del gasto total corresponden a servicios muy vinculados al propio municipio en relación con el concepto de bienestar social, calidad de vida y protección de los recursos naturales propios.

3ª Los gastos anteriores se han financiado, de acuerdo con los presupuestos, con un total de 241 millones de ingresos, que representa per cápita 125.982 pesetas.

De la comparación con los gastos incurridos se obtiene un excedente de financiación de 114 millones.

Teniendo en cuenta la estratificación de servicios realizada, los de estructura asumen un total de 204 millones, en tanto que el resto de servicios asumen 37 millones, que se concentran principalmente en los aprovechamientos de recursos naturales comunales (hierbas, cotos de caza, etc.).

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

Otras entidades locales simples de volumen algo inferior (Aoiz y Olazagutía).

El Valle de Baztán que tiene una población muy superior, presenta una estructura geográfica y de dispersión superior, si bien su organización política es muy diferente al existir una sola entidad local para todo el Valle.

Los Valles del Roncal, de Salazar y de Aézkoa, que presentan unas características con cifras algo inferiores en población y superiores en extensión, lo que supone una mayor dispersión de la población.

Referencia	Área de Valdorba	Valle de Aezkoa	Valle de Salazar	Valle de Roncal	Valle de Baztan	Aoiz	Olazagutía
Población	1.915	1.154	1.825	1.872	7.806	1.848	1.622
Extensión (Km ²)	207,5	211,0	310,0	412,2	376,8	13,2	19,6
Habitantes / Km ²	9,23	5,47	5,89	4,54	20,72	140,00	82,76
Gastos (en millones)	127 (5)	121 (4)	212 (3)	281 (2)	768 (2)	174 (2)	204 (1)
Secretarios	4	5	4	4	1	1	1

Economistas/Interventores	1	-	-	-	1	-	1
Oficial adm.	-	-	-	1	4	-	1
Auxiliar adm.	-	-	1	-	1	2	-
Serv. Múltiples	3	3	3	3	1	1	1
Total personas estructura	8	8	8	8	8	4	4
Coste personal admón. Por habitantes (pesetas) (6)	17.893	18.064	11.513	11.000	2.385	4.800	6.600
Empleado por Km ²	0,04	0,04	0,03	0,02	0,02	0,30	0,20
Empleado por cada 100 hab.	0,42	0,65	0,44	0,43	0,10	0,22	0,25

(1) referidos a 1996

(2) referidos a 1997

(3) referidos a 1998

(4) referidos a 1999

(5) referidos a 2000

(6) Coste determinado exclusivamente por el sueldo de nivel.

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

- Los datos obtenidos para el Área de Valdorba se asemejan en cierta medida a los obtenidos en los Valles del Pirineo (Roncal, Salazar y Aézkoa), pero con ratios peores en términos de costes. Sin embargo, es importante destacar que estamos analizando un área que presenta una densidad de población que casi duplica a la de los valles pirenaicos por lo que debería tener unos ratios notablemente mejores.
- El personal de administración del Área es similar a todas las unidades de comparación integradas por Valles. Especialmente destaca su comparación con el Valle de Baztán, que con una población que cuadruplica a la del Área de Valdorba, tiene el mismo personal de estructura. El Área de Valdorba duplica el personal con respecto a Aoiz y Olazagutía para un nivel de población similar.
- Los gastos de estructura de los Ayuntamientos del Área de Valdorba representan un elevado porcentaje sobre el conjunto de gastos incurridos debido a que, en gran medida, los servicios públicos básicos a prestar por los ayuntamientos se encuentran cedidos a entidades supramunicipales (mancomunidades, asociaciones, consorcios, etc.).

En resumen, la disparidad del Área de Valdorba con el resto de unidades de comparación se manifiesta fundamentalmente en:

- En las plazas de secretarios, derivados de la existencia de 7 entidades.
- En el personal administrativo, dado que no existe como tal, excepto una asesora jurídica en Leoz.
- La situación anterior, provoca que el secretario dedique un amplio porcentaje de tiempo a cubrir las necesidades administrativas y de atención al público.

En definitiva, la extensión geográfica, la densidad demográfica y la actual organización política conducen a un ratio de empleado por cada 100 habitantes y a un

coste por habitante más elevado, disponiendo, lógicamente, las plazas de secretario de un mayor protagonismo en las plantillas, de conformidad con las exigencias de la actual normativa.

En las actuales condiciones, todos los Ayuntamientos del Área prestan, en general, de forma individualizada, servicios públicos, habiendo externalizado algunos de los servicios públicos básicos:

Servicios sociales de base, que se gestiona por varias Mancomunidades (Tafalla, y Noain).

Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, por la Mancomunidad de Mairaga.

Abastecimiento de agua por la Mancomunidad de Mairaga.

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

La voluntad manifestada por alguna de las corporaciones municipales de fomentar el desarrollo del Área de Valdorba por medio de la Asociación del Valle de Orba.

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

Esta centralización sería recomendable que se produjera por medio de la creación de una unidad administrativa nueva que fuera asumiendo gradualmente las distintas competencias.

Por último, estimamos que esta centralización a corto plazo no supondrá una reducción significativa de los costes globales de la prestación de servicios, pero sí implicará una estructura más racional de los mismos que se traducirá en una mejora en su calidad.

7ª La asunción de competencias por la nueva unidad administrativa debe realizarse de forma gradual, determinando previamente las necesidades de recursos humanos y materiales y su contraste con las actuales y establecimiento de un calendario de implantación.

Consideramos que en una primera fase se centralizarán las tareas administrativo-contables (secretaría, intervención, tesorería, exacciones y rentas, recaudación eje-

cutiva ...). Esta centralización exigiría realizar previsiones fundamentalmente sobre recursos humanos y medios informáticos.

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

- Gestión integral del agua, en sus tres fases de alta, distribución y saneamiento.
- Gestión de los aprovechamientos recursos naturales comunales, con independencia de la afectación individualizada de los recursos a cada municipio.
- Centralización de los servicios de asesoramiento en materia de Urbanismo.

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

En definitiva y a modo de resumen final, la dimensión poblacional de las entidades locales que integran el Área, su extensión geográfica 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.

Debido a la ausencia de una estructura tradición administrativa, consideramos que esta función podría asumirla una entidad administrativa de nueva creación.

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

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

Lógicamente por la amplitud y complejidad de todo el proceso de centralización, se debería contar con la colaboración y asesoramiento del Gobierno de Navarra. 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 de determinadas zonas de la Comunidad Foral, entre ellas, el Área de Valdorba.

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 Área de Valdorba.

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

Pamplona, 26 de febrero de 2002.

El Presidente:

Luis Muñoz Garde