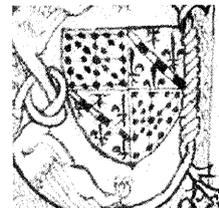
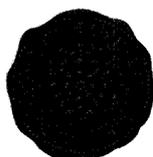




Informe sobre
Recomendaciones
emitidas en
el ámbito del
Sector Público Local
(1995-1998)



Agosto 1999



Índice

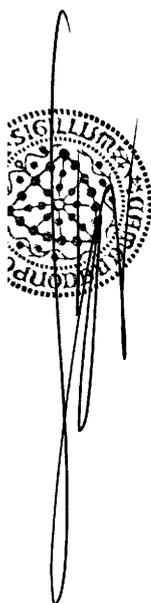
	PÁGINA
I. Introducción.....	3
II. Objetivo	4
III. Alcance y limitaciones... ..	5
IV. Principales recomendaciones	7
IV.1. De carácter general	7
IV.2. Sistema contable-presupuestario.....	8
IV.3. Ejecución del presupuesto	9
IV.4. Procedimientos administrativo-contables	9
IV.5. Gestión de personal	10
IV.6. Gestión de compras.....	10
IV.7. Inversiones y contratación.....	11
IV.8. Gastos por transferencias.....	12
IV.9. Gestión de ingresos.....	12
IV.10. Tesorería	13
IV.11. Inventario-patrimonio.....	13
IV.12. Urbanismo.....	13
IV.13. Organismos autónomos	14
IV.14. Eficacia, eficiencia y economía.....	14
IV.15. Situación económico-financiera.....	15

Apéndices:

1. Evolución de la situación financiera del Sector Público Local (1994-1997)	17
2. Implantación del nuevo sistema contable en las entidades locales	30

Anexos:

1. Cuadros-resumen de recomendaciones.....	34
2. Relación de Ayuntamientos que no han presentado las cuentas anuales en el periodo 1994-1997.....	38
3. Relación de informes emitidos por la Cámara de Comptos en el ámbito del Sector Público Local de Navarra desde 1984.....	39
4. Definición de indicadores utilizados	42



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

I. Introducción

En 1996, la Cámara de Comptos presentó un informe sobre las recomendaciones emitidas en el ámbito del Sector Público Local referidas al periodo de 1984 a 1994¹ y cuya finalidad era, entre otras, aportar al Parlamento y a los Poderes Ejecutivos -Ayuntamientos y Gobierno de Navarra- surgidos de las elecciones de 1995 una compilación de las principales recomendaciones emitidas por la institución navarra de control externo en materia de gestión de recursos públicos locales.

Concluyendo en 1999 la actual legislatura, se ha considerado relevante la elaboración y emisión de un nuevo informe que recoja las principales recomendaciones emitidas en relación al Sector Público Foral desde 1995 hasta la actualidad, con la finalidad de que los nuevos responsables municipales y forales elegidos el 13 de junio del presente año cuenten con un documento resumen de los principales aspectos de mejora a introducir en la gestión pública local.

En consecuencia se ha incluido en el Programa de Fiscalización correspondiente a 1999 la realización de dicho trabajo.

Este informe se complementa con otro referido al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral.



¹ Publicado en el BOPN nº 46, de 16 de julio de 1996

II. Objetivo

Con la elaboración de este Informe se persigue **principalmente** un doble objetivo:

1. Sistematizar las recomendaciones de gestión contempladas en los distintos informes de fiscalización elaborados en el ámbito del Sector Público Local sobre cuentas y presupuestos de 1995 a 1997 y emitidos hasta febrero de 1999.

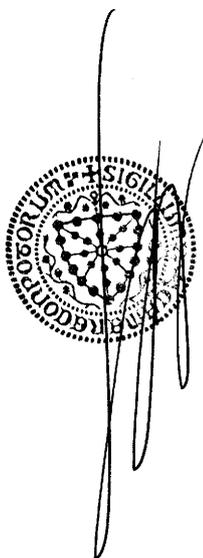
2. Ofrecer a todos los responsables de la gestión pública local así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra un resumen o compendio de los aspectos básicos de gestión que, a juicio de esta Cámara, presentan un mayor interés o incidencia dentro del proceso de mejora de la gestión pública.

Además, y al objeto de completar la visión sobre la situación del Sector Público Local, se ha considerado relevante incluir en el Informe la consecución de dos objetivos **complementarios** referidos a:

a) Evolución en dicho periodo de la situación financiera global de los ayuntamientos, concejos y mancomunidades de Navarra.

b) Un estudio sobre el grado de implantación del nuevo sistema contable en las entidades locales de Navarra.

Por último, con su emisión se pretende, igualmente, dar cumplimiento al artículo 12 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, que establece que ésta debe informar al Parlamento acerca de las recomendaciones emitidas.



III. Alcance y limitaciones

El trabajo se ha centrado fundamentalmente en la revisión y análisis de las recomendaciones contenidas en los informes sobre:

- Entidades locales fiscalizadas
- El Sector Público Local
- Revisión del cumplimiento del principio de legalidad a través del análisis de las fichas-resumen de contratación administrativa remitidas por las entidades locales, dentro de los límites y demás requisitos establecidos por la normativa vigente².

Como plazo temporal se ha considerado los informes de fiscalización realizados sobre cuentas y presupuestos de 1995 a 1997, ascendiendo su número a 45 y cuyo detalle se recoge en el Anexo 3 del presente Informe.

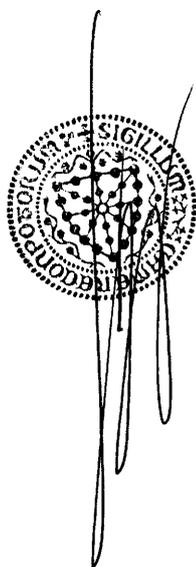
En cuanto a metodología, se han aplicado los principios y normas de fiscalización aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español. En concreto, se ha procedido a efectuar en los informes anteriores una revisión sistemática de las recomendaciones emitidas, su agrupación por áreas o temas y la compilación de aquéllas que por su importancia o por su repetición se han considerado relevantes y significativas.

Respecto a la evolución de la situación financiera de los ayuntamientos, concejos y mancomunidades, se ha partido del análisis de la información global remitida por el Departamento de Administración Local -recogida en los Informes de esta Cámara del Sector Público Local-, y se han calculado las magnitudes y ratios habitualmente utilizados en estos trabajos. Se ha tomado como año base la información correspondiente a 1994.

Para el grado de implantación del nuevo sistema contable se ha empleado fundamentalmente el estudio aportado por el citado Departamento de Administración Local.

Igualmente se procura que cada recomendación contenida en este Informe se acompañe, además del propio texto de la misma, de los siguientes aspectos o referencias:

- Su adscripción en las áreas de gestión previamente establecidas
- En general, el órgano responsable de su aplicación o desarrollo serán las propias entidades locales. Sin embargo, determinadas recomendaciones relativas a aspectos organizativos generales o de iniciativa le-



² En concreto, 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.

gislativa corresponderá al Gobierno y/o al Parlamento de Navarra. Por tanto se indicará esta circunstancia.

- Aquellas recomendaciones que esta Cámara considera prioritarias en su implantación irán especialmente resaltadas en letra negrita y con un asterisco.

- Grado de dificultad en su implantación, de acuerdo con la opinión de esta Cámara: Alto -A-, Medio -M-, ó Bajo -B-

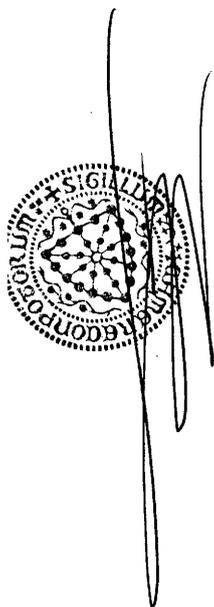
Dada que el Informe se ha elaborado básicamente mediante un proceso de recopilación y selección de las recomendaciones emitidas, será cada entidad local la que deberá, en primer lugar, evaluar cuales son aplicables a su organización, y en segundo lugar, adoptar las medidas de gestión oportunas para su implantación.

El Informe se estructura en cuatro apartados, dos apéndices y cuatro anexos. En los apartados se reflejan, además del objetivo y alcance, las conclusiones -en forma de recomendaciones- derivadas del trabajo realizado, presentándose agrupadas de acuerdo con diversos epígrafes; los apéndices hacen referencia, por un lado, a la situación financiera de los Ayuntamientos, Concejos y Mancomunidades, y por otro, al grado y fases de implantación del nuevo sistema contable. Por último, los anexos, contienen un cuadro-resumen de recomendaciones, una relación de Ayuntamientos que no han remitido sus cuentas anuales al Gobierno de Navarra en el periodo de 1994 a 1997, una relación de informes de fiscalización emitidos por esta Cámara en el ámbito local desde 1984 y la definición de los indicadores utilizados en la evolución de la situación financiera.

La **limitación** que afecta al trabajo procede básicamente de la dificultad de elaborar una recopilación de recomendaciones generales -y por tanto asumibles por un número importante de entidades- a partir de informes individuales de un número relativamente reducido de entidades fiscalizadas.

El trabajo de campo se ha realizado en el mes de febrero de 1999, por un equipo de auditoría integrado por un auditor y dos técnicos de auditoría, contando además con la colaboración de los servicios informáticos, jurídicos y administrativos de la Cámara de Comptos.

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.



IV. Principales recomendaciones

Como resumen y a modo de **Conclusión General**, esta Cámara de Comptos considera que la gestión pública local se ha ido adaptando gradualmente a las necesidades que demanda una correcta y eficiente utilización de los recursos públicos.

Así, se observa, desde el anterior informe de recomendaciones, como **logros** más significativos o relevantes en los últimos años los siguientes:

- Mayor nivel, preparación y preocupación técnica en la actuación del personal de administración-contabilidad de la entidades locales.
- Mejora sustancial de los sistemas de seguimiento de la ejecución presupuestaria y de la contabilidad municipal.
- Introducción de la herramienta informática, como instrumento de gestión.
- Mayor preocupación de los responsables políticos sobre la gestión y su control y seguimiento.
- Mayor aceptación de la implantación de controles, en su sentido más amplio.
- Mejora en la planificación de gastos e ingresos, especialmente los financiados a través de Planes Trienales.

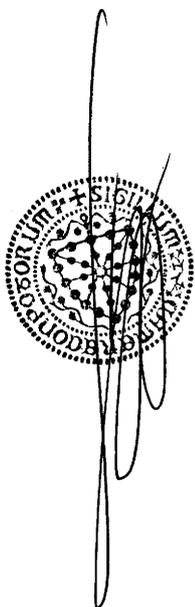
Todo ello enmarcado en una tendencia positiva de la situación financiera global del Sector -ver Apéndice 1- y en una importante labor de asesoramiento y colaboración directa desde el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra.

Aun siendo estos avances significativos, esta Cámara se encuentra en la obligación de demandar a los gestores públicos locales la mejora permanente de la Administración Local de la Comunidad Foral, al objeto de que la misma se inspire en los principios de legalidad, transparencia y eficacia que exige siempre el ciudadano. En esta línea se orientan, por tanto, las recomendaciones siguientes.

Estas recomendaciones se presentan agrupadas atendiendo a su naturaleza, con indicación tanto de la entidad responsable de su adopción -la propia entidad local, el Gobierno o el Parlamento de Navarra- como del grado de dificultad y prioridad en su implantación.

IV.1. De carácter general

1ª. Adopción con carácter prioritario y urgente de las medidas precisas para **racionalizar** la actual situación administrativa del Sector Público Local de Navarra, especialmente en los aspectos siguientes:



- Definición del modelo organizativo y, como resultado de ello, del mapa municipal.
- Establecimiento de fórmulas asociativas intermunicipales (fusión, distritos administrativos, agrupaciones,...)
- Reestructuración definitiva de los puestos de trabajo de secretario e interventor.
- Resolución definitiva de la situación de los Montepíos municipales.

*(Ayuntamientos-Parlamento y Gobierno de Navarra/ A) **

2ª. Para los municipios u otras entidades locales que **superen** determinados parámetros -por ejemplo, población, presupuesto, número de empleados- bien de forma individual o agrupada, estudiar la:

- Regulación y normalización de auditorías financieras con carácter anual.
- Analizar la oportunidad de designar un gerente como responsable de las funciones de dirección, organización y coordinación de las dependencias y servicios municipales.
- Elaboración de la Memoria como un estado financiero más integrante de las Cuentas Anuales de la entidad.

(Ayuntamientos-Parlamento y Gobierno de Navarra/ B)

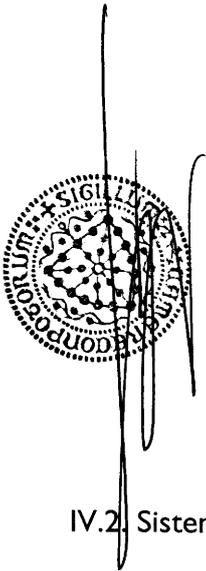
IV.2. Sistema contable-presupuestario

3ª. Continuar con la implantación del **nuevo modelo** de gestión presupuestaria-contable al objeto de ofrecer en los estados financieros la imagen fiel de la actividad municipal desarrollada. *(Ayuntamientos-Gobierno de Navarra/ B)*

4ª. Para las entidades que tienen implantado el Plan General de Contabilidad Pública, completar, de forma progresiva, el desarrollo e implantación de los distintos **módulos complementarios** de información contable-presupuestaria: proyecto de gasto, gasto con financiación afectada, desviaciones en financiación... *(Ayuntamientos/ M)*

5ª. Aplicar con **rigor** los principios contables-presupuestarios, especialmente el de devengo y particularmente al cierre del ejercicio. *(Ayuntamientos/ B) **

6ª. Presentar la información contable-presupuestaria de los Ayuntamientos y sus organismos autónomos de forma **consolidada**, al objeto de ofrecer una visión integradora de la totalidad de las actividades realizadas por el municipio. *(Ayuntamientos/ B)*



IV.3. Ejecución del presupuesto

7ª. Cumplir con los **plazos** establecidos en la legislación vigente en cuanto a la aprobación de los presupuestos municipales, con la finalidad de que éstos se constituyan en una herramienta básica para la gestión local. *(Ayuntamientos/ B) **

8ª. **Mejorar** la aplicación de las técnicas presupuestarias al objeto de que las previsiones iniciales reflejen lo más fielmente posible el plan a desarrollar en el ejercicio. *(Ayuntamientos/ M)*

9ª. Respetar el **carácter limitativo** de los créditos para gastos, acudiendo, en su caso y con carácter previo a su materialización, a la figura de las modificaciones presupuestarias. *(Ayuntamientos/ B) **

10ª. El registro de los gastos e ingresos en la liquidación del presupuesto debe realizarse de acuerdo con su **naturaleza económica**, evitando con ello la distorsión de las cifras presupuestarias. *(Ayuntamientos/ B)*

11ª. Utilizar los registros **extrapresupuestarios** para reflejar las operaciones de tal naturaleza, efectuando revisiones periódicas de sus saldos al objeto de verificar su correcta composición. *(Ayuntamientos/ B) **

IV.4. Procedimientos administrativo-contables

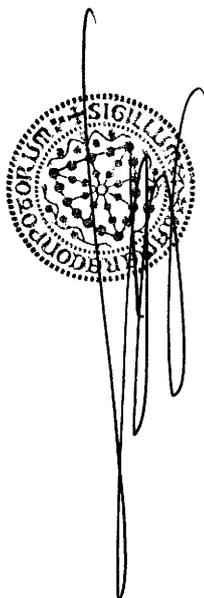
12ª. Definir los procedimientos administrativo-contables **básicos**, estableciendo el organigrama de la entidad, diseñando unas bases de ejecución del presupuesto, determinando las tareas asignadas a cada empleado y delimitando sus funciones y responsabilidades. Al respecto, las citadas bases podrían jugar un papel destacado en esta normalización siempre que las mismas se adapten a la realidad y funcionamiento del ayuntamiento. *(Ayuntamientos/ M)*

13ª. Toda operación que genere derechos y obligaciones para el municipio debe estar respaldada con su correspondiente **documento contable** y acompañada de la justificación oportuna. *(Ayuntamientos/ B) **

14ª. Reforzar los mecanismos de **intervención-control interno** en los procesos básicos de la gestión y para ayuntamientos que superen determinadas variables, su complemento con procedimientos de auditoría interna. *(Ayuntamientos/ B) **

15ª. Establecer aplicaciones informáticas **compatibles** que integren distintos procesos básicos -nómina, inventarios, registros, ...- con la contabilidad. *(Ayuntamientos/ M) **

16ª. Prever la **incidencia** del “Efecto 2.000” y de la entrada en vigor de la moneda única “EURO” tanto en los procedimientos de gestión y de contabilidad afectados como en los sistemas informáticos. *(Ayuntamientos-Gobierno de Navarra/ M) **



IV.5. Gestión de personal

17ª. Aprobar y publicar anualmente la **Plantilla Orgánica** y la Relación de Personal, incluyendo la información que señala la legislación vigente así como las previsiones de vacantes a cubrir y de nuevas contrataciones. *(Ayuntamientos/ B) **

18ª. Estudiar la composición y **adecuación** de la plantilla al objeto de verificar si la misma se adecua a las actuales necesidades de gestión. *(Ayuntamientos/ A)*

19ª. Cada empleado municipal debe contar con un **expediente administrativo** que recoja -permanentemente actualizado- los actos y documentos representativos de su carrera profesional y de sus circunstancias personales. *(Ayuntamientos/ B) **

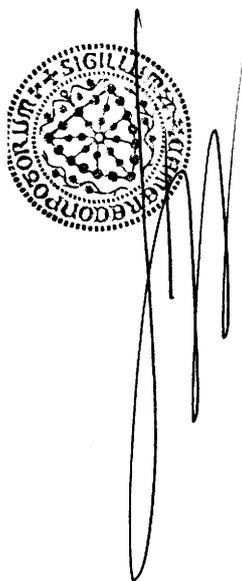
20ª. Evitar el pago de gratificaciones o complementos **no previstos** en la legislación. Igualmente todo tipo de retribución está sujeto a retenciones de IRPF y a Seguridad Social. *(Ayuntamientos/ B)*

21ª. Toda selección e incorporación de personal debe estar supeditada al **cumplimiento** de los principios de publicidad, concurrencia, capacidad y mérito. *(Ayuntamientos/ B)*

22ª. **Formalizar** la relación del municipio con determinadas personas que prestan sus servicios en el mismo, bien mediante el oportuno contrato laboral o bien mediante un arrendamiento de servicios. *(Ayuntamientos/ B) **

23ª. Las **asignaciones por dietas** a corporativos deben estar supeditadas a la efectiva asistencia a plenos y comisiones municipales, aplicando, en su caso, las retenciones fiscales oportunas. *(Ayuntamientos/ B)*

24ª. Fomentar la **formación** de los empleados municipales en función de los objetivos y necesidades de la entidad. *(Ayuntamientos/ M) **



IV.6. Gestión de compras

25ª. Aplicar la **normativa reguladora** de los contratos de asistencia técnica, suministros y gestión de servicios públicos, garantizando la aplicación de los principios de publicidad y libre concurrencia y utilizando de forma justificada el procedimiento negociado. *(Ayuntamientos/ B) **

26ª. El **procedimiento** de compras debe garantizar la autorización, recepción, control de albaranes y facturas y la calidad del producto adquirido. Igualmente debe permitir la actuación de los mecanismos de control interno-intervención. *(Ayuntamientos/ M)*

27ª. Para aquellos Ayuntamientos obligados legalmente -es decir, de más de 5.000 habitantes-, constituir la **Junta de Compras** prevista en la Ley Foral de Administración Local de Navarra. *(Ayuntamientos/ B)*

IV.7. Inversiones y contratación

28ª. Aplicación estricta de la **normativa reguladora** de la contratación de obras, de manera que se aseguren los principios de publicidad y concurrencia. *(Ayuntamientos/ B)**

29ª. Implantar los mecanismos de **control interno** que garanticen una adecuada ejecución y seguimiento -contable y económico- de las inversiones, contemplando y normalizando los aspectos legales, procedimentales y de archivo que exigen una correcta gestión de las mismas, tanto desde la vertiente económica y de racionalidad como del sometimiento al principio de legalidad. *(Ayuntamientos/ M) **

30ª. Justificar adecuadamente mediante los oportunos informes económicos, técnicos y jurídicos **todas las actuaciones** administrativas relativas a cada obra. *(Ayuntamientos/ B)*

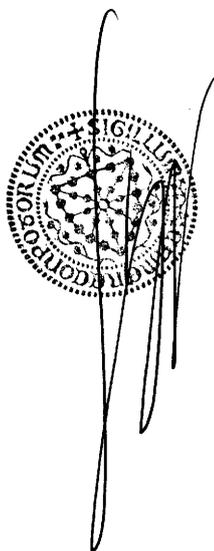
31ª. Los pliegos que regulan los concursos deben de contener unos criterios selectivos definidos exactamente, ordenados por importancia y ponderada su valoración. *(Ayuntamientos/ M) **

32ª. Dado que gran parte de las incidencias observadas en la ejecución de las inversiones proceden de insuficiencias o incorrecciones de los **proyectos**, estudiar las fórmulas que garanticen una correcta y adecuada supervisión de los citados proyectos con carácter previo a su materialización o ejecución. *(Ayuntamientos-Gobierno de Navarra/ A) **

33ª. Ejercer un seguimiento riguroso sobre el **plazo de ejecución** de las obras, máxime cuando este requisito constituye uno de los criterios utilizados y con mayor valoración en los procesos selectivos. En caso de incumplimientos, aplicar las sanciones establecidas en los pliegos *(Ayuntamientos/ B)*

34ª. Al objeto de ajustar el cierre presupuestario, aplicar consistentemente el criterio de **imputar a cada ejercicio** los gastos y, en su caso, ingresos derivados de las inversiones efectuadas en el mismo. *(Ayuntamientos/ B) **

35ª. Previamente a la ejecución de obras e inversiones significativas, disponer de estudios que analicen, además de su viabilidad económica, la **repercusión futura** en los presupuestos municipales de los gastos de funcionamiento y mantenimiento de las mismas. *(Ayuntamientos/ M)*



IV.8. Gastos por transferencias

36ª. Regular el tratamiento de subvenciones a los distintos beneficiarios, estableciendo y **normalizando**, entre otros aspectos, los procedimientos de concesión, los requisitos y las obligaciones de los beneficiarios. *(Ayuntamientos/ B) **

37ª. Realizar de forma periódica planes de revisión de la **aplicación efectiva** de las subvenciones concedidas por el Ayuntamiento. *(Ayuntamientos/ B)*

IV.9. Gestión de ingresos

38ª. Aprobar, con carácter **previo a su cobro**, las ordenanzas, los padrones y tipos impositivos de los distintos conceptos tributarios. *(Ayuntamientos/ B) **

39ª. Diseñar y aplicar sistemáticamente procedimientos que permitan **conciliar y contrastar** los datos derivados de la gestión de ingresos tanto con su registro contable como con recaudación. *(Ayuntamientos/ M)*

40ª. Una vez superado el periodo voluntario de cobro, aplicar los **recargos** e intereses establecidos en la legislación vigente. *(Ayuntamientos/ B)*

41ª. Realizar análisis periódicos sobre la razonabilidad y cobrabilidad de las cantidades **pendientes de cobro**, especialmente los que superen la antigüedad de un año, procediéndose, en su caso, a depurar y regularizar los saldos incobrables. *(Ayuntamientos/ B) **

42ª. Establecer procedimientos normalizados para la gestión de ingresos realizados de forma directa por **personal** propio o ajeno al Ayuntamiento que contemplen, entre otros aspectos, plazos de entrega, soportes prenumerados, justificación e intervención. *(Ayuntamientos/ B)*

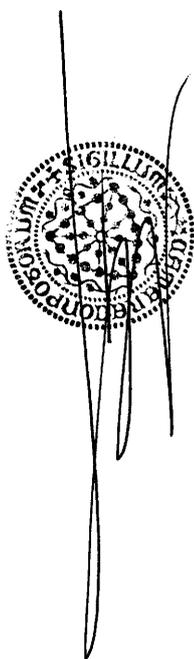
43ª. Respecto al **Agente Ejecutivo**:

- Legalizar su situación en cuanto a la existencia de un contrato y al depósito de la fianza correspondiente.

- Elaborar normas y plazos para el traspaso de la deuda al Agente una vez transcurrido el periodo voluntario, el seguimiento de su gestión de cobro, la presentación periódica de liquidaciones, la razonabilidad de las bajas y la conciliación de los saldos finales.

*(Ayuntamientos/M) **

44ª. Elaborar y actualizar periódicamente los **estudios de costes** sobre el servicio prestado o actividad realizada para respaldar la cuantía de las tasas y precios públicos. Al respecto debe estudiarse la repercusión de los costes derivados de la amortización del inmovilizado. *(Ayuntamientos/ A)*



IV.10. Tesorería

45ª. Elaborar unas normas que regulen el funcionamiento de la tesorería municipal que contemple unos procedimientos **mínimos y básicos** de control. En concreto:

- Dentro de lo razonable, una adecuada segregación de funciones.
- Control y uso restringido de la caja metálico.
- Arqueos y conciliaciones periódicas, debidamente documentadas.
- Firmas mancomunadas para la disposición de fondos.

*(Ayuntamientos/ B) **

46ª. En el cálculo del Remanente de Tesorería, considerar, de acuerdo con criterios coherentes, una **provisión** razonable de deudores de dudoso cobro. *(Ayuntamientos/ M)*

47ª. Al menos cuando la situación financiera lo demande, elaborar **planes de tesorería** que permita prever las necesidades y disponibilidades monetarias para un periodo determinado. *(Ayuntamientos/ M)*

IV.11. Inventario-Patrimonio

48ª. **Actualizar** el inventario del patrimonio municipal y establecer un sistema de control y seguimiento de altas y bajas que asegure y facilite su permanente actualización y contabilización. *(Ayuntamientos/ A) **

49ª. **Escriturar e inscribir** en el correspondiente registro de la propiedad la totalidad de bienes inmuebles y comunales. *(Ayuntamientos/ A)*

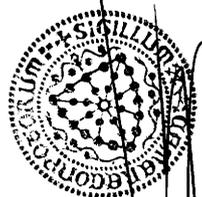
IV.12. Urbanismo

50ª. **Adaptar** el planeamiento urbanístico de cada entidad a la normativa vigente. *(Ayuntamientos/ A)*

51ª. Constituir el **Patrimonio Municipal del Suelo** y cumplir con el resto de obligaciones urbanístico-contables establecidas en la actual normativa. *(Ayuntamientos/ M) **

52ª. Toda operación de naturaleza urbanística debe reflejarse con la suficiente **transparencia**, estar soportada en los correspondientes informes técnicos y acompañarse, en su caso, de los pertinentes estudios de oportunidad y racionalidad que la justifiquen. *(Ayuntamientos/ M) **

53ª. En determinados supuestos o situaciones, sería conveniente que la entidad disponga de **personal propio** para la tramitación y gestión urbanística. *(Ayuntamientos/ M)*



IV.13. Organismos autónomos

Prácticamente la totalidad de las recomendaciones incluidas en este Informe son aplicables a la gestión de los organismos autónomos municipales. No obstante, se incide especialmente en:

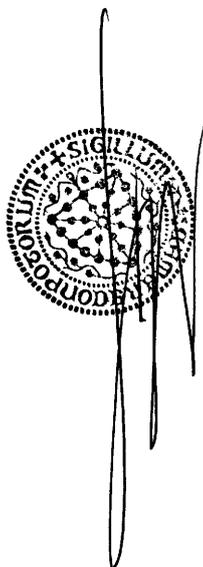
54ª. Los organismos autónomos, como entidades públicas, deben sujeta su actividad a la **normativa pública local**, especialmente en materias de contratación administrativa, de presupuestos, de contabilidad pública y de gestión de personal. *(Ayuntamientos/ B) **

55ª. Previo a su configuración, debe procederse, en primer lugar, a definirse el **modelo organizativo** del Ayuntamiento en cuanto a los servicios a prestar, las fórmulas de prestación y sus costes. Posteriormente, se analizará la fórmula de organismo autónomo en cuanto a su oportunidad y ventajas para la gestión municipal y se definirá expresamente las competencias que asume, junto con los gastos e ingresos correspondientes. *(Ayuntamientos/ M) **

56ª. La **contabilidad** de los organismos autónomos, además de su sujeción a la estructura y principios de contabilidad pública, debe adaptarse a las exigencias reales de la gestión del propio ente. *(Ayuntamientos/ B)*

57ª. El Ayuntamiento debe establecer los **procedimientos y mecanismos** precisos de control, asesoramiento, tutela e intervención de la actividad desarrollada por sus organismos autónomos. *(Ayuntamientos/ B) **

58ª. Analizar la conveniencia de mantener determinados organismos autónomos, especialmente aquéllos cuya actividad administrativa se realiza o deba realizarse desde el propio Ayuntamiento. Al respecto podría estudiarse, entre otras fórmulas, la posibilidad de su conversión en **servicio municipal descentralizado**. *(Ayuntamientos/ M)*



IV.14. Eficacia, eficiencia y economía

59ª. Aplicar, en aquellas actividades que se considere, las **nuevas técnicas** de gestión -presupuesto por programas, por actividades, por objetivos...- que, a través de la definición de objetivos e indicadores, permitan la realización de análisis sobre la gestión municipal desde el punto de vista operativo o de eficacia, eficiencia y economía en la utilización de los recursos públicos locales. *(Ayuntamientos-Gobierno de Navarra/ A)*

60ª. Diseñar un sistema de **costes simplificado** que facilite la distribución y reparto de los gastos generales y de administración entre las distintas actividades objeto de análisis operativo y que sirva, igualmente, para la cuantificación de las tarifas a aplicar en las tasas y precios públicos. *(Ayuntamientos-Gobierno de Navarra/ M) **

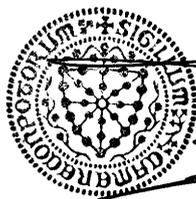
61ª. Dentro de las limitaciones y posibilidades que presenta la actual legislación, introducir progresivamente **conceptos retributivos de naturaleza variable** ligados, por ejemplo, a los logros conseguidos, productividad y/o a los ahorros presupuestarios obtenidos. *(Ayuntamientos-Gobierno de Navarra/ A)*

IV.15. Situación económico-financiera

62ª. Continuar con la política de **contención y racionalización** del gasto público local. Al respecto debe incidirse en la priorización de las inversiones a realizar a medio plazo, teniendo en cuenta los objetivos que se pretenden alcanzar, su coste, las necesidades de financiación -tanto propias como ajenas-, la capacidad y esfuerzo fiscal aplicado y su viabilidad y rentabilidad financiera y social. **(Ayuntamientos/ A) ***

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

Pamplona, 13 de agosto de 1999.



El Presidente,

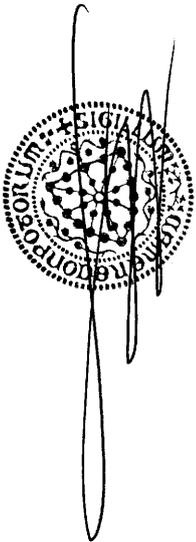
CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAEARRAOKO
KONTUEEN
KANBARRA

Luis Muñoz Garde

APÉNDICES

Apéndice 1. Evolución de la situación financiera de los Ayuntamientos y Mancomunidades (1994-1997)

Apéndice 2. Implantación del nuevo sistema contable en las entidades locales.



APÉNDICE I. Evolución de la situación financiera del Sector Público Local 1994-1997

Con este Apéndice se pretende realizar una aproximación a la evolución de la situación financiera de las entidades locales de Navarra -Ayuntamientos, Concejos, Mancomunidades y Agrupación de Municipios- dentro del ámbito temporal objeto de este Informe.

Para cada grupo de entidades locales -ayuntamiento/concejo y mancomunidad/agrupación- se analiza y comenta los siguientes aspectos:

- Evolución de la liquidación de presupuestos
- Estructura de los gastos e ingresos en masas presupuestarias y en índices
- Ratios e indicadores más significativos, de acuerdo con los definidos en el anexo 4.
- Análisis del gasto funcional para los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes.

Determinados cálculos se estiman tanto en pesetas corrientes como constantes.

El análisis anterior se completa con un estudio sobre la evolución de la deuda de las entidades locales.

Por último indicar que la base de datos utilizada corresponde a los Informes del Sector Público Local publicados por esta Cámara desde 1994 a 1997, de acuerdo con la información proporcionada por el Gobierno de Navarra-Departamento de Administración local y que se refieren al siguiente porcentaje de población -ayuntamientos y concejos- y al siguiente número de mancomunidades/agrupaciones:

	1994	1995	1996	1997
Ayuntamientos (% población)	94,8%	94%	93%	96,5%
Mancomunidades (número)	33	38	27	47

A. AYUNTAMIENTOS Y CONCEJOS

La liquidación de los presupuestos de los Ayuntamientos y Concejos de Navarra en el periodo de 1994 a 1997 se recogen en el cuadro siguiente. De su análisis destacamos:

- Los **ingresos reconocidos** evolucionan desde 53.106 millones -1994- hasta 64.755 millones -en 1996-, esto es un incremento del 22 por ciento; los **gastos reconocidos**, en cambio pasan de 51.077 millones a 58.748 millones, es decir, un aumento del 15 por ciento. Por tanto se observa que los gastos de ayuntamientos y concejos han crecido en menor proporción que los ingresos, en definitiva una cierta contención de los mismos.

Ejecución presupuesto de ingresos Ayuntamientos y Concejos (derechos liquidados)

Evolución 1994-1997

(en miles de ptas)

Concepto	Capítulo	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
Impuestos directos	1	7.278.940	8.146.858	8.225.467	8.902.143
Impuestos indirectos	2	1.705.136	1.860.207	4.432.776	5.051.046
Tasas y otros ingresos	3	11.709.689	12.112.637	11.824.841	14.614.978
Transferencias corrientes	4	16.510.843	16.985.369	18.128.880	21.285.259
Ingresos patrimoniales	5	822.335	841.163	1.061.703	1.198.797
Enajenación inversiones reales	6	2.620.136	1.568.679	1.845.209	1.646.337
Transferencias de capital	7	6.594.101	5.532.572	4.263.797	6.113.110
Variación activos financieros	8	442.989	415.223	347.261	492.008
Variación pasivos financieros	9	5.421.657	2.310.930	4.573.756	5.451.795
Total		53.105.826	49.773.638	54.703.690	64.755.473



Ejecución presupuesto de gastos Ayuntamientos y Concejos (obligaciones reconocidas)

Evolución 1994-1997

(en miles de ptas)

Concepto	Capítulo	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
Remuneraciones del personal	1	15.018.661	15.454.021	16.581.548	18.681.996
Compra bns corrientes y serv.	2	10.507.266	11.526.958	12.364.276	13.840.513
Intereses	3	1.608.290	1.522.438	1.425.858	1.358.598
Transferencias corrientes	4	3.385.186	3.488.827	3.702.102	4.208.946
Inversiones reales	6	15.814.427	14.298.514	14.165.753	17.018.009
Transferencias de capital	7	322.183	322.816	297.992	429.092
Variación activos financieros	8	944.335	610.149	303.987	527.172
Variación pasivos financieros	9	3.476.943	3.024.415	2.508.923	2.683.778
Total		51.077.291	50.248.138	51.350.439	58.748.104

- En relación con el *Producto Interior Bruto de Navarra*³, los ingresos y gastos representan el siguiente porcentaje:

Porcentaje de gastos e ingresos sobre el PIB de Navarra				
	1994	1995	1996	1997
Ingresos	5,1%	4,4%	4,6%	5,1%
Gastos	4,9%	4,4%	4,3%	4,6%

En tanto el PIB de Navarra en el cuatrienio ha crecido un 21 por ciento, los ingresos y gastos de los Ayuntamientos y Concejos lo hacen en un 22 y 15 por ciento, respectivamente. Es decir, los gastos han crecido en menor proporción que el PIB; los ingresos, en cambio, lo hacen en términos parecidos.

Por otra parte, el total de ingresos se sitúan en torno al 5 por ciento del PIB, mientras que los gastos no superan ese porcentaje.

- Si analizamos en *pesetas constantes* -año base 1994- la evolución de dichos presupuestos y lo desglosamos en las principales masas presupuestarias, obtenemos para los ingresos:

Ingresos	1994	1995	1996	1997
Tributarios	100	101	108	123
Transferencias	100	92	88	105
Patrimoniales	100	66	77	74
Financieros	100	44	76	90
Total	100	89	94	108

Los ingresos se han incrementado en un 8 por ciento en pesetas constantes.

La masa presupuestaria que experimenta un mayor crecimiento se corresponde con los ingresos procedentes de tributos que aumentan en un 23 por ciento, en tanto que las transferencias sólo lo hacen en un 5 por ciento.

Tanto los financieros como los patrimoniales -especialmente éstos últimos- disminuyen, en pesetas constantes, dentro del periodo observado.

Respecto a los gastos, la evolución es la siguiente:

Gastos	1994	1995	1996	1997
Funcionamiento	100	100	103	113
Inversiones	100	86	82	96
Financieros	100	81	47	67
Total	100	93	92	102

Los gastos en pesetas constantes sólo han aumentado en un 2 por ciento

³ De acuerdo con los datos aportados por el Gobierno de Navarra, el PIB en los años de de 1994 a 1997 es de 1.048, 1.140, 1.200 y 1.267 millardos de pesetas, respectivamente

La masa que experimenta un mayor crecimiento es los gastos de funcionamiento con un 13 por ciento en el periodo, especialmente en el último ejercicio.

Los gastos en inversiones se han recuperado en el último ejercicio, alcanzado prácticamente los niveles de 1994.

Los gastos financieros se han reducido en un 33 por ciento, si bien en 1997 se observa un cierto repunte.

• Si atendemos propiamente a la *composición de los gastos e ingresos en masas presupuestarias*, obtenemos los siguientes resultados:

Ingresos	1994	1995	1996	1997
Tributarios	39	44	45	44
Transferencias	44	45	41	42
Patrimoniales	6	5	5	5
Financieros	11	6	9	9
Total	100%	100%	100%	100%

Destacamos básicamente:

La consolidación de la preponderancia de los ingresos tributarios frente a los de transferencias en los dos últimos ejercicios, que podría explicarse con la entrada en vigor de la nueva ley foral de Haciendas Locales.

La estabilidad en la composición de las masas presupuestarias

El fuerte peso de las transferencias y el relativo escaso peso específico de las fuentes financieras.

Respecto a gastos,

Gastos	1994	1995	1996	1997
Funcionamiento	57	61	64	62
Inversiones	31	29	28	30
Financieros	12	10	8	8
Total	100%	100%	100%	100%

Resaltamos:

Los gastos de funcionamiento -básicamente personal y compras- absorben prácticamente dos tercios del total de gastos

Alrededor del 30 por ciento del gasto se destina a inversiones

Disminución de las operaciones financieras en un 33 por ciento.

• En el cuadro siguiente se refleja la *evolución de los indicadores y ratios* habitualmente utilizados por esta Cámara en sus análisis y referidos al periodo de 1994 a 1997. De su análisis destacamos:

Ayuntamientos y Concejos
Indicadores más significativos.- Evolución 1994-1997

	1994	1995	1996	1997
Superávit/déficit presupuestario (millones)	2.029	-475	3.353	6.007
Ingresos por habitante (pesetas)	104.392	98.660	113.429	126.401
Gastos por habitante (pesetas)	100.405	99.600	106.476	114.675
Carga financiera por habitante (pesetas)	9.996	9.013	8.159	7.891
Ingreso tributario por habitante (pesetas)	40.679	43.845	50.766	55.765
Nivel de endeudamiento (porcentaje)	13%	11%	9%	8%
Límite de endeudamiento (porcentaje)	24%	24%	25%	28%
Ahorro neto (porcentaje)	11%	12%	16%	20%
Índice de personal (porcentaje)	29%	31%	32%	32%
Índice de inversión (porcentaje)	32%	29%	28%	30%
Dependencia subvenciones (porcentaje)	44%	45%	41%	42%
Gasto corriente/habitante (pesetas)	59.993	63.414	70.653	74351
Capacidad de endeudamiento (límite-nivel)	11%	12%	16%	20%
Gasto corriente/Gasto total (porcentaje)	60%	64%	66%	65%
Ingreso corriente/Ingreso total (porcentaje)	72%	80%	80%	79%

• El saldo presupuestario positivo de 1997 -6007 millones- prácticamente triplica el obtenido en 1994.

• La carga financiera por habitante ha disminuido en el periodo en 2.113 pts, es decir, en un 21 por ciento.

• Los gastos corrientes se han incrementado en un 24 por ciento, que representa un aumento en pesetas de 14.310 pts.

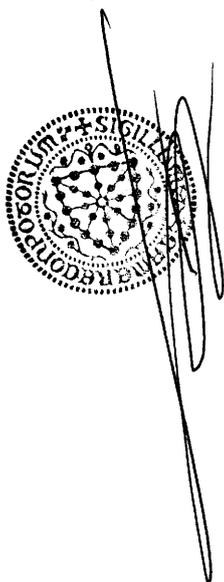
• El índice de personal se incrementa en 3 puntos alcanzando el 32 por ciento de los gastos, en tanto que el de inversiones se reduce en 2 puntos situándose en el 30 por ciento.

• Los ingresos tributarios por habitante han crecido en 15.054 pts, esto es, en un 37 por ciento, porcentaje que supera significativamente el crecimiento global experimentado por el total de ingresos en pesetas corrientes -22 por ciento-.

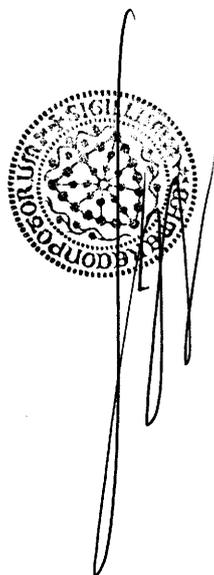
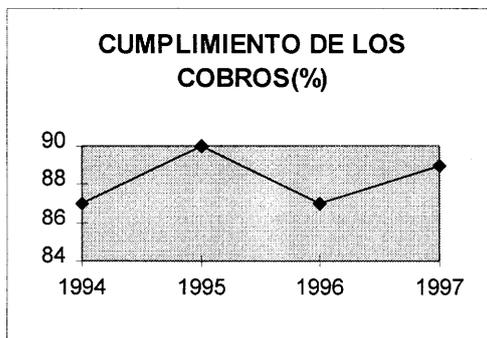
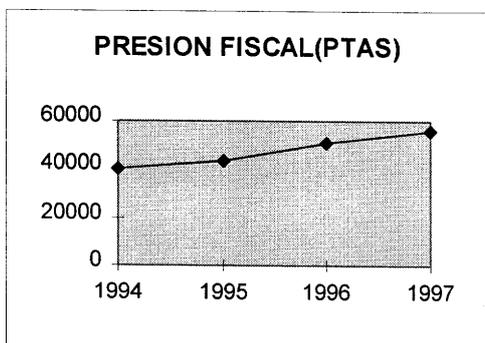
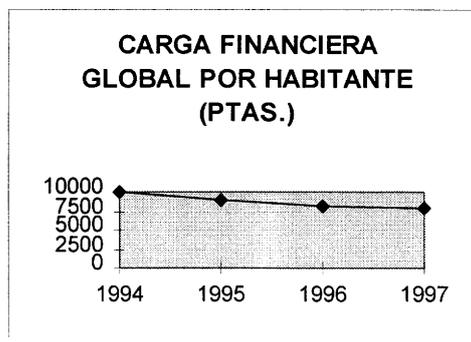
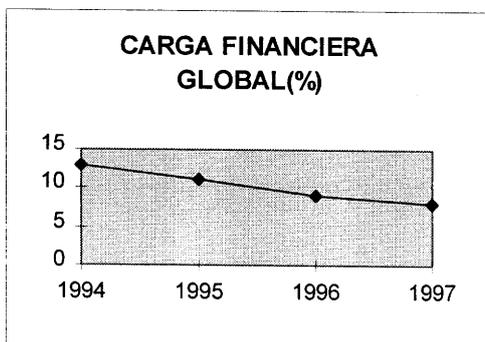
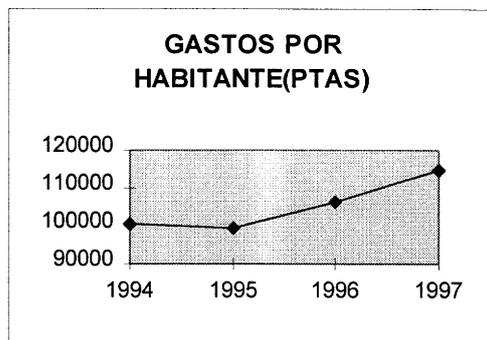
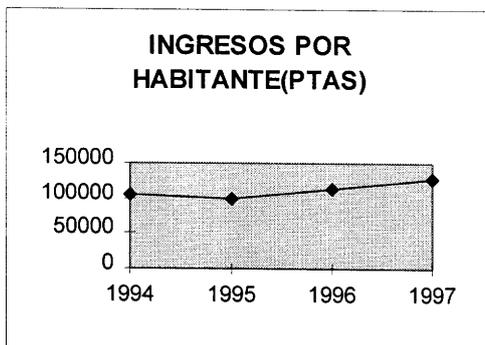
• La dependencia de subvenciones se ha reducido en dos puntos, situándose en 1997 en el 42 por ciento de los ingresos.

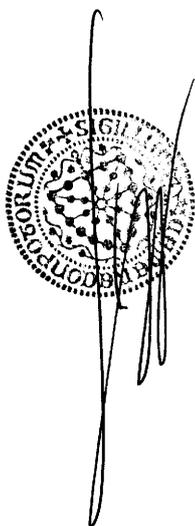
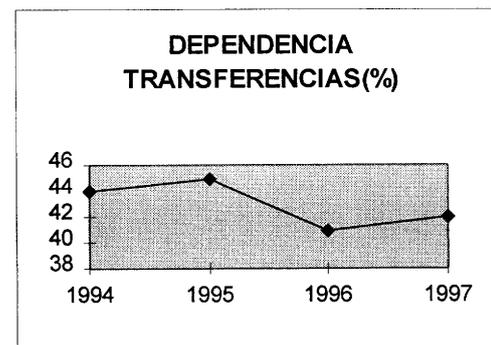
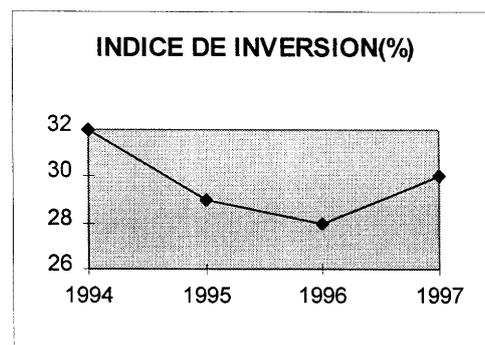
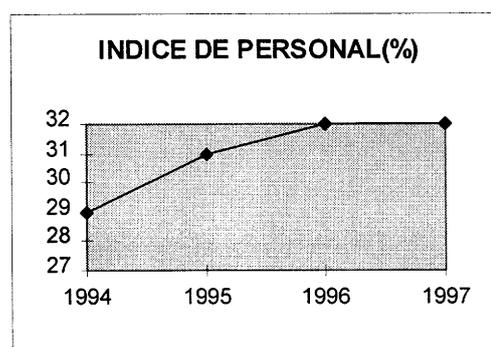
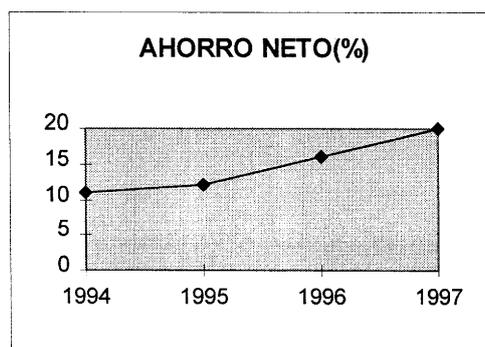
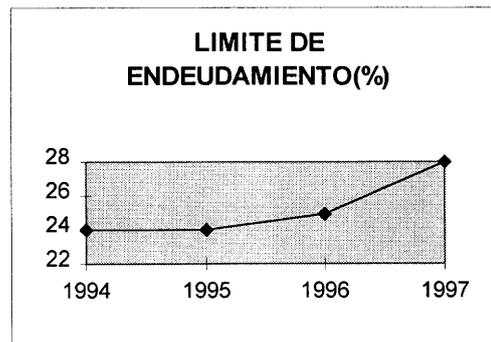
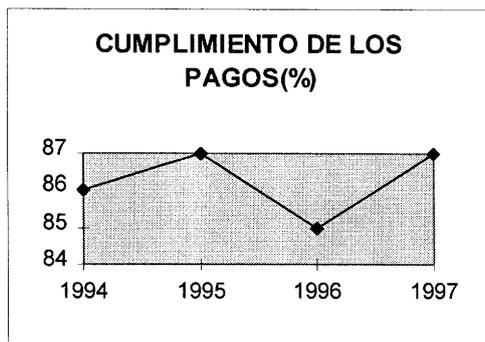
• El nivel de endeudamiento ha disminuido de forma importante al pasar de un 13 a un 8 por ciento, así como el límite de endeudamiento se ha incrementado en 4 puntos.

• A continuación se muestra, de forma gráfica, la evolución de los principales indicadores en el periodo de 1994 a 1997.



Evolución ratios 94-97 de Ayuntamientos y Concejos





• Por último, se muestra para los *Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, el gasto atendiendo a la clasificación funcional, aplicable con carácter general desde 1995.*

Ejecución funcional de gastos ayuntamientos >5.000 habitantes
Evolución 1995-1997 por grupo de función
(en miles de pesetas)

Grupo funcional	Año 1995	% s/ total	Año 1996	% s/ total	Año 1997	% s/ total
0.- Deuda pública	2.521.724	9	1.909.600	6	1.721.735	5
1.- Administración general	2.490.033	9	2.701.729	8	2.725.481	8
2.- Protección civil y seguridad ciudadana	2.312.274	8	2.703.531	8	2.884.196	9
3.- Seguridad, protección y promoción social	5.169.119	18	5.964.762	19	6.620.189	20
4.- Producc. de bienes pcos de carácter social	14.330.246	49	16.353.360	51	16.872.875	50
5.- Producc. de bienes de carácter económico	1.433.209	5	995.790	3	1.077.474	3
6.- Regulación económica de carácter general	646.786	2	715.683	2	727.738	2
7.- Regulación económica de sectores productivos	268.986	1	220.134	1	393.936	1
8.- OO.AA. Administvos, comerc., Industr., O financ.	112.569	0	646.315	2	749.378	2
9.- Transferencias a administraciones públicas	180	0	2.718	0	366	0
Total	29.285.126	100	32.213.623	100	33.773.368	100

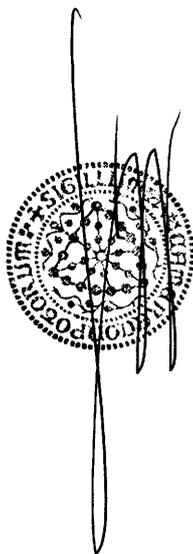
Prácticamente el 80 por ciento del gasto se destina a tres funciones que permanecen con parecido peso específico en los tres ejercicios. En concreto, *producción de bienes económicos de carácter social* con un 50 por ciento en 1997, *seguridad y protección social* con un 20 por ciento y *protección y seguridad ciudadana* con un 9 por ciento.

B. MANCOMUNIDADES Y AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS

Las conclusiones que se enuncian a continuación están significativamente afectadas por la disparidad del número cuentas remitidas por estas entidades la Gobierno de Navarra en los cuatro años objeto de análisis. No obstante, se procura extraer un conjunto de conclusiones a las que afecte lo mínimo estas circunstancias.

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de la liquidación de los presupuestos de las Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios para el periodo de 1994 a 1997.

Los *ingresos* de las Mancomunidades evolucionan desde 3.044 millones hasta 11.225 millones, es decir, un aumento espectacular del 369 por ciento. El porcentaje de aumento de *gastos* es de 362 por ciento, alcanzando en 1997 la cifra de 10.864 millones. Por tanto, se detecta un crecimiento prácticamente paralelo entre ambos conceptos.



Ejecución presupuesto de ingresos Mancomunidades (Derechos liquidados)

Evolución 1994-97

(en miles de pesetas)

Concepto	Capítulo	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
Impuestos directos	1	0	0	0	0
Impuestos indirectos	2	0	0	0	0
Tasas y otros ingresos	3	1.084.922	5.104.446	4.432.015	5.918.094
Transferencias corrientes	4	806.833	1.268.632	1.024.769	1.892.387
Ingresos patrimoniales	5	31.148	201.826	193.463	152.290
Enajenación inversiones reales	6	8.178	29.478	11.466	104.296
Transferencias de capital	7	973.120	2.822.052	2.512.933	2.857.491
Variación activos financieros	8	105.715	125.742	116.112	70.449
Variación pasivos financieros	9	34.252	115.739	19.724	230.300
Total		3.044.168	9.667.915	8.310.482	11.225.307

Ejecución presupuesto de gastos Mancomunidades (Obligaciones reconocidas)

Evolución 1994-1997

(en miles de pesetas)

Concepto	Capítulo	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
Remuneraciones del personal	1	464.432	696.777	467.399	999.579
Compra bns corrientes y serv.	2	364.053	1.268.191	1.012.588	1.335.829
Intereses	3	69.926	242.667	176.035	121.227
Transferencias corrientes	4	637.929	2.965.161	105.433	3.763.691
Inversiones reales	6	1.168.182	3.502.546	6.456.056	3.295.069
Transferencias de capital	7	6.056	13.801	18.660	421.560
Variación activos financieros	8	166.200	174.254	152.561	133.167
Variación pasivos financieros	9	125.625	485.427	438.515	793.750
Total		3.002.403	9.348.824	8.827.247	10.863.872

• En relación al **PIB** de Navarra, la importancia de los gastos e ingresos⁴ de las Mancomunidades se recoge en el cuadro siguiente. De su lectura se aprecian significativas alteraciones de valor en el periodo; no obstante, según la tendencia de los últimos años, los gastos-ingresos de las Mancomunidades se situarían en torno al 0,9 por ciento del PIB de la Comunidad Foral.

Porcentaje de gastos e ingresos sobre el PIB de Navarra

	1994	1995	1996	1997
Ingresos/Gastos	0,3%	0,9% ↘	0,7%	0,9%

⁴ No se hace distinción, como en el caso de los ayuntamientos, al no observarse valores significativamente distintos entre los gastos e ingresos en su relación con el PIB

• Si analizamos en **pesetas constantes** -año base 1994- la evolución de dichos presupuestos y lo desglosamos en las principales masas presupuestarias, obtenemos para los ingresos y gastos:

Ingresos	1994	1995	1996	1997
Tributarios	100	445	372	485
Transferencias	100	217	181	237
Patrimoniales	100	562	479	585
Financieros	100	163	89	191
Total	100	291	241	317

Gastos	1994	1995	1996	1997
Funcionamiento	100	318	99	370
Inversiones	100	283	463	259
Financieros	100	236	193	257
Total	100	285	251	302

Los ingresos experimentan un crecimiento en pesetas constantes del 317 por ciento. En cuanto a su composición, lo más relevante es el crecimiento de los tributarios -485 por ciento- y de los patrimoniales -85 por ciento-, si bien en este último caso esta tipología de ingresos tiene escaso peso relativo sobre el total.

Para gastos, su crecimiento es del 302 por ciento -15 puntos inferior al de ingresos-, destacando el crecimiento de los de funcionamiento, explicado básicamente por el incremento de las transferencias a sociedades instrumentales.

• Si atendemos propiamente a la **composición de los gastos e ingresos en masas presupuestarias**, obtenemos los siguientes resultados:

Ingresos	1994	1995	1996	1997
Tributarios	36	53	53	53
Transferencias	58	42	43	42
Patrimoniales	1	2	2	2
Financieros	5	3	2	3
Total	100%	100%	100%	100%

Gastos	1994	1995	1996	1997
Funcionamiento	49	53	18	56
Inversiones	39	37	73	34
Financieros	12	10	9	10
Total	100%	100%	100%	100%



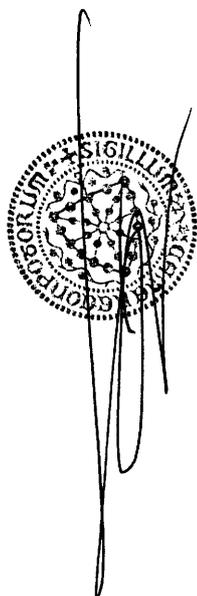
En ingresos, se aprecia una estabilidad en la composición de las fuentes de financiación, que básicamente proceden de los ingresos propios tributarios - esencialmente tasas- y de las transferencias. Entre ambas, explican el 95 por ciento de los ingresos.

En gastos, sin embargo, se aprecian fuertes oscilaciones fundamentalmente en 1996, que dificultan extraer algún tipo de conclusión coherente.

• Por último, se muestra la *evolución de los indicadores y ratios*, observándose importantes desviaciones en parte originadas en el distinto volumen de información remitida y analizada en cada ejercicio. No obstante destacamos como valores representativos de una tendencia los siguientes: unos ingresos tributarios por habitante en torno a las 7.700 pts, un nivel de endeudamiento alrededor del 10 por ciento, una dependencia de subvenciones de un 42 por ciento y una aplicación a inversiones de un 35 por ciento del total de gastos.

Mancomunidades
Indicadores más significativos.- Evolución 1994-1997

	1994	1995	1996	1997
Superávit/déficit presupuestario (millones)	42	319	-517	361
Ingresos por habitante (pesetas)	8.127	13.871	14.780	14.677
Gastos por habitante (pesetas)	8.016	13.414	15.699	14.205
Carga financiera por habitante (pesetas)	522	1.045	1.093	1.196
Ingresos tributarios por habitante (pesetas)	2.897	7.324	7.882	7.738
Nivel de endeudamiento (porcentaje)	10%	11%	11%	11%
Límite de endeudamiento (porcentaje)	24%	25%	72%	23%
Ahorro neto (porcentaje)	14%	14%	61%	12%
Índice de personal (porcentaje)	15%	7%	5%	9%
Índice de inversión (porcentaje)	39%	38%	73%	34%
Dependencia subvenciones (porcentaje)	58%	42%	43%	42%
Gasto corriente/habitante (pesetas)	4.102	7.422	3.133	8.133
Capacidad de endeudamiento (límite-nivel)	14%	14%	61%	12%
Gasto corriente/Gasto total (porcentaje)	51%	55%	20%	57%
Ingreso corriente/Ingreso total (porcentaje)	63%	68%	68%	71%



C. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA

De acuerdo con la información obtenida y con las limitaciones puestas de manifiesto en apartados anteriores, en el cuadro siguiente se muestra la evolución de la deuda viva de los entes locales (en millones):

Entidad	1994	1995	1996	1997	% 1997/1994
Municipios	19.728	17.862	19.547	22.209	13
Concejos	529	467	420	379	-28
Mancomunidades	2.967	2.483	1.921	1.182	-60
Total	23.224	20.812	21.888	23.770	2

De su análisis destacamos:

A finales de diciembre de 1997, la deuda viva de las entidades locales asciende a 23.770 millones, es decir, 546 millones más que en 1994. Esta cuantía representa un porcentaje de incremento del 2 por ciento, muy inferior al experimentado por los gastos del Sector -15 por ciento, en pesetas corrientes-. En consecuencia, las entidades locales han generado recursos de otras fuentes de financiación para sufragar los gastos en que han incurrido en el periodo.

Dentro del sector, el incremento se concentra exclusivamente en los Municipios, con un aumento del 13 por ciento; el resto, disminuye su deuda, en porcentajes muy significativos.

Atendiendo al prestatario, el total de la deuda en el periodo objeto de análisis se desglosa en:

Deuda	1994	%	1997	%
Con Gobierno Navarra	7.216	31	5.202	22
Con entidades financieras	16.008	69	18.568	78
Total	23.224	100%	23.770	100%

Es decir, se aprecia una disminución del peso específico del endeudamiento con el Gobierno de Navarra, adquiriendo un mayor protagonismo las entidades financieras.

Si atendemos por zonas geográficas, las deudas de los municipios y concejos, en porcentaje y per capita, se destaca:

Deuda viva municipios y concejos
Distribución por zonas

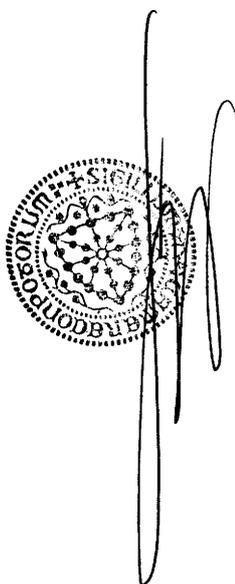
Zonas	1994		1995		1996		1997	
	% s/total	Per capita						
Valles cantábricos	9	66.195	9	67.953	10	76.839	8	73.487
Valles precantábricos	4	34.165	4	33.139	3	28.738	3	31.989
Valles pirenaicos	2	40.402	2	36.713	2	32.949	2	50.185
Valles prepirenaicos	3	50.260	3	48.640	2	42.276	3	53.902
Comarca de Pamplona	33	24.246	32	21.840	40	31.349	46	39.745
Tierra Estella	5	30.114	5	26.263	4	21.451	4	26.294
Media oriental	7	47.468	8	48.634	7	51.169	4	36.827
Ribera Alta	15	79.247	12	65.663	7	53.699	7	63.050
Ribera Sur	22	55.338	25	59.295	25	65.440	23	71.051
Total	100	38.101	100	35.783	100	40.668	100	46.648

• Porcentualmente, las zonas de la Comarca de Pamplona y de la Ribera del Sur explican prácticamente dos tercios del total de la deuda viva.

• En relación a 1994, destaca el fuerte incremento del peso específico de la deuda de la Comarca de Pamplona sobre el total, ya que pasa de representar el 33 por ciento en 1994 al 46 por ciento en 1997. En sentido contrario, la reducción de la Ribera Alta -del 15 al 7 por ciento-.

- La deuda per capita global evoluciona desde 38.101 pts/habitante en 1994 hasta 46.648 pts/habitante en 1997.

- Por zonas, superan la anterior media de forma significativa, las zonas de los Valles Cantábricos y de la Ribera Sur, con valores superiores a las 71.000 pts por habitante -en 1997-. Los valores más inferiores se observan en Tierra Estella con 20.000 menos que la media -para 1997-; igualmente señalar que la deuda per capita de la Comarca de Pamplona es 7.000 pts inferior a la media -para 1997-.



APÉNDICE 2. Implantación del nuevo sistema contable en las EE.LL. de Navarra

En este Apéndice se pretende señalar los eventos básicos que han marcado y configurado el proceso de implantación del nuevo modelo contable de las entidades locales de Navarra.

1º. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFAL) sienta las bases del sistema contable a aplicar por las entidades locales de Navarra que viene a sustituir al modelo que básicamente diseñó el antiguo Reglamento de Administración Municipal (RAM).

Así, en los art. 292 y ss, la citada LFAL contiene los principios básicos que regulan el nuevo sistema, y que en resumen son:

Las EE.LL. y sus organismos autónomos están sometidos al régimen de contabilidad pública, sujeción que entre otros aspectos conlleva la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones a la Cámara de Comptos.

Los fines que se persiguen con la contabilidad son básicamente:

- Establecer el balance de la entidad.
- Determinar sus resultados.
- Registrar la ejecución de los presupuestos.
- Registrar y controlar los movimientos de Tesorería.
- Formación de la Cuenta General.
- Facilitar los controles de legalidad, financiero y de eficacia.
- Posibilitar la formación del inventario municipal.

La contabilidad se llevará en los soportes técnicos que se consideren más idóneos.

Corresponde a la intervención municipal llevar y desarrollar la contabilidad y el seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Corresponde al Gobierno de Navarra la elaboración de las correspondientes normas e instrucciones de contabilidad, contemplando igualmente un tratamiento diferenciado para las pequeñas entidades locales.

Los aspectos anteriores se desarrollarán y concretarán en una futura Ley Foral de Haciendas Locales.

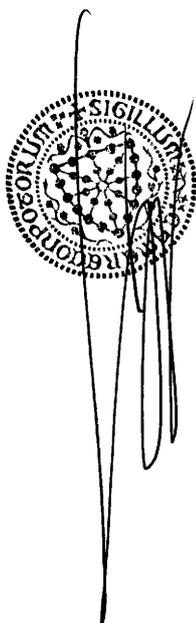
2º. Entre 1992 y 1993 y con la participación de las entidades y administraciones públicas implicadas, se configura el diseño básico del modelo contable a aplicar con las siguientes características:

Su referente lo constituye el modelo de gestión presupuestaria y contable aplicado en el régimen común y que a los efectos estrictamente contables se define o contempla en el Plan General de Contabilidad Pública adaptado al Sector Local. Este modelo se adaptará a las peculiaridades de las entidades navarras.

Su implantación inicial tendrá carácter experimental y se centrará especialmente en las entidades locales de mayor población y/o recursos.

Las conclusiones y problemáticas derivadas de la anterior experiencia se trasladarán a la futura normativa.

Se crea una Comisión de Seguimiento.



Se establece un plan de implantación con financiación del Gobierno configurado en sucesivas fases y que abarca:

- Adquisición de hardware.
 - * Formación teórica.
- Formación en los programas informáticos.
 - * Asistencia técnica.
- Apoyo a la implantación mediante la participación de un equipo de 13 diplomados.

3º. FASE 1ª (1994-1996). Se implanta de forma voluntaria y experimental el Plan en todos los Ayuntamientos con población superior a 5.000 habitantes y en dos Mancomunidades, incluyéndose sus organismos autónomos. Ello supuso un total de 46 entidades locales.

4º. En marzo de 1995 se aprueba la Ley Foral 2/1995, de las Haciendas Locales de Navarra (LFHL), la cual, en consonancia con los principios de la LFAL, configura definitivamente el marco regulador del sistema contable a aplicar por las entidades locales y autoriza al Gobierno de Navarra a:

- Aprobar las normas contables de carácter general.
- Aprobar el Plan General de Cuentas.
- Establecer los libros o registros obligatorios.
- Determinar la estructura y justificación de las cuentas.

5º. FASE 2ª (1998-1999). Implantación experimental en todas las entidades locales con población entre 2.000 y 5.000 habitantes. Ello representa un total de 36 ayuntamientos y 6 mancomunidades.

6º. En diciembre de 1998, se publican en el BON los decretos forales de desarrollo de la normativa contable prevista en la LFHL. En concreto:

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 aplicable a entidades locales con población inferior a 3.000 habitantes

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.

A modo de resumen indicar las especificidades más significativas del modelo contable aplicable:

Para entidades con población superior a 3.000 habitantes, el modelo contable se apoya en el Plan General de Contabilidad Pública y su llevanza se realiza con procedimientos informáticos.

No obstante, se ha considerado conveniente y así ha sido asumido voluntariamente por las correspondientes entidades locales, que los ayuntamientos de más de 2.000 habitantes también aplicaran el Plan.

Las entidades locales con población inferior a 2.000, llevarán su contabilidad de acuerdo con un modelo exclusivamente presupuestario que se define por el principio de partida simple y que se desarrolla a través de tres módulos de información básicos: presupuestos, operaciones no presupuestarias y patrimonio. No obstante, cada entidad de este estrato poblacional puede adoptar el acuerdo de acogerse al modelo contable general.

Dado las peculiaridades y tamaño de estas entidades menores de 2.000 habitantes, está previsto tanto la llevanza informática como la manual del modelo contable presupuestario.

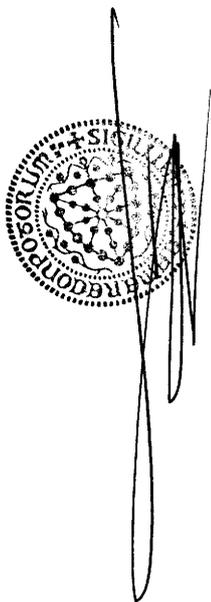
7º. FASE 3ª (1999). En esta fase está previsto esencialmente:

Adaptar a la normativa definitiva los principios y criterios contables aplicados en las fases experimentales anteriores.

Concluir el proceso de implantación del Plan Contable, de tal manera que a la conclusión de esta fase, se habrá logrado que prácticamente 120 entidades -entre ayuntamientos, organismos autónomos y mancomunidades- lo tengan implantado.

Implantar la Instrucción de Contabilidad Presupuestaria en prácticamente la totalidad de los Ayuntamientos y Concejos de más de 500 habitantes y en las mancomunidades de gasto corriente superior a 25 millones. Ello supondrá un total de alrededor de 100 entidades.

8º. FASE 4ª. Entrada en vigor a partir del año 2000 y con carácter obligatorio, de las Instrucciones de Contabilidad en el resto de entidades locales que no hayan aplicado el nuevo modelo.



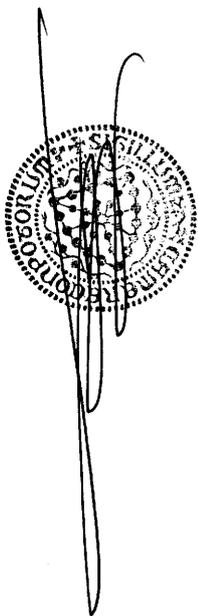
ANEXOS

Anexo 1. Cuadros-resumen de recomendaciones.

Anexo 2. Relación de Ayuntamientos que no han remitido sus cuentas anuales al Gobierno de Navarra en el periodo de 1994 a 1997.

Anexo 3. Relación de informes emitidos por la Cámara de Comptos en el ámbito del Sector Público Local de Navarra desde 1984.

Anexo 4. Definición de indicadores utilizados.



ANEXO I. Cuadros-resumen de recomendaciones

Los cuadros siguientes reflejan un resumen de las recomendaciones emitidas.

En el primero de ellos -cuadro nº A-, se indican, agrupadas por las distintas áreas, una estadística del total de recomendaciones emitidas en los informes analizados, señalando:

- por un lado, el número de veces que se citan las recomendaciones de cada una de las áreas así como su peso específico sobre el total de recomendaciones.
- por otro lado, el número de entidades a las que se les indica esas recomendaciones así como su porcentaje sobre el total de entidades.

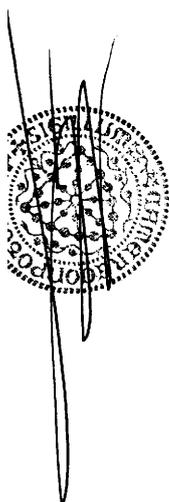
En el cuadro B, se ofrece un cuadro resumen de las 62 recomendaciones contenidas en este Informe al objeto de facilitar su identificación.



CUADRO A.

Estadística de recomendaciones por áreas generales

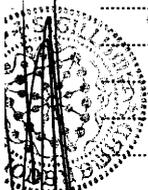
Recomendaciones	Número de recomendaciones	% s/ total	Entidades a que afectan	% s/ entidades
De carácter general	8	0,6	5	14
Sistema contable presupuestario	49	3,7	29	78
Ejecución del Presupuesto	251	18,9	37	100
Procedimientos admtdvo-contables	93	7,0	29	78
Gestión de Personal	122	9,2	34	91
Gestión de compras	80	6,0	32	86
Contratación administrativa	108	8,1	31	84
Gastos por Transferencias	22	1,7	15	40
Gestión de Ingresos	179	13,5	35	95
Tesorería	80	6,0	27	73
Patrimonio e Inventario	83	6,2	32	86
Urbanismo	36	2,7	23	62
Organismos Autónomos	196	14,7	18	49
Eficacia, eficiencia, y economía.	5	0,4	3	10
Situación económico financiera	19	1,4	7	19
Total	1.331	100%	--	--



CUADRO B.

Resumen de recomendaciones

Nº	Concepto de la recomendación	Entidad	Grado dificultad
De carácter general			
*1	Racionalización administrativa del SPL	Ayuntamientos/PN/GN	A
2	Exigencias EELL grandes	Ayuntamientos/PN/GN	B
Sistema Contable-Presupuestario			
3	Implantar nuevo modelo contable	Ayuntamientos/GN	B
4	Módulos complementarios	Ayuntamientos	M
*5	Principios contables-presupuestarios	Ayuntamientos	B
6	Consolidación	Ayuntamientos	B
Ejecución del Presupuesto			
*7	Plazos de aprobación	Ayuntamientos	B
8	Mejora en las previsiones iniciales	Ayuntamientos	M
*9	Carácter limitativo de los créditos	Ayuntamientos	B
10	Registro por naturaleza económica	Ayuntamientos	B
*11	Extrapresupuestarias	Ayuntamientos	B
Procedimientos Administrativos-Contables			
12	Definir los procedimientos básicos	Ayuntamientos	M
*13	Documento contable	Ayuntamientos	B
*14	Reforzar la intervención-control interno	Ayuntamientos	B
*15	Aplicaciones informáticas compatibles	Ayuntamientos	M
*16	Incidencia EURO y Efecto 2000	Ayuntamientos/GN	M
Gestión de personal			
*17	Plantilla Orgánica	Ayuntamientos	B
18	Adecuación plantillas	Ayuntamientos	A
*19	Expediente administrativo	Ayuntamientos	B
20	Complementos no previstos	Ayuntamientos	B
21	Selección de personal	Ayuntamientos	B
*22	Formalización de prestaciones	Ayuntamientos	B
23	Asignación corporativos	Ayuntamientos	B
*24	Formación	Ayuntamientos	M
Gestión de compras			
*25	Aplicación de la normativa	Ayuntamientos	B
26	Definición del procedimiento de compras	Ayuntamientos	M
27	Junta de Compras	Ayuntamientos	B
Inversiones y contratación			
*28	Cumplimiento de la normativa	Ayuntamientos	B
*29	Mejora del control interno	Ayuntamientos	M
30	Justificación de las actuaciones	Ayuntamientos	B
*31	Definir previamente los criterios selectivos	Ayuntamientos	M
*32	Supervisión de proyectos	Ayuntamientos/GN	A
33	Control del plazo de ejecución	Ayuntamientos	B
*34	Operaciones de cierre	Ayuntamientos	B
35	Repercusión futura de gtos. funcionam.	Ayuntamientos	M

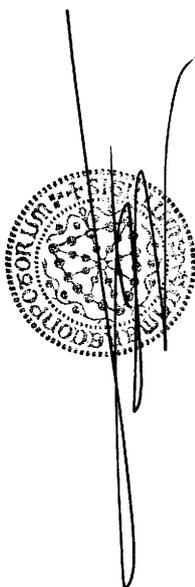


Nº	Concepto de la recomendación	Entidad	Grado dificultad
Gastos por Transferencias			
*36	Normalizar procedimientos	Ayuntamientos	B
37	Revisión de las aplicaciones	Ayuntamientos	B
Gestión de ingresos			
*38	Aprobación ordenanzas, tipos y padrones	Ayuntamientos	B
39	Conciliar gestión-contabilidad-recaudación	Ayuntamientos	M
40	Aplicar recargos	Ayuntamientos	B
*41	Control de pendientes de cobro	Ayuntamientos	B
42	Control de ingresos directos	Ayuntamientos	B
*43	Agente ejecutivo	Ayuntamientos	M
44	Estudios de costes	Ayuntamientos	A
Tesorería			
*45	Procedimientos mínimos y básicos	Ayuntamientos	B
46	Provisión de deudores de dudoso cobro	Ayuntamientos	M
47	Planes de Tesorería	Ayuntamientos	M
Inventario-Patrimonio			
*48	Actualizar inventario	Ayuntamientos	A
49	Escriturar e inscribir bienes	Ayuntamientos	A
Urbanismo			
50	Adaptar planeamiento municipal	Ayuntamientos	A
*51	Constituir el Patrimonio Mpal. del Suelo	Ayuntamientos	M
*52	Transparencia en las operaciones	Ayuntamientos	M
53	Incorporar personal propio	Ayuntamientos	M
Organismos Autónomos			
54	Aplicación de la normativa pública local	Ayuntamientos	B
55	Definición de modelo organiz. municipal	Ayuntamientos	M
56	Contabilidad adecuada y apropiada	Ayuntamientos	B
*57	Procedimientos. de control desde el Ayto.	Ayuntamientos	B
58	Reconversión a serv. municipales. descentr.	Ayuntamientos	M
Eficacia, eficiencia y economía			
59	Nuevas técnicas presupuestarias	Ayuntamientos/GN	A
*60	Sistema de costes simplificado	Ayuntamientos/GN	M
61	Retribuciones variables	Ayuntamientos/GN	A
Situación económico-financiera			
*62	Contención y racionalización del gasto e ingreso	Ayuntamientos	A

PN: Parlamento de Navarra GN: Gobierno de Navarra

ANEXO 2. Ayuntamientos que no han presentado cuentas en el periodo 1994-1997

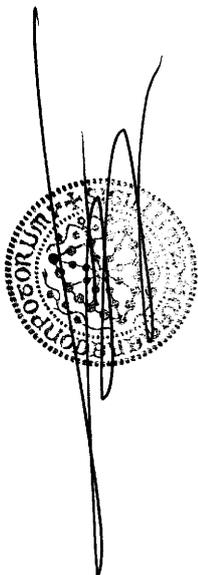
Nombre	94	95	96	97
AÑORBE			X	
ARANO			X	X
ARESO				X
ARTAZU	X		X	X
AZUELO	X	X		
BASABURUA	X			
CABREDO	X		X	
CAPARROSO	X			
CARCAR			X	X
ECHARRI				X
ERATSUN			X	X
ERGOIENA	X			X
ESLAVA				X
EZKURRA		X	X	X
FONTELLAS	X			
GARAIOA	X			
GUIRGUILLANO		X		X
HIRIBERRI-VILLANUEVA DE AEZKOA	X			
JAVIER	X		X	X
JUSLAPENA	X			X
LARRAGA				X
MARAÑON	X	X		
MURILLO EL FRUTO			X	X
NOAIN (VALLE DE ELORZ)			X	
ODIETA				
OLLO		X	X	
PUENTE LA REINA			X	
PUEYO				
ROMANZADO			X	X
SADA			X	
SALDIAS			X	X
SAN ADRIAN			X	X
TORRALBA DEL RIO		X		X
UJUE		X	X	X
URRAUL ALTO	X	X	X	X
YESA	X	X	X	X



Al respecto indicar que la Cámara de Comptos ha requerido a los Ayuntamientos anteriores a que presenten urgentemente ante el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra la información presupuestaria pendiente.

ANEXO 3. Relación de informes emitidos por la Cámara de Comptos en el ámbito del Sector Público Local de Navarra desde 1984.

En el cuadro D se relacionan los informes emitidos por esta Cámara en el ámbito del Sector Público Local desde 1984

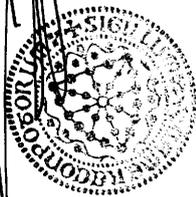


CUADRO D.

ENTIDAD.- Ejercicio presupuestario	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
Ayuntamiento Cendea Ansoáin						X								
Ayuntamiento Cendea Zizur								X						
Ayuntamiento de Ablitas													X	
Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua		X							X					
Ayuntamiento de Andosilla							X						X	
Ayuntamiento de Aoiz														X
Ayuntamiento de Artajona														X
Ayuntamiento de Azagra				X										
Ayuntamiento de Barañáin				X				X						X
Ayuntamiento de Baztan				X										
Ayuntamiento de Bera/Vera												X		
Ayuntamiento de Betelu												X		
Ayuntamiento de Buñuel											X			
Ayuntamiento de Burlada			X								X			
Ayuntamiento de Cadreita											X			
Ayuntamiento de Caparoso									X					
Ayuntamiento de Carcastillo									X					
Ayuntamiento de Cascante														X
Ayuntamiento de Cintruénigo							X					X		
Ayuntamiento de Corella							X					X		
Ayuntamiento de Cortes											X			
Ayuntamiento de Estella	X									X			X	
Ayuntamiento de Etxami-Aranatz													X	
Ayuntamiento de Falces														X
Ayuntamiento de Fitero												X		
Ayuntamiento de Fustiñana														X
Ayuntamiento de Huarte							X							
Ayuntamiento de Lapoblación-Meano														X
Ayuntamiento de Leiza											X			
Ayuntamiento de Lesaka												X		
Ayuntamiento de Lodosa													X	
Ayuntamiento de Los Arcos													X	
Ayuntamiento de Lumbier														X
Ayuntamiento de Luzaide/Valcarlos														(1)
Ayuntamiento de Mendigorriá			X										X	
Ayuntamiento de Milagro													X	
Ayuntamiento de Olazti/Olazagutia			(2)										X	
Ayuntamiento de Olite														X
Ayuntamiento de Puente la Reina					X									
Ayuntamiento de Pamplona	X			X		X				X	(3)		X	
Ayuntamiento de Peralta							X							
Ayuntamiento de Pitillas												(4)		
Ayuntamiento de Ribaforada													X	
Ayuntamiento de San Adrián			X											
Ayuntamiento de Sangüesa								X						
Ayuntamiento de Santacara				X										
Ayuntamiento de Tafalla	X								X					
Ayuntamiento de Tudela	X						X						X	
Ayuntamiento de Valtierra		X												
Ayuntamiento de Viana					X									
Ayuntamiento de Villafranca											X			
Ayuntamiento de Villava		X							X					

ENTIDAD.- Ejercicio presupuestario	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
Ayuntamiento Valle de Aezkoa											(5)			
Ayuntamiento Valle de Aranguren														X
Ayuntamiento Valle de Erro											X	(6)	(6)	
Ayuntamiento Valle de Lónguida		(7)												
Ayuntamientos y Junta del Valle de Roncal (8)														X
Racionalización del gto. públ. local en el V. Roncal (8)														X
Ayuntamiento de Zizur Mayor														X
Concejo de Ansoáin						X								
Concejo de Beriáin	X													
Concejo de Bemozar						X								
Concejo de Zizur Mayor								X						
Mancom. A. Montejurra						X				X				
Mancom. A. Valdizarbe									X					
Mancom. C. Pamplona					X						X			
Mancom. de Mairaga									X					
Mancom. Arga-Valdizarbe									X					
Sector Público Local								X	X	X	X	X	X	X
Recomendaciones emitidas por la Cámara de Comptos en el ámbito de la administración local 1984-1994												X		

- (1) Revisión limitada
- (2) Reforma consultorio
- (3) Informe sobre la gestión urbanística
- (4) Adecuación casa-colegio
- (5) Informe sobre la construcción de la casa del Valle de Aezkoa en Ariebe
- (6) Ejercicio 1994 e inversiones 1995 y 1996
- (7) 1982 a 1985
- (8) Burgui, Garde, Isaba, Roncal, Urzainqui, Uztároz, Vidángoz y Junta del Valle de Roncal



ANEXO 4. Definición de los indicadores utilizados

- *Superávit/déficit presupuestario:*

Total derechos reconocidos - Total obligaciones reconocidas

- *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:*

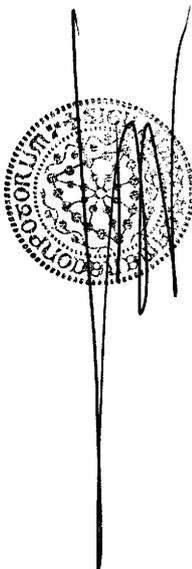
$\frac{\text{Ingr. crrtes. (caps. 1-5) - Gtos. funcionamiento (caps. 1, 2 y 4)}}{\text{Ingresos corrientes}} \times 100$

- *Capacidad de endeudamiento*

Límite-Nivel de endeudamiento

- *Ahorro neto:*

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



• *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:*

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

• *Gastos corriente por habitante:*

$$\frac{\text{Total obligaciones reconocidas (Cap. 1 al 4)}}{\text{Población de derecho}}$$

• *Presión fiscal ó Ingresos tributarios por habitante:*

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

• *Carga financiera por habitante:*

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

