



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

IV Legislatura

Pamplona, 16 de julio de 1996

NUM. 46

S U M A R I O

SERIE F:

Preguntas:

—Pregunta sobre la regulación de las subvenciones por parte de la Administración, recomendada por la Cámara de Comptos, formulada por el Parlamentario Foral Ilmo. Sr. D. Miguel Sanz Sesma. Retirada de la pregunta (Pág. 2).

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

- Informe de fiscalización sobre el sector público local de Navarra 1994, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 3).
- Informe de fiscalización sobre seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Foral (1995), emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 31).
- Informe de fiscalización sobre las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración Local, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 41).

**Serie F:
PREGUNTAS**

Pregunta sobre la regulación de las subvenciones por parte de la Administración, recomendada por la Cámara de Comptos

RETIRADA DE LA PREGUNTA

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 24 de junio de 1996, acordó darse por enterada de la retirada de la pregunta sobre la regulación de las subvenciones por parte de la Administración, recomendada por la Cámara de Comptos, formulada por el Parla-

mentario Foral Ilmo. Sr. D. Miguel Sanz Sesma y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 40, de 21 de junio de 1996.

Pamplona, 25 de junio de 1996

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteguía

**Serie G:
COMUNICACIONES, CONVOCATORIAS Y AVISOS**

Informe de fiscalización sobre el sector público local de Navarra 1994, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 22 de abril de 1996, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre el sector público local de Navarra 1994.

Pamplona, 23 de abril de 1996

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteguía

Informe de fiscalización sobre el sector público local de Navarra 1994, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Objetivos (Pág. 3).
- II. Alcance y limitaciones (Pág. 4).
- III. Estructura y análisis global del sector público local de Navarra (Pág. 6).
- IV. Marco normativo regulador (Pág. 7).
- V. Conclusiones y recomendaciones generales (Pág. 8).
- VI. Estados financieros a 31-XII-1994 (Pág. 11).
 - VI.1. Liquidación económica del presupuesto de 1994 de los municipios y concejos (Pág. 11).
 - VI.2. Liquidación económica del presupuesto de 1994 de las mancomunidades y agrupaciones de municipios (Pág. 12).
- VII. Análisis de los trabajos realizados (Pág. 13).
 - VII.1. Informes de fiscalización (Pág. 13).
 - VII.2. Fichas resumen y de contratos (Pág. 14).
 - VII.3. Marco normativo (Pág. 15).
 - VII.4. Situación económico-financiera (Pág. 16).
 - VII.5. Cuestionario funcional (Pág. 22)

Anexos

- I. Relación de entidades locales que no han enviado información sobre la ejecución presupuestaria de 1994 y de los ejercicios 1991-1993 (Pág. 23).

II. Liquidación presupuestaria de 1994 de ayuntamientos y concejos por tramos de población (Pág. 27):

- Menores de 5.000 habitantes.
- De 5.000 a 50.000 habitantes.
- Más de 50.000 habitantes.

III. Definición de los indicadores utilizados (Pág. 30).

I. OBJETIVOS.

De acuerdo con la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha procedido a realizar el informe sobre el sector público local de Navarra correspondiente al ejercicio de 1994.

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

1º. Cumplimentar el artículo 350.2 de la Ley Foral de Administración Local de Navarra (en adelante LFAL), que establece la obligación de remitir anualmente al Parlamento y al Gobierno de Navarra una Memoria-Resumen de las actuaciones de la Cámara de Comptos en el ámbito local.

2º. Ofrecer al Parlamento, a las Administraciones Públicas y a la opinión pública de Navarra una visión de la situación económica y de la organización interna de las entidades locales de Navarra así como del sometimiento de su actividad al principio de legalidad, de acuerdo con los trabajos programados al efecto por esta Cámara de Comptos.

3º. Garantizar la presencia y actuación de la Cámara de Comptos en todas las entidades locales de Navarra, de acuerdo con su programa de actuación.

4º. Proponer, en su caso, al Parlamento y a las Administraciones Públicas de Navarra la adopción de un conjunto de medidas generales que permitan mejorar la gestión de las entidades locales.

II. ALCANCE Y LIMITACIONES.

El alcance del trabajo realizado sobre el sector público local de Navarra en el ejercicio de 1994 está definido por:

- Los informes de fiscalización realizados en el ejercicio.
- La revisión sobre el cumplimiento de legalidad de las fichas resumen de contratos recibidas en la Cámara.
- La situación económica de las entidades locales en el ejercicio de 1994.
- La elaboración de un cuestionario funcional de corporaciones locales.

Los anteriores análisis se complementan con otros dos relativos a la estructura del sector público local en 1994 (apartado III del presente informe) y al marco normativo regulador de las entidades locales (apartado IV).

Igualmente se acompaña de tres anexos:

- Relación de entidades locales que no han enviado datos sobre la ejecución presupuestaria de 1994 y de los ejercicios 1991-1993 al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra a la fecha de emisión del informe.
- Liquidación presupuestaria de 1994 de ayuntamientos y concejos por tramos de población.
- Definición de indicadores utilizados en el informe.

A continuación desarrollamos y detallamos alguno de los aspectos anteriores.

II.1. ALCANCE.

II.1.1. Informes de fiscalización.

De acuerdo con el programa anual de la Cámara de Comptos para el ejercicio de 1995, se fiscalizaron las cuentas de las siguientes entidades locales:

a) Ayuntamientos.

Municipio	Población	Ejecución Presupuesto (en miles de ptas.)	
		Gastos	Ingresos
Cortes	3.227	240.839	256.202
Buñuel	2.419	254.133	146.824
Villafranca	2.540	352.015	348.083
Cadreita	1.889	241.512	241.783
Burlada	15.833	1.711.548	2.158.213
Leitza	3.149	611.224	588.954
Total	29.057	3.411.271	3.740.059

Estas cifras de población representan un 5,4 por ciento del total de la Comunidad Foral de Navarra (536.192 a 1/1/1995) y el presupuesto fiscalizado supone un 6,6 por ciento del total de ayuntamientos y concejos.

Se han revisado, además, las cuentas de los organismos autónomos o patronatos dependientes de los anteriores entidades locales. En concreto los siguientes:

Org. autónomo/ Patronato	Enti. Local	Ejecución Presupuesto (en miles de ptas.)	
		Gastos	Ingresos
Patro. deportes	Burlada	97.281	97.495
Patro. cultura	Burlada	45.467	47.897
Patro. música	Burlada	51.710	53.973

En otros casos los ingresos y gastos de los patronatos se encuentran incluidos en la liquidación del presupuesto del ayuntamiento.

Además de las fiscalizaciones completas comentadas se ha realizado un informe sobre el urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona y otro sobre la construcción de la casa del Valle de Aezkoa.

b) Mancomunidades.

El hecho de que la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona disponga de una auditoría financiera anual, realizada por profesionales independientes ha determinado que el enfoque de nuestro trabajo de auditoría sobre la misma se centre en analizar los servicios que presta (ciclo integral del agua y basuras), analizando asimismo su estructura organizativa, su plan de gestión y el plan anual de 1994 así como la estructura retributiva de su personal comparándolo con el del Gobierno de Navarra.

Mancom.	Población	Ejecución Presupuesto (en miles de ptas.)	
		Gastos	Ingresos
Comarca de Pamplona	266.334	5.905.154	6.122.850

El presupuesto de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona supone un 76 por ciento de los gastos totales de mancomunidades y agrupaciones de municipios.

En cuanto a la metodología aplicada en estas actuaciones, se ha procedido a fiscalizar la gestión económico-financiera y la ejecución de los presupuestos de las entidades locales, mediante la aplicación de las normas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios de acuerdo con los objetivos perseguidos. Todo ello dirigido a emitir una opinión sobre la razonabilidad

de los estados financieros auditados y sobre el cumplimiento del principio de legalidad así como recomendar, en su caso, la aplicación de una serie de medidas que permitan mejorar el sistema de control interno de la entidad.

II.1.2. Fichas resumen de contratos remitidas por las entidades locales.

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 232 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y 133.2 de la Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral, las entidades locales de Navarra remitieron a la Cámara de Comptos durante 1994 un total de 10 fichas-resumen de expedientes de contratación de cuantía superior a la legalmente establecida, esto es, 100 millones de pesetas en el caso de contratos de obra y de gestión de servicios públicos, adjudicados por concurso o subasta, o 50 si se adjudican directamente y 25 millones en el caso de otros contratos administrativos distintos de los anteriores.

II.1.3. Situación económica de las entidades locales de Navarra a 31-XII-1994.

El trabajo en esta área se ha centrado en los siguientes aspectos:

- Análisis de la ejecución presupuestaria de 1994 de las mancomunidades y agrupación de municipios.
- Análisis de la ejecución presupuestaria de 1994 de los ayuntamientos y concejos de Navarra.
- Análisis de la deuda viva de las entidades locales.

Los datos referidos a ejecución presupuestaria y deuda viva de los Ayuntamientos y Concejos nos han sido facilitados a esta Cámara por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra.

II.1.4. Cuestionarios.

En anteriores informes sobre el sector público local completábamos nuestro análisis con cuestionarios sobre control interno, cuyas conclusiones y recomendaciones quedaron expuestas en dichos informes.

El cambio que se está realizando durante 1994 y 1995 en el sistema contable aplicado en las corporaciones locales hace posible plantearse un nuevo enfoque en dichos cuestionarios analizando, a través de la nueva información que el plan contable suministra, los servicios que prestan las corporaciones locales y su coste.

El trabajo en este ejercicio de 1994 se ha centrado en elaborar un nuevo cuestionario funcional de corporaciones locales que hemos sometido a la aprobación de determinados ayuntamientos comprobando su efectiva aplicación y viabilidad con la idea de aplicarlo en los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes durante el ejercicio de 1995.

II.2. LIMITACIONES.

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

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

- La no exigencia por la normativa vigente de contabilidad patrimonial y, por tanto, de un balance de situación dificulta el manifestarnos sobre la situación patrimonial de las entidades locales fiscalizadas.

- La información disponible sobre la ejecución del presupuesto y la situación económica del sector público local de Navarra correspondiente a 1994 no es completa fundamentalmente porque:

a) La información relativa a la ejecución de los presupuestos de 1994 de los municipios y concejos se refiere al 74 por ciento de las anteriores entidades, si bien en población representan el 94,8 por ciento del total de Navarra.

b) La información relativa a la ejecución de los presupuestos de 1994 de mancomunidades se refiere a 33 mancomunidades lo que supone un 63 por ciento del total, si bien recoge los más significativos.

c) Los datos de la deuda viva hacen referencia a municipios y concejos, que representan el 98,7 por ciento de la población.

d) La escasa información que aportan las fichas de contratos remitidas a esta Cámara por las corporaciones locales limita un análisis exhaustivo de la legalidad.

Queremos agradecer al personal de las Entidades Locales de Navarra, al del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, al de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y al Colegio Oficial del Secretariado Local Navarro la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

III. ESTRUCTURA Y ANALISIS GLOBAL DEL SECTOR PUBLICO LOCAL DE NAVARRA.

Respecto al ejercicio anterior, las variaciones experimentadas durante el ejercicio 1994, según el censo de entes de 1 de enero de 1995, han sido las siguientes:

a) Organismos autónomos.

Respecto al ejercicio anterior se ha producido un incremento de organismos autónomos administrativos que son:

- Patronato escuela municipal de música de Lumbier.
- Patronato municipal de deportes de Mendavia.
- Patronato municipal de música de Olazti.
- Patronato escuela de música de Doneztebe.
- Patronato de cultura y deportes Mendikur de Orcoyen.

- Patronato centro de planificación familiar Argia de Orcoyen.

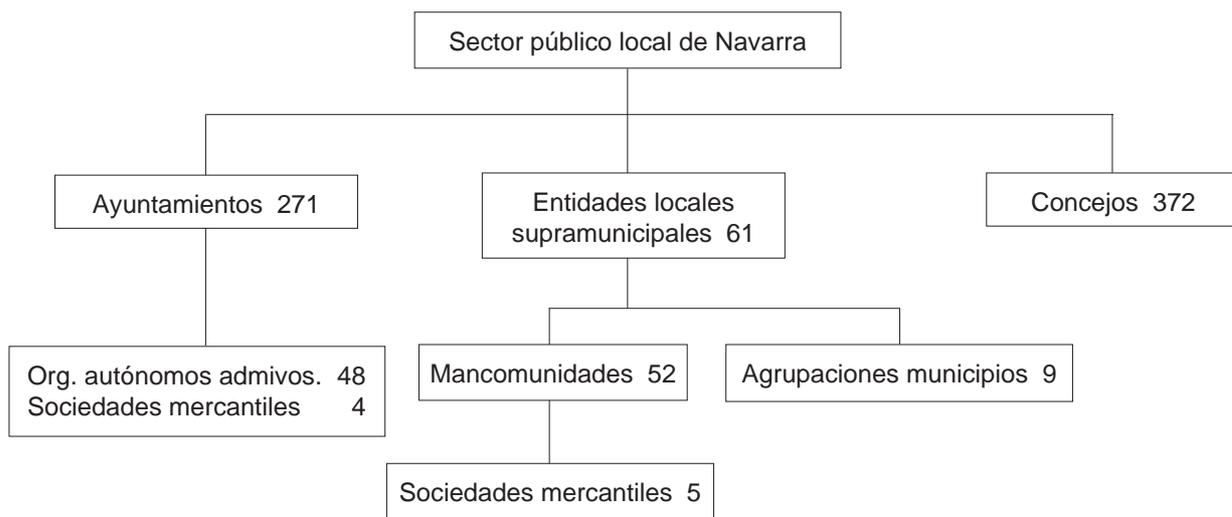
- Patronato de cultura de Zizur Nagusia.

b) Mancomunidades.

El número de mancomunidades existentes a finales de 1994 se eleva a 52, incorporándose con respecto al año anterior las siguientes:

- Mancomunidad de servicios generales de Malderreka.
- Mancomunidad aprovechamiento del monte Erregerena.
- Mancomunidad de servicios de euskera de Huarte y otros.

Así pues, la estructura del sector público local de Navarra, al 31 de diciembre de 1994, se refleja en el siguiente cuadro:



Respecto a la estratificación de los municipios por tramos de población y a las actividades realizadas por el resto de entidades locales asociativas se mantienen vigentes las conclusiones reflejadas en ejercicios anteriores. Es decir, solo un seis por ciento de los municipios tiene más de 5.000 habitantes y los servicios que prestan las mancomunidades son esencialmente el ciclo integral del agua, el tratamiento de residuos sólidos urbanos y los servicios sociales de base.

En resumen, la composición del sector público local, a 31 de diciembre de 1994, y su comparación, en número, con el ejercicio anterior se refleja en el cuadro siguiente:

Sector público local	1993	1994
Ayuntamientos	271	271
Concejos	372	372
Mancomunidades	49	52
Agrupaciones tradicionales	9	9
Organismos autónomos	40	48
Sociedades mercantiles	9	9

Tal como puede apreciarse, el sector público local sigue incrementando el número de mancomunidades y organismos autónomos durante el ejercicio de 1994, y si bien se están realizando iniciativas por parte del Gobierno y Federación de

Municipios, sigue sin diseñarse o configurarse un mapa municipal de Navarra que racionalice la gestión y prestación de los servicios públicos locales, en coherencia con la filosofía de la Ley Foral de Administración Local.

Esta situación, tal y como venimos comentando en anteriores informes, conduce a que, en cada zona de Navarra, se estén creando, además del concejo y ayuntamiento correspondiente, asociaciones de entidades locales independientes para la prestación de los distintos servicios pero sin analizar el coste económico y de oportunidad que conlleva su tratamiento comarcalizado en una única entidad, configurándose un entramado de organizaciones, que, en algún supuesto, se solapan entre sí.

A ello se une que las mancomunidades, alegando razones de agilidad en la gestión, se están dotando de sociedades instrumentales para la prestación del servicio, conformándose, por tanto, una doble estructura organizativa, sin que siempre estén perfectamente definidas y delimitadas las funciones de cada una de ellas.

IV. MARCO NORMATIVO REGULADOR DE LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA EN 1994.

Durante el ejercicio de 1994 no existen modificaciones esenciales del marco normativo en materia de Administración Local. En consecuencia, nos limitamos a reseñar los aspectos más significativos de dicho marco, tal como se enuncian en los Informes del sector Público Local de ejercicios anteriores.

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

IV.1. LEGISLACION GENERAL REGULADORA DEL REGIMEN LOCAL.

Como legislación general reguladora del régimen local, podemos citar la siguiente:

- Ley Foral 6/90, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFAL).
- Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

- Real Decreto legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, que normalmente será complementario y supletorio de la normativa foral.

IV.2. TRAS LA LEGISLACION MENCIONADA, Y SUPEDITADA A ELLA, REGIRA EN LAS DISTINTAS AREAS DE ACTUACION LA SIGUIENTE NORMATIVA.

a) Organización y funcionamiento, procedimiento administrativo general y régimen de control e impugnación de los actos locales:

- Reglamento de organización, funcionamiento y Régimen jurídico de las entidades locales (aprobado por Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre).

- Reglamento sobre impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra, aprobado por Decreto Foral 279/90, de 18 de octubre.

b) Personal:

Sin perjuicio de los regímenes estatutarios especiales de determinada clase de funcionarios debe reseñarse la Ley Foral 13/83, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y sus Reglamentos de desarrollo.

- Texto Refundido Estatuto Personal 251/1993, aprobado por el Decreto Foral legislativo 251/93, de 30 de agosto.

c) Contratación:

- Ley Foral 13/86, de 14 de noviembre, de contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (LFC).

- Decreto Foral 161/91, de 25 de abril, regulador de los contratos de asistencia técnica.

d) Bienes:

- Reglamento de bienes de los entes locales de Navarra, aprobado por Decreto Foral 280/90, de 18 de octubre.

e) Haciendas Locales:

- Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 1994, fundamentalmente en lo referente al Fondo de Participación de los entes locales y su sistema de distribución.
- Norma de reforma de las Haciendas Locales, de 8 de junio de 1981 y Reglamento de desarrollo, de 17 de diciembre de 1981.

- Restante normativa reguladora de diversas figuras impositivas específicas: contribución urbana, sobre la actividad agrícola y pecuaria y sobre la licencia fiscal.

- Reglamento general de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/90, de 20 de diciembre.

- Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra 2/95, de 10 de marzo, que ha entrado en vigor a partir de enero de 1996.

El marco normativo que ha sido descrito debe ser entendido sin perjuicio de la aplicación de las Ordenanzas y Reglamentos propios de cada ente y de la vigencia de regímenes especiales para determinadas entidades locales; habrá de ser tenida en cuenta, asimismo, la legislación general aplicable al común de las Administraciones Públicas y la legislación sectorial reguladora de las distintas áreas de actuación pública.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.

En este apartado recogemos las conclusiones y recomendaciones generales obtenidas de los distintos trabajos programados para este informe general con la finalidad de ofrecer una visión global sobre el sector público local de Navarra en 1994.

Así, en concreto, haremos referencia a las derivadas de los informes de fiscalización realizados en el ejercicio, del análisis del cumplimiento de legalidad en materia de contrataciones, del marco normativo regulador de las entidades locales de Navarra y por último del análisis económico de los estados financieros del ejercicio de 1994.

Estas conclusiones y recomendaciones se desarrollan y amplían en el apartado VII del presente Informe.

1ª. Colaboración.

Se observa un alto grado de colaboración de las entidades locales de Navarra con esta Cámara de Comptos para la realización de los trabajos específicos de fiscalización.

Sin embargo, en materia de contratación son pocas las entidades locales que cumplen la obligación de remitir a la Cámara de Comptos la ficha-resumen de los contratos adjudicados en 1994, de acuerdo con el artículo 232 de la LFAL (Apartado VII.2)

2ª. Resumen de la opinión de los trabajos de fiscalización realizados.

La opinión reflejada en los correspondientes informes sobre el desarrollo y ejecución del presu-

puesto de 1994, en todos los casos, concluye que refleja razonablemente el conjunto de las operaciones realizadas.

Con respecto a la situación patrimonial, los ayuntamientos se encuentran en un proceso de implantación del nuevo Plan General de Contabilidad adaptado al sector público que se desarrolla durante 1994 como experiencia en los ayuntamientos de Pamplona, Burlada y Estella y en el año 1995 se extiende a aquellas entidades que superan los 5.000 habitantes y mancomunidades más importantes.

El hecho de que en 1994 las entidades locales no dispongan de una contabilidad patrimonial, nos impide pronunciarnos acerca de la situación patrimonial de los Ayuntamientos fiscalizados. (apartado VII.1 del informe)

3ª. Cumplimiento del Principio de Legalidad.

Con respecto a la actividad económica de las entidades locales revisadas y su sujeción al principio de legalidad, se han observado incumplimientos en materia de contratación, personal, fiscal, presupuestaria-contable y urbanística que se comentan específicamente en los informes particulares de cada ente fiscalizado, siendo estos incumplimientos especialmente relevantes en los ayuntamientos de Villafranca y Leiza en materia de contratación (apartado VII.1 del informe)

Además, hemos analizado la contratación pública a partir de las fichas resumen de contratos remitidos por los ayuntamientos (apartado VII.2. del informe).

El total de fichas de contratos recibidas es de diez y en su análisis no se observan en los expedientes de contratación infracciones de la legalidad vigente. Todas las fichas corresponden a contratos de obras.

4ª. Cuestionario funcional de corporaciones locales.

La implantación en 1995 del nuevo Plan General Contable para las corporaciones locales mayores de 5.000 habitantes, que suministra información sobre el coste de los servicios prestados, ha hecho posible que nos planteemos un nuevo cuestionario de corporaciones locales para analizar dichos servicios y su coste.

Dicho cuestionario ha sido preparado y contrastado durante 1995 con la idea de aplicarlo al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 1995.

En él se analizan los siguientes servicios:

- Servicios de carácter general.

- Protección civil y seguridad ciudadana.
- Promoción social.
- Producción de bienes públicos de carácter social.
- Producción de bienes públicos de carácter económico.
- Otros.

5ª. Marco normativo regulador.

Nuevamente, se han observado una serie de incumplimientos en los plazos establecidos para dictar determinadas normas e insuficiencias en el marco normativo regulador de las entidades locales de Navarra.

Esta falta de regulación ha incidido, fundamentalmente, sobre la definición y diseño del modelo y mapa de Sector Público Local de la Comunidad Foral, lo que conduce a la actual configuración organizativa sustentada en un entramado de organizaciones o entidades con competencias propias y/o delegadas y con recursos humanos y materiales propios pero sin contemplarse una visión en conjunto de la prestación de los servicios públicos locales. (Apartados III y VII.4.)

No obstante, en 1994 el Gobierno ha realizado un borrador de Ley de Agrupaciones de Municipios y en 1995 ha sido aprobada en el Parlamento la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra.

Por otra parte, sigue sin actualizarse el modelo de previsión social aplicable a los funcionarios, a pesar de las recomendaciones realizadas en informes anteriores.

6ª. Situación económico-financiera de las entidades locales de Navarra en 1994.

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

a) Ayuntamientos y concejos de Navarra.

En el ejercicio analizado de 1994, la liquidación del presupuesto presenta los siguientes datos significativos (apartado VII.4.1 del Informe):

- Los derechos liquidados ascienden a 53.106 millones de pesetas, en tanto que las obligaciones reconocidas suponen un total de 51.077 millones. En consecuencia, el superávit global del ejercicio es de 2.029 millones (apartado VI.1).

- El 43 por ciento de sus recursos -descendiendo seis puntos con respecto al ejercicio anterior- proceden de las transferencias recibidas. Los de naturaleza tributaria suponen un 39 por ciento, frente a un 38 por ciento del ejercicio anterior.

- En gastos, el 59 por ciento son de naturaleza corriente (65 en 1993). Por capítulos los más significativos son los de inversiones (31 por ciento del total de gastos), personal (29 por ciento del total) y compras de bienes corrientes (20 por ciento).

- El nivel de endeudamiento se sitúa en el 13 por ciento, 5 puntos menos que en el ejercicio anterior. Y el límite de endeudamiento (24 por ciento) aumenta 4 puntos con respecto al del ejercicio de 1993. Este índice representa la cota de endeudamiento que, desde un punto de vista de racionalidad económica, es aconsejable no superar.

- Por último hay que indicar, que la presión fiscal experimenta un incremento del 20 por ciento con respecto a 1993, situándose en 40.679 pesetas por habitante.

b) Mancomunidades y agrupaciones de municipios.

En el ejercicio de 1994, la liquidación del presupuesto de las mancomunidades y agrupaciones de municipios prestadoras de servicios públicos ofrece los siguientes datos de interés (Apartado VII.4.2):

- Presentan unos derechos liquidados de 7.744 millones de pesetas y unas obligaciones reconocidas de 7.485 millones, lo que supone un superávit de 259 millones.

- En cuanto a gastos, destaca el hecho de que el 44 por ciento de los mismos se destina a transferencias, fundamentalmente a sus sociedades instrumentales y los gastos de personal solamente suponen un 8 por ciento, lo cual es debido a que el personal se incluye en las sociedades.

- Su nivel de endeudamiento es del 14 por ciento, estando el límite de endeudamiento o capacidad económica para sufragar la carga financiera en un 26 por ciento, por lo que el ahorro neto es positivo. Éste se sitúa en un 12 por ciento.

- La presión fiscal se incrementa un 4 por ciento.

c) Deuda viva al 31 de diciembre de 1994.

De acuerdo con los datos disponibles, que se refieren a 244 municipios, 273 concejos y 37 mancomunidades, que en población representan el 98,7 por ciento de la población navarra a 31 de diciembre de 1994 (apartado VII.4.3. del informe) la deuda viva de dichas entidades asciende a 23.224 millones de pesetas, lo que supone una deuda per cápita de 37.127 pesetas en los municipios y 20.250 en los concejos.

Su distribución (en millones de pesetas) es la siguiente:

Entidades	Deuda Gobierno de Navarra	Deuda entidades financieras	Total	Deuda per cápita (ptas.)
Municipios	6.736	12.992	19.728	37.127
Concejos	296	233	529	20.250
Mancomunidades	184	2.783	2.967	—
Total	7.216	16.080	23.224	—

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

- La deuda total se ha incrementado un 6 por ciento debido al endeudamiento de los municipios, ya que en los concejos apenas ha variado y las mancomunidades han reducido su endeudamiento.

- Debido a este incremento de la deuda total, la deuda per cápita se incrementa un 11 por ciento en los municipios.

De acuerdo con la distribución geográfica de la deuda de municipios y concejos llegamos a las siguientes conclusiones:

- El 33 por ciento de la deuda corresponde a la comarca de Pamplona seguida por la Ribera sur con un 22 por ciento y la Ribera alta con un 15 por ciento.

- En cuanto a los incrementos de deuda, tanto la zona Media oriental como la Ribera alta han incrementado su deuda en un 32 por ciento. Este aumento se debe, principalmente, al fuerte endeudamiento de los ayuntamientos de Caparrosa, Tafalla, Artajona y Larraga en la zona Media, y Azagra, San Adrián y Peralta en la Ribera alta.

Le siguen en orden de importancia los valles prepirenaicos con un aumento del 27 por ciento reflejado especialmente en los ayuntamientos de Cáseda, Aoiz, Sangüesa y Lumbier.

La Ribera sur también ha aumentado su deuda en un 25 por ciento, fundamentalmente, por los ayuntamientos de Tudela, Corella y Cascante.

Hay que destacar, por último, que la comarca de Pamplona ha disminuido su deuda en un 3 por ciento, representando ésta el 33 por ciento de la deuda total.

- La deuda per cápita total es de 38.101 pesetas. No obstante, por áreas, la Ribera alta presenta un endeudamiento per cápita de 79.247 pesetas/habitante, seguido por los valles cantábricos con 66.195 pesetas, la Ribera sur con 55.338 y los valles prepirenaicos con 50.260 pesetas/habitante.

- La zona menos endeudada por habitante es la comarca de Pamplona con 24.246 pesetas/habi-

tante (una tercera parte del endeudamiento per cápita de la Ribera alta).

Por último, de la distribución de la deuda de Municipios y Concejos por tramos de población, llegamos a las siguientes conclusiones:

- Los ayuntamientos de 5.000 a 50.000 habitantes son los que más se han endeudado durante el año 1994, con un incremento del 26 por ciento sobre el año 1993. Por el contrario, los de más de 50.000 habitantes (Pamplona) han disminuido su deuda en un 11 por ciento.

- Las entidades menores de 5.000 habitantes han incrementado su deuda en un 16 por ciento y presentan la mayor deuda por habitante con 46.951 pesetas frente a la media de 38.101 pesetas. El tramo de entidades comprendidas entre 5.000 y 50.000 habitantes, a su vez, presenta un endeudamiento per cápita también superior a la media (44.419 pesetas/habitante).

- Finalmente, el Ayuntamiento de Pamplona, además de disminuir su deuda respecto al año anterior, presenta un endeudamiento per cápita de 23.254 pesetas, es decir, casi un 40 por ciento inferior a la media, y justo la mitad del endeudamiento de las entidades menores de 5.000 habitantes, hecho este que hay que poner en relación con las aportaciones del Gobierno realizadas de acuerdo con las leyes de saneamiento de corporaciones locales.

Recomendaciones.

Siguen vigentes, en general, las recomendaciones efectuadas en el Informe del ejercicio anterior y que se refieren a:

Que el Parlamento siga desarrollando el marco normativo de las entidades locales al objeto de regular aspectos tan esenciales para la gestión municipal como la actualización del modelo de pensiones y el diseño del mapa municipal de Navarra.

El Presupuesto debe constituir la herramienta básica para la gestión municipal. Ello exige, entre otros aspectos, que se apruebe por el pleno municipal antes del ejercicio en que se aplique, y que en su ejecución se respeten los límites de crédi-

tos para gastos, acudiendo, en su caso, a la figura de las modificaciones presupuestarias.

El sistema contable entendido como un sistema de información, facilitará un control y seguimiento razonable de la actividad municipal mediante el conocimiento adecuado de la ejecución del presupuesto, ofrecerá una visión global de la situación económico-financiera de la entidad y suministrará información que responda a las necesidades del gestor público. En esta línea, la gestión de inventarios y la implantación del Plan General de Contabilidad adaptado al sector público local, constituirán una mejora considerable en el tratamiento contable de la gestión municipal.

La contabilización de los gastos e ingresos de acuerdo con su devengo.

Establecer un plan general de actuación que permita conocer y priorizar las necesidades inversoras del ayuntamiento y valorar los recursos y necesidades financieras para afrontarlo.

Definir con claridad la naturaleza jurídica de los organismos autónomos que deben mantener sus presupuestos y liquidación propios, sin perjuicio de su posterior consolidación con las cuentas propias del municipio.

La definición de los procedimientos internos administrativa-contable básicos-compras, nóminas, cobros y pagos- determinándose las tareas que debe realizar cada empleado y delimitando sus funciones y responsabilidades.

Todos los libros de intervención deben ser adecuadamente diligenciados.

Proceder a la inscripción de todos los bienes municipales en el Registro de la Propiedad.

Cumplimiento estricto de la legalidad vigente de contratación, de personal, de gestión presupuestaria y de urbanismo.

Analizar, por parte del Gobierno de Navarra, el nivel de endeudamiento de determinados municipios que presentan unos índices muy superiores a la media y estudiar el establecimiento en dichas entidades de políticas de contención del gasto y/o incremento de los ingresos, al objeto de evitar una posible paralización de la actividad como consecuencia de su incapacidad financiera.

Incrementar los controles por parte del Gobierno de Navarra de aquellas obras cofinanciadas por el Gobierno.

Queremos, por último, poner de manifiesto la necesidad de que por parte de todos los organismos implicados: Federación Navarra de Municipios y Concejos, Departamento de Administración Local del Gobierno y Parlamento de Navarra, se inste a las entidades locales a remitir la liquidación de sus presupuestos en los plazos establecidos al Departamento de Administración Local, así como a colaborar con la Cámara de Comptos para la remisión de los datos solicitados, de manera que podamos disponer de unos datos completos en tiempo y forma de todo el sector público local de Navarra.

VI. ESTADOS FINANCIEROS A 31-XII-1994.

VI.1. LIQUIDACION ECONOMICA DEL PRESUPUESTO DE 1994 DE LOS AYUNTAMIENTOS Y CONCEJOS.

Ejecución presupuesto de ingresos (en miles de pesetas)

	Cap.	Derechos reconocidos	Estructura Porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
Impuestos directos	1	7.278.940	14	6.392.497	88	886.443
Impuestos indirectos	2	1.705.136	3	1.489.389	87	215.747
Tasas y otros ingresos	3	11.709.689	22	10.172.724	87	1.536.965
Transferencias corrientes	4	16.510.843	31	15.523.746	94	987.097
Ingresos patrimoniales	5	822.335	2	757.814	92	64.521
Enajenación inver. reales	6	2.620.136	5	2.187.453	83	432.683
Transferencias de capital	7	6.594.101	12	4.926.700	75	1.667.401
Variación activos financieros	8	442.989	1	377.077	85	65.912
Variación pasivos financieros	9	5.421.657	10	4.584.090	85	837.567
Total ingresos		53.105.826	100	46.411.490	87	6.694.336

Ejecución presupuesto de gastos (en miles de pesetas)

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura Porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	15.018.661	29	14.848.567	99	170.094
Compra bns corrientes y serv.	2	10.507.266	20	8.559.905	81	1.947.361
Intereses	3	1.608.290	3	1.546.924	96	61.366
Transferencias corrientes	4	3.385.186	7	2.689.704	79	695.482
Inversiones reales	6	15.814.427	31	12.015.202	76	3.799.225
Transferencias de capital	7	322.183	1	178.201	55	143.982
Variación activos financieros	8	944.335	2	795.474	84	148.861
Variación pasivos financieros	9	3.476.943	7	3.225.994	93	250.949
Total gastos		51.077.291	100	43.859.971	86	7.217.320

VI. 2. LIQUIDACION ECONOMICA DEL PRESUPUESTO DE 1994 DE LAS MANCOMUNIDADES Y AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS.

Ejecución presupuesto de ingresos (en miles de pesetas)

	Cap.	Derechos reconocidos	Estructura Porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
Impuestos directos	1		0			0
Impuestos indirectos	2		0			0
Tasas y otros ingresos	3	4.517.238	58	3.809.099	84	708.139
Transferencias corrientes	4	1.312.831	17	1.208.510	92	104.321
Ingresos patrimoniales	5	166.226	2	165.264	99	962
Enajenación inver. reales	6	9.128	0	9.128	100	0
Transferencias de capital	7	1.566.127	20	1.154.624	74	411.503
Variación activos financieros	8	138.649	2	138.649	100	0
Variación pasivos financieros	9	34.262	1	34.262	100	0
Total ingresos		7.744.461	100	6.519.536	84	1.224.925

Ejecución presupuesto de gastos (en miles de pesetas)

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura Porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	579.883	8	575.115	99	4.768
Compra bns corrientes y serv.	2	554.219	8	453.902	82	100.317
Intereses	3	317.949	4	313.010	98	4.939
Transferencias corrientes	4	3.281.426	44	3.162.978	96	118.448
Inversiones reales	6	2.047.151	27	1.328.316	65	718.835
Transferencias de capital	7	6.056	0	4.856	80	1.200
Variación activos financieros	8	166.200	2	166.175	100	25
Variación pasivos financieros	9	532.115	7	521.922	98	10.193
Total gastos		7.484.999	100	6.526.274	87	958.725

VII. ANALISIS DE LOS TRABAJOS REALIZADOS.

En este apartado recogemos los principales aspectos y las conclusiones y recomendaciones obtenidas de los distintos trabajos realizados para este informe general sobre el sector público local de Navarra, y que desarrollan y amplían, en su caso, las contenidas en el apartado V de conclusiones y recomendaciones generales.

VII.1. INFORMES.

VII.1.1. Informes de fiscalización.

De acuerdo con el programa de fiscalización del año 1994 la Cámara de Comptos realizó en 1995 las siguientes fiscalizaciones de entidades locales, tal y como se recoge en el apartado II.1.

Entidad local	Nº BOPN	Año	Ejercicio fiscalizado
Cortes	21	1995	1994
Buñuel	21	1995	1994
Villafranca	4	1996	1994
Cadreita	6	1996	1994
Burlada	4	1996	1994
Leitza	pendiente		1994
Mancomunidad Comarca de Pamplona	pendiente		1994

Se han analizado los estados financieros de estas entidades locales así como de sus organismos autónomos correspondientes al año 1994, con la excepción del informe de Mancomunidad de la Comarca de Pamplona en el que se ha realizado un análisis de los servicios que presta, por existir ya una auditoría financiera realizada por profesionales independientes. Por este motivo no lo tenemos en cuenta para este análisis.

De acuerdo con su Ley Foral reguladora, la opinión de esta Cámara se estructura en los siguientes apartados:

a) Desarrollo y ejecución del Presupuesto de 1994.

En todos ellos se dice que el estado de ejecución del presupuesto de 1994 refleja razonablemente el conjunto de operaciones realizadas por el ayuntamiento en el ejercicio fiscalizado, con diversas excepciones, siendo las más repetidas:

- Inadecuada contabilización de las inversiones.
- Inadecuado corte de operaciones.
- Existencia de determinadas resultas de ingresos que deberían haber sido traspasadas a fallidos en dicho ejercicio.

b) Reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1994, según los principios de contabilidad generalmente aceptados.

El Ayuntamiento de Burlada ha implantado en 1994 un programa informático con el nuevo Plan General de Contabilidad Pública, si bien, por problemas derivados de dicha implantación, únicamente han presentado la contabilidad presupuestaria y no la general, ni por lo tanto, el balance de situación, por lo que no podemos manifestarnos sobre la situación patrimonial del ayuntamiento a 31 de diciembre de 1994.

En el resto de los ayuntamientos, la no existencia de contabilidad patrimonial y, por tanto, de una balance de situación, nos impide manifestarnos sobre la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1994.

Los ayuntamientos se encuentran en un proceso de implantación del Plan General de Contabilidad adaptado al sector público que se inició en 1994 con carácter experimental en Pamplona, Burlada y Estella, y que durante 1995 se extiende a todas las poblaciones que superan los 5.000 habitantes.

c) Sometimiento de la actividad económico-financiera al principio de legalidad.

Con respecto a la actividad económica de las entidades locales revisadas y su sujeción al principio de legalidad, se aprecian diversas infracciones, que en algunos casos pueden dar lugar a contingencias.

Los incumplimientos más frecuentes se dan en materia de personal, contratación, fiscal y presupuestaria-contable.

Las infracciones en materia de contratación son especialmente relevantes en los ayuntamientos de Villafranca y Leitza.

d) Organismos autónomos dependientes de los ayuntamientos.

De los siete entes dependientes, hay tres cuyas cuentas reflejan razonablemente la actividad realizada. Del resto, bien por no disponer de información acerca de su actividad o bien por los deficientes estados contables proporcionados, no podemos emitir una opinión sobre la ejecución del presupuesto de 1994.

VII.1.2. Otros informes.

Además hemos realizado otros informes de fiscalización de contenido específico, como son Gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona (BOPN. nº 26 de 1995) y Construcción de la casa del Valle de Aezkoa (BOPN. nº 5 de 1995).

Las **principales conclusiones** que se obtienen de dichos trabajos, cuyo detalle puede verse en los informes correspondientes, son las siguientes:

- El marco jurídico aplicable a las entidades locales en materia de suelo y urbanismo en el período analizado se caracteriza por su complejidad, su falta de claridad y coherencia en algunos aspectos claves del régimen jurídico aplicable y por el alto grado de incertidumbre existente en estos momentos respecto de alguno de sus preceptos esenciales en la medida en que se encuentran recurridos ante el Tribunal Constitucional y la Jurisdicción Contenciosa, estando pendientes las correspondientes resoluciones judiciales firmes en la materia.

- El Ayuntamiento de Pamplona debió adaptar su PGOU a la nueva legislación antes del 16 de agosto de 1993, hecho que ha incumplido. Tampoco ha procedido durante la vigencia de su PGOU a las preceptivas revisiones cuatrienales de su Programa de Actuación Urbanística. Por todo ello, aspectos esenciales de la reforma que tienen una gran repercusión en la gestión urbanística como la delimitación de áreas de reparto y la fijación de aprovechamientos tipo, se encuentran en estos momentos pendientes de adaptación.

- La gestión urbanística en suelo urbano del Ayuntamiento de Pamplona se caracteriza por su confusión y complejidad administrativa y su falta de transparencia y publicidad.

- Respecto a otras obligaciones legales que en materia urbanística se exige al Ayuntamiento de Pamplona, destacamos los siguientes incumplimientos:

a) No consta la consignación anual del 5 por ciento de los recursos ordinarios para inversiones en Patrimonio Municipal del Suelo.

b) No existe un registro independiente del Inventario que permita conocer la composición del Patrimonio Municipal del Suelo, así como sus modificaciones anuales.

c) No se afectan los ingresos que genera este Patrimonio Municipal ni se realiza un seguimiento específico de los mismos que permita conocer su correcta aplicación a la conservación, mantenimiento y ampliación del citado Patrimonio.

d) No consta la existencia del Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar, conforme a la legislación urbanística.

e) Los Estados Financieros del Ayuntamiento no contemplan provisión alguna para hacer frente a

las responsabilidades económicas que pueden derivarse de la resolución de recursos urbanísticos.

Con respecto al resto de ayuntamientos auditados (apartado VII.1.1.), en materia urbanística, se observan en general las siguientes conclusiones:

- Las normas subsidiarias no se han adaptado a la nueva legislación del suelo de 1992 o a la Ley Foral de 1994.

- No se ha dotado, en general, el correspondiente patrimonio municipal del suelo.

Las recomendaciones generales emitidas por la Cámara de Comptos y recogidas en los correspondientes informes de fiscalización pueden resumirse en las siguientes:

La elaboración y aprobación de los presupuestos dentro de los plazos establecidos por la legislación.

La contabilización de los gastos e ingresos de acuerdo con su devengo, respetando el carácter limitativo de los créditos y acudiendo, en su caso, a la figura de las modificaciones presupuestarias.

Establecer un plan general de actuación que permita conocer y priorizar las necesidades inversoras del ayuntamiento y valorar los recursos y necesidades financieras para afrontarlo.

Definir con claridad la naturaleza jurídica de los organismos autónomos que deben mantener sus presupuestos y liquidación propios, sin perjuicio de su posterior consolidación con las cuentas propias del municipio.

La definición de los procedimientos internos administrativo-contable básicos -compras, nóminas, cobros y pagos- determinándose las tareas que debe realizar cada empleado y delimitando sus funciones y responsabilidades.

Todos los libros de intervención deben ser adecuadamente diligenciados.

Proceder a la inscripción de todos los bienes municipales en el Registro de la Propiedad.

Cumplimiento estricto de la legalidad vigente de contratación, de personal, de gestión presupuestaria y de urbanismo.

Incrementar los controles por parte del Gobierno de Navarra de aquellas obras cofinanciadas por el Gobierno.

VII.2. FICHAS RESUMEN DE CONTRATACION.

Son pocas las entidades locales que cumplen con la obligación de remitir a la Cámara de Comptos las fichas resumen sobre los contratos que

realizan, prevista en los artículos 232 de la LFAL y 133.2 de la LFC.

Todas las fichas recibidas en 1994 corresponden al "modelo 1", que recoge las características del contrato formalizado, siendo excepcional el envío por parte de las entidades locales del denominado "modelo 2", que deben remitir para comunicar los actos de modificación, prórroga y resolución del contrato.

El total de fichas de contratos recibidas asciende a 10 y en su análisis no se observan en los expedientes de contratación infracciones de la legalidad vigente, si bien es de resaltar la limitación que supone el análisis de un contrato a través de una ficha resumen. Todas las fichas recibidas corresponden a contratos de obras.

VII.3. MARCO NORMATIVO REGULADOR DE LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA EN 1994.

Tal y como venimos señalando en anteriores informes, del actual marco normativo regulador se desprende una serie de incumplimientos en los plazos establecidos para dictar determinadas normas y de insuficiencias del mismo que inciden directamente en la gestión de las Entidades Locales y que ya se ponían de manifiesto en anteriores Informes. Por ello, nos limitamos a resumir los aspectos más esenciales; así:

- La disposición transitoria sexta de la LFAL establece que el Gobierno de Navarra y en el plazo máximo de tres meses –desde la entrada en vigor de dicha Ley Foral, octubre de 1990– remitirá al Parlamento un proyecto de Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra.

En 1994, por tanto con notable retraso, el Gobierno de Navarra remitió al Parlamento el mencionado Proyecto de Ley Foral, que ha sido aprobado por el Parlamento en 1995.

Con la aprobación de esta Ley Foral, y sus desarrollos reglamentarios previstos, habrá de darse respuesta a dos cuestiones esenciales para la gestión local:

a) Definición del modelo de financiación de las entidades locales de Navarra, que incide directamente sobre el principio de la autonomía financiera de las entidades locales.

b) Desarrollo del sistema contable y presupuestario a aplicar en el control y seguimiento de la gestión local. No obstante, en diciembre de 1993, se inició un programa de implantación del Plan general de Contabilidad adaptado al sector público local de Navarra con carácter experimen-

tal y para las entidades de más de 5.000 habitantes y en 1997 está prevista su aplicación a las entidades de 3.000 a 5.000 habitantes.

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

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

Desde la promulgación de la LFAL no se ha dictado ninguna norma de fomento de fusiones y/o asociaciones ni tampoco se ha presentado al Parlamento de Navarra ningún proyecto relativo a las agrupaciones forzosas.

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

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

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

Igualmente, la disposición adicional duodécima de la citada Ley Foral indica que se constituirá, en cada merindad, una junta arbitral de Comunales integrada tanto por las propias entidades locales como por los beneficiarios de los aprovechamientos comunales. Estas Juntas, tendrán carácter consultivo para las entidades locales en

todo lo referente al aprovechamiento de los bienes comunales y sus actuaciones se plasmarán en informes públicos preceptivos no vinculantes.

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

- No está actualizado o redefinido el sistema de previsión social aplicable a los funcionarios de las entidades locales a pesar de estar plasmada esta exigencia en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra de 1983 y en las sucesivas Leyes Forales de Presupuestos.

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

En conclusión, se aprecia un incumplimiento de la Ley Foral de Administración Local de Navarra en el desarrollo de determinados aspectos esenciales, que inciden significativamente sobre la definición y diseño del modelo y mapa del sector público local de la Comunidad Foral.

Igualmente la existencia de un marco normativo incompleto provoca cierta inseguridad -tanto en la propia entidad local como en el ciudadano- que en nada favorece el normal desenvolvimiento de la gestión local.

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

VII.4. SITUACION ECONOMICO-FINANCIERA.

VII.4.1. Ejecución presupuestaria de 1994 de ayuntamientos y concejos.

Al igual que en ejercicios anteriores, la información disponible sobre la ejecución de ayuntamientos y concejos correspondientes al presupuesto de 1994 (véase apartado I.2.), limita un análisis completo de su significado económico-financiero.

No obstante, la información disponible que se refiere a 222 ayuntamientos y 256 concejos, con

una población de 508.715 es bastante amplia, ya que supone un 94,8 por ciento de la población navarra a 31 de diciembre de 1994 por lo que podemos extraer una serie de conclusiones derivadas de la citada información.

a) Composición estructural de la liquidación del presupuesto.

- Los derechos reconocidos correspondientes al ejercicio de 1994 ascienden a 53.106 millones frente a unas obligaciones reconocidas de 51.077 millones de pesetas, lo que arroja un superávit de 2.029 millones de pesetas, cifra muy superior a la de años anteriores.

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

Gastos	1994	Ingresos	1994
Corrientes	60	Corrientes	72
Capital	40	Capital	28

De estos datos se desprende que los ingresos corrientes son suficientes para financiar los gastos de la misma naturaleza e incluso financiar parcialmente los gastos de capital y financieros.

De acuerdo con la información disponible relativa al ejercicio 1993 vamos a comparar la composición estructural de ambos años (comparamos información homogénea por lo que los datos correspondientes a 1993 no tienen por qué coincidir exactamente con el informe del año anterior).

Gastos	1994	1993	Ingresos	1994	1993
Corrientes	59	65	Corrientes	72	76
Capital	41	35	Capital	28	24

Se observa que del año 1993 a 1994 se ha producido una disminución del importe de operaciones corrientes en beneficio de las de capital, siendo de 4 puntos en ingresos y de 6 en gastos.

- Dentro de los gastos destacan por orden de importancia el de inversiones con un 31 por ciento, seguido del de personal con un 29 por ciento y compra de bienes corrientes y servicios con un 20 por ciento. Es decir, que la suma de los tres capítulos representa el 80 por ciento de las obligaciones reconocidas.

Respecto al año 1993 se observa que disminuye el gasto de personal en beneficio del gasto de inversión.

- Además, dentro de las operaciones corrientes, el capítulo de personal representa un 49 por

ciento, y en las de capital, el 77 por ciento se refiere a inversiones.

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

Fuentes de financiación	Porcentaje 1994	Porcentaje 1993
Tributos	39	38
Transferencias	43	49
Financieros	11	7
Otros	7	6

De los porcentajes del cuadro precedente se deduce que las transferencias han disminuido como fuente de financiación en 6 puntos respecto al año 1993 en favor de los recursos financieros, si bien dichas transferencias suponen el 43 por ciento de los ingresos de ayuntamientos y concejos.

b) Indicadores más significativos.

A continuación se reflejan un conjunto de indicadores obtenidos de la ejecución presupuestaria de 1994, con cifras comparativas con el año anterior:

	1994	1993	Variación en porcentaje 1994/1993
Número de habitantes	508.715	507.991	
Superávit/déficit presupuestario (millones)	2.029	144	1.309
Ingresos por habitante (pesetas)	104.392	88.992	17
Gastos por habitante (pesetas)	100.405	88.709	13
Carga financiera por habitante (pesetas)	9.996	12.167	(18)
Presión fiscal (pesetas)	40.679	33.903	20
Cumplimiento de los cobros (porcentaje)	87	88	(1)
Cumplimiento de los pagos (porcentaje)	86	86	-
Carga financiera global (porcentaje)	13	18	(28)
Límite de endeudamiento (porcentaje)	24	20	20
Ahorro neto (porcentaje)	11	2	450
Índice de personal (porcentaje)	29	31	(6)
Índice de inversión (porcentaje)	32	25	28
Dependencia subvenciones (porcentaje)	44	49	(10)

De dicho cuadro comparativo de ratios se deduce:

• El resultado de la ejecución presupuestaria ha pasado de 144 millones en 1993 a 2.029 millones de pesetas en el 1994, lo cual va a repercutir lógicamente en los ratios relativos a ingresos.

• Así pues, los ingresos por habitante han aumentado un 17 por ciento frente al 13 por ciento de incremento en gastos. A su vez, la presión fiscal ha aumentado en un 20 por ciento respecto al año anterior.

• El porcentaje de pagos se ha mantenido (86 por ciento) mientras que los cobros se han reducido ligeramente (1 por ciento).

• El nivel de endeudamiento o carga financiera global se ha reducido en un 28 por ciento, y junto con el incremento del límite de endeudamiento en un 20 por ciento, se produce un incremento importante del ahorro neto, que pasa del 2 por ciento en 1993 a un 11 por ciento en 1994.

• El índice de personal se reduce un 6 por ciento en 1994, mientras que el índice de inversión aumenta un 28 por ciento.

• Por último disminuye un 10 por ciento el índice de dependencia de subvenciones que se sitúa en un 44 por ciento en 1994.

Indicadores por tramos de población.

A continuación mostramos los mismos ratios utilizados en el análisis anterior según tramos de población:

	Entidades menores de 5.000 habit.	Entidades entre 5.000 y 50.000 habitantes	Entidades mayores de 50.000 habit.
Número de habitantes	188.484	137.766	182.465
Superávit/déficit presup. (millones)	843	1.066	119
Ingresos por habitante (pesetas)	119.496	112.092	82.976
Gastos por habitante (pesetas)	115.024	104.352	82.322
Carga financiera por habit. (ptas.)	11.683	11.811	6.883
Presión fiscal (pesetas)	44.234	38.811	38.416
Cumplimiento de los cobros (%)	91	82	88
Cumplimiento de los pagos (%)	89	81	85
Carga financiera global (%)	15	16	9
Límite endeudamiento (%)	33	19	19
Ahorro neto (%)	17	3	9
Índice de personal (%)	19	33	41
Índice de inversión (%)	45	30	14
Dependencia subvenciones (%)	45	40	44

De la comparación de dichos ratios se deduce:

- Tanto los ingresos por habitante como los gastos por habitante van disminuyendo a medida que aumenta el tamaño de las entidades.

- Respecto a la presión fiscal, en las entidades inferiores a 5.000 habitantes, ésta es un 9 por ciento superior a la media, mientras que en el resto de entidades la presión fiscal es inferior a la media en un 5 por ciento aproximadamente.

- Las variaciones en los porcentajes de cobros y pagos son más pequeños si bien siempre las entidades más pequeñas son las que mayor índice de cobros y pagos presentan. Por el contrario, las entidades comprendidas en el tamaño medio son las que menor índice de cobros y pagos presentan.

- Se observa que el límite de endeudamiento varía de un 33 por ciento en las entidades más pequeñas frente al 19 por ciento del resto.

- A su vez, el nivel de endeudamiento o carga financiera global es menor en las entidades de mayor tamaño (9 por ciento), manteniéndose en el resto entre un 15 y un 16 por ciento. Esto se traduce en una fuerte variación del ahorro neto que pasa del 17 por ciento en las entidades más pequeñas, al 9 por ciento en las entidades mayores, y a un 3 por ciento en las entidades de tamaño medio.

- Destaca el hecho de que el gasto de personal va aumentando a medida que aumenta el

tamaño de la entidad, y por el contrario, el índice de inversión va disminuyendo a medida que aumenta el tamaño de la entidad.

- En todos los casos, existe una fuerte dependencia de las subvenciones (del 40 al 45 por ciento de los recursos).

VII.4.2. Ejecución presupuestaria de 1994 de las mancomunidades y agrupaciones de municipios.

En el apartado VI del informe se recoge la liquidación agregada de los presupuestos de las mancomunidades y agrupaciones de municipios correspondientes a 1994.

Estos datos corresponden a 33 entidades supramunicipales.

A continuación, exponemos las principales conclusiones derivadas del análisis de los datos anteriores:

a) Composición estructural de la liquidación del presupuesto.

- Los derechos reconocidos ascienden a 7.744 millones de pesetas frente a unas obligaciones reconocidas de 7.485 millones, lo que arroja un superávit de 259 millones de pesetas.

- La composición estructural de los gastos e ingresos agregados en operaciones corrientes y de capital-financieros es la siguiente, con cifras comparativas con el año anterior:

	Gastos (porcentaje)		Ingresos (porcentaje)	
	1994	1993	1994	1993
Corrientes	63	67	77	79
Capital	37	33	23	21

Como vemos, esta composición estructural mejora aumentando el porcentaje de gastos de capital en detrimento de los gastos corrientes.

Es decir, los ingresos corrientes financian totalmente los gastos corrientes y parcialmente los gastos de capital y financieros.

- Los ingresos se han ejecutado en un 84 por ciento y los gastos en un 87 por ciento.

- Por capítulos económicos, en lo que a gastos se refiere, se observa que un 44 por ciento de los mismos se destina a transferencias y un 27 por ciento a la realización de inversiones. Para sufragar la carga financiera (amortización más intereses) se destinan el 11 por ciento de los gastos. Los gastos de personal sólo representan el 8 por ciento, lo cual es debido a que las mancomunidades que se han dotado de una sociedad para su gestión, incluyen al personal en la sociedad, y la financiación de estos gastos se realizan mediante transferencias de la mancomunidad a la sociedad.

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

Fuentes de financiación	1994	1993
Tasas y otros ingresos	58	60
Transferencias	37	29
Financieras	2	9
Patrimoniales	3	2
Total	100	100

- Se puede observar que las mancomunidades se financian a través de los ingresos tributarios (tasas) en un 59 por ciento, así como que los ingresos financieros y patrimoniales sólo suponen un 4 por ciento.

- Con respecto a 1993, disminuye 7 puntos la financiación a través de ingresos financieros, disminuye ligeramente la que se efectúa a través de tasas y aumenta 8 puntos la que se realiza a través de transferencias.

b) Indicadores más significativos.

En el siguiente cuadro se reflejan un conjunto de indicadores obtenidos de la ejecución presupuestaria de 1994, con cifras comparativas con el ejercicio anterior:

	1994	1993	% Variac. 94/93
Número de habitantes	640.897	573.715	12
Superávit/déficit presupuestario (millones)	259	(707)	-
Ingresos por habitante (pesetas)	12.084	12.232	(1)
Gastos por habitante (pesetas)	11.679	13.464	(13)
Carga financiera por habitante (pesetas)	1.326	2.111	(37)
Presión fiscal (pesetas)	7.048	6.757	4
Cumplimiento de los cobros (porcentaje)	84	94	(11)
Cumplimiento de los pagos (porcentaje)	87	94	(7)
Carga financiera global (porcentaje)	14	24	(42)
Límite de endeudamiento (porcentaje)	26	7	271
Ahorro neto (porcentaje)	12	(17)	71
Índice de personal (porcentaje)	8	5	60
Índice de inversión (porcentaje)	27	20	35
Dependencia subvenciones (porcentaje)	37	32	16

De la comparación de ratios 1993/1994, observamos:

- Un cambio en los resultados económicos que pasa de un déficit en 1993 de 707 millones a un superávit de 259 millones.

- Los ingresos por habitante se reducen ligeramente y disminuyen un 13 por ciento los gastos por habitante.

- Se produce una reducción importante de la carga financiera por habitante, un 37 por ciento.

- La presión fiscal se incrementa en un 4 por ciento.

- Disminuye de manera importante el nivel de endeudamiento un 42 por ciento y experimenta un aumento también importante, un 271 por ciento, el límite de endeudamiento. El ahorro neto es positivo.

- Aumenta el índice de personal y aumenta, asimismo, el índice de inversión.

- Por último se observa una mayor dependencia de subvenciones que pasa del 32 por ciento en 1993 al 37 por ciento en 1994.

VII.4.3. Endeudamiento de las corporaciones locales al 31.XII.1994.

El Departamento de Administración Local nos ha remitido datos del endeudamiento a 31.XII.94 de 554 entidades locales (244 municipios, 273 concejos y 37 mancomunidades).

Estas entidades locales representan en población el 98,7 por ciento de Navarra, 536.192 habitantes según el censo de población a la misma fecha.

La deuda viva de estas entidades es la siguiente:

	(en millones de pesetas)		(en pesetas)	
	Deuda Gov. Navarra	Deuda EE.FF.	Total Deuda	Deuda per cápita
Municipios	6.736	12.992	19.728	37.127
Concejos	296	233	529	20.250
Mancomunidades	184	2.783	2.967	-
Total	7.216	16.008	23.224	

Al objeto de poder comparar con el ejercicio anterior, hemos eliminado todas aquellas entidades locales de las que carecemos de datos en 1993 y así, finalmente, los datos a analizar corresponden a 244 municipios, 245 concejos y 28 mancomunidades, que en población representan al 98,5 por ciento de la población de Navarra.

Por tanto la deuda viva de estas entidades susceptibles de comparar con el ejercicio anterior asciende a:

	Deuda 94 millones	Per cápita pesetas	Deuda 93 millones	Per cápita pesetas
Municipios	19.665	37.225	17.587	33.498
Concejos	463	19.221	443	18.488
Mancomunidades	2.967	-	3.716	-
Total	23.095		21.746	

De la deuda analizada un 28 por ciento es con el Gobierno de Navarra y el 72 por ciento con las entidades financieras.

Como primera conclusión que se extrae de este cuadro comparativo es que la deuda total se ha incrementado en aproximadamente un 6 por ciento, debido al endeudamiento de los municipios, ya que los concejos apenas han variado y las mancomunidades han disminuido su endeudamiento.

Debido al incremento del endeudamiento de los municipios, comentado en el párrafo anterior, la deuda per cápita de los mismos ha pasado de 33.498 pesetas/habitante en 1993 a 37.225 pesetas/habitante en 1994 lo que supone un 11 por ciento de incremento.

A continuación mostramos la media aritmética ponderada del número de años que quedan por amortizar el conjunto de préstamos de cada tipo de ente local y el tipo medio de intereses que los mismos devengan, distinguiendo en ambos casos la deuda del Gobierno de Navarra y de las entidades financieras:

	Nº de años		Intereses	
	Gov. Navarra	EE.FF.	Gov. Navarra	EE.FF.
Municipios	10,22	10,16	1,74	10,62
Concejos	11,06	5,55	2,82	11,02
Mancomunidades	8,07	7,11	2,18	10,33
Total	10,21	9,52	1,80	10,58

Distribución de la deuda por zonas.

La distribución de la deuda viva de municipios y concejos por zonas geográficas, así como sus correspondientes endeudamientos per cápita, a 31.XII.94, es la siguiente:

Zonas	(en millones de pesetas)			Porcentaje Aum./Dism.	Poblac. 93	Poblac. 94	(en pesetas)	
	Total Deuda 93	Total Deuda 94	% s/Total				Per cápita 93	Per cápita 94
Valles cantábricos	1.535	1.742	9	13	26.865	26.316	57.138	66.195
Valles precantábricos	815	813	4	-	23.866	23.796	34.149	34.165
Valles pirenaicos	423	354	2	(16)	8.767	8.762	48.249	40.402
Valles prepirenaicos	524	667	3	27	13.289	13.271	39.431	50.260
Comarca de Pamplona	6.776	6.595	33	(3)	269.120	271.998	25.178	24.246
Tierra Estella	1.001	1.025	5	2	34.159	34.037	29.304	30.114
Media oriental	1.133	1.494	7	32	31.482	31.474	35.989	47.468
Ribera Alta	2.279	3.004	15	32	37.791	37.907	60.305	79.247
Ribera Sur	3.544	4.433	22	25	79.694	80.108	44.470	55.338
Total	18.030	20.127	100	12	525.033	527.669	34.341	38.101

• De dicho cuadro destaca el hecho de que el 33 por ciento de la deuda corresponde a la comarca de Pamplona (que representa el 50 por ciento de la población), seguida por la Ribera Sur con un 22 y la Ribera Alta con un 15 por ciento.

• En comparación con 1993 se ha producido un incremento total de la deuda de un 12 por ciento, al contrario que en 1993, en que disminuyó respecto a 1992.

Descendiendo ya a la variación de cada una de las áreas, se observa que el área de los valles pirenaicos ha disminuido su deuda en un 16 por ciento debido sobre todo al Ayuntamiento de Isaba.

En cuanto a los incrementos, tanto la zona media oriental como la Ribera Alta han incrementado su deuda en un 32 por ciento respectivamente. Este aumento se debe principalmente al fuerte endeudamiento de los ayuntamientos de Caparrosa, Tafalla, Artajona, Larraga en la zona media y Azagra, San Adrián y Peralta en la Ribera Alta.

Le siguen en orden de importancia los valles prepirenaicos con un aumento del 27 por ciento, reflejado especialmente en los ayuntamientos de Cáseda, Aoiz, Sangüesa y Lumbier.

Por último, la Ribera Sur también ha aumentado su deuda en un 25 por ciento fundamentalmente por los ayuntamientos de Tudela, Corella y Cascante.

Hay que destacar que la comarca de Pamplona ha disminuido su deuda en un 3 por ciento, representando ésta el 33 por ciento de la deuda total.

Asimismo, destaca la deuda per cápita total que es de 38.101 pesetas, y si la comparamos con cada una de las áreas, se observa como la Ribera Alta presenta un endeudamiento per cápita de 79.247 pesetas, seguido en orden de importancia por el valle cantábrico con 66.195 pesetas, la Ribera Sur con 55.338 y el valle prepirenaico con 50.260 pesetas/habitante.

La zona menos endeudada por habitante es la comarca de Pamplona con 24.246 pesetas (una tercera parte del endeudamiento per cápita de la Ribera Alta).

Distribución de la deuda por tramos de población.

Por último, vamos a distribuir la deuda por tramos de población comparándola con la del año anterior (de ayuntamientos y concejos exclusivamente).

Tramos población	(en millones de pesetas)			(en pesetas)	
	Deuda 93	Deuda 94	% Variación	Per cápita 93	Per cápita 94
0 – 5000 habitantes	8.184	9.454	16	41.013	46.951
5000 – 50000 habitantes	5.098	6.447	26	35.643	44.419
Más de 50000 habitantes	4.748	4.227	(11)	26.024	23.254
Total	18.030	20.128	12	34.341	38.101

De dicho cuadro se desprende que los ayuntamientos de 5.000 a 50.000 habitantes son los que más se han endeudado durante el año 1994, con un incremento del 26 por ciento sobre el año 1993. Por el contrario los de más de 50.000 habitantes (Pamplona) han disminuido su deuda en un 11 por ciento.

Las entidades menores de 5.000 habitantes han incrementado su deuda en un 16 por ciento y presentan la mayor deuda por habitante con 46.951 pesetas frente a la media de 38.101 pesetas. El tramo de entidades comprendidas entre 5.000 y 50.000 habitantes, a su vez, presenta un endeudamiento per cápita también superior a la media (44.419 pesetas/habitante).

Por último el Ayuntamiento de Pamplona, además de disminuir su deuda respecto al año anterior, presenta un endeudamiento per cápita de 23.254 pesetas, es decir, casi un 40 por ciento inferior a la media, y justo la mitad del endeudamiento de las entidades menores de 5.000 habitantes, lo que hay que poner en relación con las aportaciones realizadas por el Gobierno de acuerdo con las leyes de saneamiento de corporaciones locales.

VII.5. CUESTIONARIO FUNCIONAL.

Como indicábamos en el apartado II del informe, la implantación en 1995 del nuevo Plan contable para las corporaciones locales mayores de 5.000 habitantes que suministra información de los servicios o funciones que prestan los ayuntamientos, ha hecho posible que nos planteemos un nuevo cuestionario funcional de corporaciones locales.

El nuevo cuestionario que sigue del desglose funcional del Plan contable analiza los siguientes servicios:

A) Servicios de carácter general.

- Organos de gobierno.
- Servicios institucionales y de gestión administrativa.

- Servicios de planificación, organización e información.

B) Protección civil y seguridad ciudadana.

- Seguridad y protección civil.

C) Promoción social.

- Acción social.
- Promoción de empleo.

D) Producción de bienes públicos de carácter social.

- Sanidad.
- Educación.
- Vivienda y urbanismo.
- Parques y jardines.
- Alumbrado público.
- Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas.
- Recogida, eliminación, tratamiento de basuras y limpieza viaria.

- Cultura.

- Deporte.

E) Producción de bienes públicos de carácter económico.

- Infraestructuras básicas y transportes.

F) Otros.

- Acciones de desarrollo económico.

Este cuestionario ha sido preparado y contrastado durante el ejercicio de 1995 con la idea de suministrar información sobre los servicios prestados por las corporaciones locales y el coste que suponen en el ejercicio de 1995.

Pamplona a 18 de abril de 1996

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

ANEXOS**ANEXO 1. RELACION DE ENTIDADES LOCALES QUE NO HAN ENVIADO DATOS SOBRE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA DE 1994 Y DE LOS EJERCICIOS 1991-1993**

Ayuntamientos	1991	1992	1993	1994	Población 1994
Anue	Si	No	No	No	459
Añorbe	Si	Si	Si	No	421
Aranarache	No	No	No	No	104
Arano	Si	Si	Si	No	177
Arbizu	Si	Si	Si	No	920
Arcos Los	Si	Si	No	No	1.418
Aribe	No	No	No	No	78
Artazu	No	No	No	No	98
Azuelo	Si	Si	No	No	71
Cabredo	Si	Si	Si	No	144
Eratsun	Si	Si	No	No	198
Ergoiena	Si	No	No	No	507
Eslava	No	No	No	No	209
Eulate	Si	No	No	No	402
Ezprogui	No	No	No	No	69
Fontellas	No	No	No	No	558
Garaioa	Si	No	No	No	139
Goizueta	Si	Si	Si	No	1.018
Hiriberri-Villanueva de Aezkoa	Si	Si	No	No	168
Irurtzun	No	Si	Si	No	2.043
Iza	Si	Si	No	No	634
Javier	No	No	No	No	159
Juslapeña	No	Si	No	No	470
Lapoblación	No	No	Si	No	200
Larraona	Si	No	No	No	183
Leoz	Si	No	No	No	244
Lerga	No	No	No	No	101
Luzaide-Valcarlos	Si	Si	No	No	530
Marañón	Si	Si	Si	No	87
Murillo el Fruto	No	No	No	No	816
Orreaga-Roncesvalles	No	Si	Si	No	32
Romanzado	No	No	No	No	159
Saldias	Si	Si	Si	No	165
San Adrián	Si	Si	No	No	5.261
Urraúl Alto	Si	No	No	No	158
Urraúl Bajo	Si	No	No	No	278
Yesa	Si	Si	Si	No	301

Concejos	1991	1992	1993	1994	Población 1994
Aguinaga	Si	Si	No	No	459
Albiasu	No	No	No	No	27
Aldaba	Si	Si	No	No	61
Alzórriz	Si	Si	Si	No	32
Alzuza	No	Si	Si	No	112
Anocíbar	Si	Si	Si	No	23
Aós	Si	Si	Si	No	74
Aranguren	No	No	No	No	48
Ardanaz	No	No	No	No	38
Aristregui	Si	Si	No	No	18
Aritzu	Si	Si	No	No	48
Ariz	Si	Si	No	No	29
Arraitz-Orkin	No	Si	Si	No	166
Arruitz	Si	Si	Si	No	102
Artajo	No	No	No	No	40
Artariain	No	No	No	No	40
Artazcoz	No	No	No	No	26
Astitz	Si	Si	No	No	35
Atondo	Si	Si	No	No	34
Azpirotz	Si	Si	Si	No	89
Badostain	No	No	No	No	223
Baraibar	Si	Si	Si	No	92
Belzunce	Si	No	No	No	55
Burutáin	Si	No	No	No	52
Cía	Si	Si	No	No	20
Ciáurriz	Si	Si	Si	No	72
Ecay	No	No	No	No	80
Echagüe	Si	No	No	No	16
Egiarreta	No	No	No	No	72
Egozkue	Si	No	No	No	54
Ekai	Si	Si	No	No	28
Eltso	Si	Si	Si	No	39
Erice	Si	Si	No	No	18
Esquíroz	Si	Si	Si	No	252
Estenoz	Si	Si	Si	No	51
Etsain	Si	si	No	No	49
Etulain	Si	Si	No	No	23
Eusa	Si	Si	Si	No	51
Galar	Si	No	No	No	87
Garísoain	Si	No	No	No	23
Gerendiáin	Si	Si	Si	No	141
Greiz	No	No	No	No	15
Guelbenzu	Si	Si	No	No	27
Guembe	Si	Si	Si	No	27

Concejos	1991	1992	1993	1994	Población 1994
Guenduláin	Si	Si	Si	No	20
Guirguillano	No	No	No	No	36
Gulina	Si	No	No	No	44
Hiriberri-Villanueva	No	No	No	No	120
Ihabar	No	No	No	Si	119
Ilurdotz	Si	No	No	No	53
Imarcoain	No	No	No	No	145
Imirizaldu	No	No	No	No	19
Inbuluzketa	Si	Si	No	No	35
Iracheta	No	No	No	No	57
Irurozqui	No	No	No	No	35
Itsaso	Si	No	No	No	59
Izu	No	No	No	No	30
Izurdiaga	No	No	No	No	191
Jauntsarats	Si	Si	Si	No	34
Labiano	No	No	No	No	112
Lacabe	No	No	No	No	24
Lapoblación	Si	Si	No	No	30
Larumbe	Si	Si	No	No	58
Latasa	Si	Si	Si	No	35
Leazkue	Si	No	No	No	16
Lete	Si	Si	No	No	21
Lizasoáin	No	No	No	No	55
Maquírrriain	Si	Si	Si	No	41
Meano	No	No	No	No	170
Mendivil	Si	Si	Si	No	35
Ochovi	Si	Si	No	No	36
Olagüe	Si	Si	No	No	239
Olaiz	Si	No	No	No	31
Olave	Si	Si	No	No	38
Olóriz	Si	Si	Si	No	38
Ongoz	No	No	No	No	18
Osacáin	No	Si	Si	No	39
Ostiz	Si	Si	Si	No	92
Ripa	Si	Si	No	No	39
Rípodas	Si	No	No	No	32
Sansoáin	No	No	No	No	16
Saragueta	Si	Si	No	No	15
Sarasa	Si	Si	No	No	113
Sarasate	Si	No	No	No	40
Sarriguren	No	No	No	No	16
Solchaga	Si	Si	Si	No	47
Suarbe	Si	Si	Si	No	41
Tajonar	No	No	No	No	114

Concejos	1991	1992	1993	1994	Población 1994
Uitzi	No	No	Si	No	158
Undiano	No	No	No	No	54
Urritzola	No	No	No	No	22
Urritzola-Galain	Si	Si	Si	No	59
Villanueva	Si	Si	Si	No	76
Villaveta	No	No	No	No	16
Zabalceta	Si	Si	Si	No	21
Zenotz	Si	Si	Si	No	36
Zilbeti	Si	No	No	No	55
Zolina	No	No	No	No	25
Zuhatzu	No	No	No	No	28
Zulueta	No	Si	No	No	36

Mancomunidades/Agrupaciones	1991	1992	1993	1994
Agrupación municipal comarca Tafalla	No	No	No	No
Bardenas Reales	No	No	No	No
Junta de Lóquiz	No	No	No	No
Améscoas	No	No	No	No
Mancomunidad Aguas Río Linares	No	Si	Si	No
Mancomunidad Deportiva Navarra Sur			No	No
Mancomunidad Eléctr. Urraúl y Lónguida	Si	Si	Si	No
Mancomunidad Erregerena	No	No	No	No
Mancomunidad Montes kintoa/Quinto Real	No	Si	No	No
Mancomunidad Personal Ezcabarte-Olaibar	No	No	No	No
Mancomunidad Personal Cirauqui-Mañeru	No	No	No	No
Mancomunidad Personal Aberin-Arellano	No	No	No	No
Mancomunidad Servicios Arga-Valdizarbe	No	Si	No	No
Mancomunidad Servicios Generales Malerreka			No	No
Mancomunidad Residuos Sólidos Alto Araxes	No	No	No	No
Mancomunidad Residuos Sólidos Zona 10			No	No
Mancomunidad Servicios Sociales Ansoáin		Si	Si	No
Mancomunidad Servicios Sociales Izaga		No	No	No
Mancomunidad Servicios Sociales Valdizarbe		No	No	No
Mancomunidad Serv. Soc. Zona de Irurtzun	No	Si	Si	No
Mancomunidad Serv. Soc. Zona de Los Arcos	Si	Si	No	No
Mancomunidad Serv. Soc. Zona de Ultzama	No	Si	No	No
Unión de Aralar	No	No	No	No
Valle de Roncal	No	No	No	No
Valle Salazar	No	No	No	No

ANEXO 2. LIQUIDACION PRESUPUESTARIA DE 1994 DE AYUNTAMIENTOS Y CONCEJOS POR
TRAMOS DE POBLACION

Ejecución presupuestaria de ayuntamientos y concejos a 31.XII.1994
(menores de 5.000 habitantes)

(en miles de pesetas)
Ejecución presupuesto de ingresos

	Cap.	Derechos reconocidos	Estructura Porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
Impuestos directos	1	2.602.789	12	2.358.848	91	243.941
Impuestos indirectos	2	653.247	3	605.438	93	47.809
Tasas y otros ingresos	3	5.081.297	23	4.537.026	89	544.271
Transferencias corrientes	4	5.360.731	24	5.225.441	97	135.290
Ingresos patrimoniales	5	547.448	2	509.184	93	38.264
Enajenación inver. reales	6	952.196	4	804.969	85	147.227
Transferencias de capital	7	4.805.303	21	3.944.002	82	861.301
Variación activos financieros	8	171.484	1	169.526	99	1.958
Variación pasivos financieros	9	2.348.630	10	2.245.564	96	103.066
Total ingresos		22.523.125	100	20.399.998	91	2.123.127

(en miles de pesetas)
Ejecución presupuesto de gastos

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura Porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	4.102.248	19	4.062.548	99	39.700
Compra bns corrientes y serv.	2	4.257.390	20	3.973.007	93	284.383
Intereses	3	788.868	4	761.386	97	27.482
Transferencias corrientes	4	1.211.023	5	1.094.000	90	117.023
Inversiones reales	6	9.539.233	44	7.840.238	82	1.698.995
Transferencias de capital	7	182.658	1	137.733	75	44.925
Variación activos financieros	8	185.530	1	185.370	100	160
Variación pasivos financieros	9	1.413.282	6	1.323.654	94	89.628
Total gastos		21.680.232	100	19.377.936	89	2.302.296

Ejecución presupuestaria de ayuntamientos y concejos a 31.XII.1994
(de 5.000 a 50.000 habitantes)

(en miles de pesetas)
Ejecución presupuesto de ingresos

	Cap.	Derechos reconocidos	Estructura Porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
Impuestos directos	1	1.853.889	12	1.543.765	83	310.124
Impuestos indirectos	2	431.311	3	362.731	84	68.580
Tasas y otros ingresos	3	3.061.633	20	2.500.677	82	560.956
Transferencias corrientes	4	4.724.088	31	4.477.462	95	246.626
Ingresos patrimoniales	5	116.545	1	103.338	89	13.207
Enajenación inver. reales	6	976.208	6	743.858	76	232.350
Transferencias de capital	7	1.527.416	10	826.215	54	701.201
Variación activos financieros	8	68.007	0	63.518	93	4.489
Variación pasivos financieros	9	2.683.356	17	2.014.676	75	668.680
Total ingresos		15.442.453	100	12.636.240	82	2.806.213

(en miles de pesetas)
Ejecución presupuesto de gastos

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura Porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	4.718.664	33	4.658.704	99	59.960
Compra bns corrientes y serv.	2	2.549.638	18	2.054.431	81	495.207
Intereses	3	505.302	3	483.851	96	21.451
Transferencias corrientes	4	1.020.143	7	867.569	85	152.574
Inversiones reales	6	4.294.185	30	2.647.457	62	1.646.728
Transferencias de capital	7	8.766	0	3.639	42	5.127
Variación activos financieros	8	157.644	1	11.248	7	146.396
Variación pasivos financieros	9	1.121.800	8	960.516	86	161.284
Total gastos		4.376.142	100	11.687.415	81	2.688.727

Ejecución presupuestaria de ayuntamientos y concejos a 31.XII.1994
(mayores de 50.000 habitantes)

(en miles de pesetas)
Ejecución presupuesto de ingresos

	Cap.	Derechos reconocidos	Estructura Porcentaje	Cobrado	Porcentaje de cobros	Pendiente cobro
Impuestos directos	1	2.822.262	19	2.489.883	88	332.379
Impuestos indirectos	2	620.578	4	521.220	84	99.358
Tasas y otros ingresos	3	3.566.759	24	3.135.021	88	431.738
Transferencias corrientes	4	6.426.024	42	5.820.843	91	605.181
Ingresos patrimoniales	5	158.342	1	145.291	92	13.051
Enajenación inver. reales	6	691.732	4	638.627	92	53.105
Transferencias de capital	7	261.383	2	156.482	60	104.901
Variación activos financieros	8	203.498	1	144.034	71	59.464
Variación pasivos financieros	9	389.671	3	323.850	83	65.821
Total ingresos		15.140.249	100	13.375.251	88	1.764.998

(en miles de pesetas)
Ejecución presupuesto de gastos

	Cap.	Obligaciones reconocidas	Estructura Porcentaje	Pagado	Porcentaje de pagos	Pendiente pago
Remuneraciones del personal	1	6.197.749	41	6.127.314	99	70.435
Compra bns corrientes y serv.	2	3.700.238	25	2.532.467	68	1.167.771
Intereses	3	314.120	2	301.687	96	12.433
Transferencias corrientes	4	1.154.019	8	728.136	63	425.883
Inversiones reales	6	1.981.009	13	1.527.508	77	453.501
Transferencias de capital	7	130.758	1	36.829	28	93.929
Variación activos financieros	8	601.161	4	598.856	100	2.305
Variación pasivos financieros	9	941.860	6	941.823	100	37
Total gastos		15.020.914	100	12.794.620	85	2.226.294

ANEXO 3. DEFINICION DE LOS INDICADORES UTILIZADOS

– Superávit/Déficit Presupuestario:		– Ahorro neto:	
Total Derechos recon. – Total Obligaciones recon.		Ing. crtes. (caps. 1-5) – Gtos. funcionam. y financ. (caps. 1-4 y 9)	
– Modificaciones de gastos:		_____	X 100
Total Modificaciones		Ingresos corrientes	
_____	X 100	– Índice de Personal	
Presupuesto inicial		Obligaciones reconocidas personal (cap. 1)	
– Grado de ejecución de ingresos:		_____	X 100
Total Derechos reconocidos		Total obligaciones reconocidas	
_____	X 100	– Índice de inversión	
Presupuesto definitivo		Gastos de inversión (caps. 6 y 7)	
– Grado de ejecución de gastos:		_____	X 100
Total Obligaciones reconocidas		Total obligaciones reconocidas	
_____	X 100	– Dependencia subvenciones	
Presupuesto definitivo		Drchos. reconocidos por transferencias (caps. 4 y 7)	
– Cumplimiento de los cobros:		_____	X 100
Total Cobros		Total derechos reconocidos	
_____	X 100	– Ingresos por habitante	
Total Derechos reconocidos		Total Derechos reconocidos	
– Cumplimiento de los pagos:		_____	
Total Pagos		Población de derecho	
_____	X 100	– Gastos por habitante	
Total obligaciones reconocidas		Total Obligaciones reconocidas	
– Carga financiera global (nivel de endeudamiento):		_____	
Carga financiera (caps. 3 y 9)		Población de derecho	
_____	X 100	– Presión fiscal	
Ingresos corrientes (caps. 1-5)		Ingresos tributarios (caps. 1, 2 y 3)	
– Límite de endeudamiento:		_____	
Ing. crtes. (caps. 1-5) – Gtos. funcionam. (caps. 1, 2 y 4)		Población de derecho	
_____	X 100	– Carga financiera por habitante	
Ingresos corrientes		Cargas financieras (caps. 3 y 9)	

		Población de derecho	

Informe de fiscalización sobre seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Foral (1995), emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 13 de mayo de 1996, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Foral (1995).

Pamplona, 14 de mayo de 1996

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteuguía

Informe de fiscalización sobre seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Foral (1995), emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 31).
- II. Objetivo (Pág. 31).
- III. Alcance y limitaciones (Pág. 31).
- IV. Recomendaciones (Pág. 32).
 - IV.1. Balance (Pág. 32).
 - IV.2. Ejecución presupuestaria (Pág. 34).
 - IV.3. Otras recomendaciones de control interno e información contable (Pág. 35).
 - IV.4. Presupuesto por programas. Eficacia, eficiencia y economía en la gestión de recursos públicos (Pág. 36).
 - IV.5. Contratación administrativa (Pág. 36).
 - IV.6. Situación económica de la Hacienda Foral (Pág. 37).

Anexos

- I. Cuadro resumen de recomendaciones (Pág. 38).
- II. Informes emitidos por la Cámara de Comptos en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Foral en el periodo de 1991 a 1995. (Pág. 40)

I. INTRODUCCION.

Al objeto de ofrecer, al nuevo Parlamento Foral y al Gobierno Foral resultante del proceso electoral de mayo de 1995, un compendio de las recomendaciones vigentes en materia de gestión de los recursos públicos forales, se ha considera-

do relevante la elaboración y emisión de un informe sobre el estado actual de las formuladas por esta Cámara de Comptos en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Foral.

Este informe se complementará con otro referido al sector público local.

En consecuencia, se ha incluido en el Programa de fiscalización correspondiente al ejercicio de 1996 la realización de los trabajos anteriores.

II. OBJETIVO.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, ésta deberá informar al Parlamento sobre la actuación de los organismos controlados, en relación con las recomendaciones que hubiese formulado.

Por tanto, con la realización de este trabajo se persigue un doble objetivo:

1º. Analizar y resaltar las recomendaciones emitidas por esta Cámara en sus diversos informes relativos a la Administración General de la Comunidad Foral y que permanecían vigentes a finales de 1995.

2º. Ofrecer al nuevo Parlamento Foral y por ende al Gobierno Foral un resumen de los aspectos básicos de gestión que, en opinión de esta Cámara de Comptos, están pendientes de implantar.

III. ALCANCE Y LIMITACIONES.

El trabajo se ha centrado fundamentalmente en el análisis de las recomendaciones vigentes relativas al Gobierno de Navarra, sus organismos autónomos y empresas públicas forales contenidas en los siguientes informes:

- Cuentas Generales del Gobierno de Navarra
- Programas presupuestarios del Gobierno de Navarra
- Otros informes sobre la Administración General de la Comunidad Foral (especialmente sobre contrataciones y sobre seguimiento de subvenciones).

El compendio refleja las recomendaciones más significativas o relevantes, excluyéndose las puramente puntuales, coyunturales o de escasa materialidad.

El plazo temporal considerado ha sido fundamentalmente el periodo de 1991 a 1995.

Como metodología, se han aplicado los Principios y Normas de Auditoría del sector público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Organos Públicos de Control Externo del Estado Español. En concreto, se ha procedido a efectuar en los informes anteriores una revisión sistemática de las recomendaciones generales emitidas y pendientes de resolverse.

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

- Referencia a la primera vez que se cita la recomendación en los informes de la Cámara dentro del ámbito temporal de estudio, es decir, de 1991 a 1995. Ahora bien, conviene precisar que en general los informes de la Cámara se publican lógicamente con uno o dos años de retraso en relación al ejercicio presupuestario fiscalizado.

- Departamento responsable de su implantación, teniendo en cuenta que se hace referencia a la estructura organizativa que corresponde al anterior periodo legislativo. En concreto, la denominación completa de los departamentos citados es la siguiente junto al nombre sintético que, en su caso, se le asigna:

Departamento	Abreviatura
Presidencia	Presidencia
Economía y Hacienda	Hacienda
Administración Local	Local
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Ordenación
Educación y Cultura	Educación
Salud	Salud
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	Obras Públicas
Agricultura, Ganadería y Montes	Agricultura
Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	Industria
Bienestar Social, Deporte y Vivienda	Bienestar Social

No obstante, hemos de precisar que la mayor parte de las recomendaciones descritas son responsabilidad del Departamento de Economía y Hacienda por un doble motivo: por estar dentro de sus competencias la materia financiera y contable y por ser el departamento responsable de la elaboración de las Cuentas Generales del Gobierno de Navarra.

Por otra parte, determinadas recomendaciones son responsabilidad o requieren actuaciones de todos los departamentos. Estos supuestos se indicarán como "Departamentos".

En otros casos, no se indica órgano responsable específico ya que la competencia recae en el Gobierno de Navarra en su conjunto.

- Grado de dificultad en su implantación, de acuerdo con la opinión de esta Cámara: alto -A-, medio -M- o bajo -B-.

- Aquellas recomendaciones que en opinión de esta Cámara tienen carácter prioritario en su implantación, por la mejora en la gestión que conllevan, irán caracterizadas por un asterisco y resaltadas en letra negrita.

El informe se estructura en cuatro apartados y dos anexos. En los apartados se reflejan, además de los objetivos y alcance, las conclusiones vigentes -en forma de recomendaciones- derivadas del trabajo realizado, presentándose agrupadas de acuerdo con diversos epígrafes; los anexos hacen referencia, por un lado, a un cuadro-resumen de dichas recomendaciones al objeto de facilitar su identificación y, por otro, a los informes publicados por esta Cámara relacionados con la finalidad del Informe.

Como limitación que afecta al trabajo realizado señalamos que el informe hace referencia exclusivamente a las recomendaciones de carácter general de las que hemos constatado su vigencia y/o plena operatividad u oportunidad. Por otra parte no debe olvidarse que los últimos trabajos de fiscalización analizados se han publicado al inicio de 1996 lo que incide lógicamente en la implantación de las recomendaciones que contienen.

El trabajo de campo se ha realizado en el mes de enero de 1996, por un equipo de auditoría integrado por un auditor y una técnico de auditoría, contando además con la colaboración permanente de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer al personal del Gobierno de Navarra la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

IV. RECOMENDACIONES.

Del trabajo realizado, y a modo de conclusión general, esta Cámara de Comptos considera que la gestión pública foral se ha ido adaptando gradualmente a las necesidades que demanda una correcta y eficiente utilización de los recursos públicos. Así, desde el restablecimiento de la Cámara de Comptos en 1980 se han implantado,

como más significativas y con mayor o menor acierto, las siguientes herramientas de gestión:

- Sistema de gestión económico-financiera (SGEF).
- Contabilidad auxiliar de terceros (CAT).
- Realización parcial del inventario de bienes.
- Consolidación formal de la presupuestación por programas.
- Informatización de procedimientos, especialmente de gestión y liquidación tributaria.
- Sistema informático de control de pagos y bancos (PYB).
- Unificación de procedimientos de gestión de nómina.
- Creación de la sección de auditoría.
- Mejora del contenido informativo de las cuentas generales.
- Auditoría externa de las empresas públicas.

Además, progresivamente se han ido implantando otro tipo de recomendaciones relativas a la mejora de los procedimientos de gestión.

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

A continuación se exponen las recomendaciones vigentes agrupadas de acuerdo, en unos casos, con la masa patrimonial del balance o capítulo económico del presupuesto; en otros supuestos, se agrupan atendiendo a su naturaleza.

Cada recomendación se acompaña de la mención al departamento responsable de su implantación, al primer informe en que se cita y al grado de dificultad y prioridad en su aplicación.

IV. 1. BALANCE.

A. Activo.

Inmovilizado.

Inmovilizado material-inmaterial/Inventario.

1. Concluir el proceso de realización del inventario de bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno de Navarra, estableciendo y armoni-

zando los criterios valorativos y los procedimientos administrativos. (Hacienda/1991/A) *

2. Continuar con el proceso de escrituración e inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes inmuebles. (Hacienda/1991/B)

3. Establecer los mecanismos informáticos y procedimentales que aseguren una correcta coordinación entre el Inventario y el sistema contable al objeto de mantener el primero permanentemente actualizado. (Hacienda/1992/M) *

4. Proceder a la revisión y depuración de los saldos contables del Inmovilizado Material, al objeto de que los mismos sean representativos del conjunto de bienes de esta naturaleza propiedad del Gobierno de Navarra. (Hacienda/1992/B) *

5. Mejorar la información contable de manera que pueda obtenerse y aportarse información detallada de las inversiones más significativas realizadas en el Inmovilizado Material. (Hacienda/1994/B)

Inmovilizado financiero.

6. Concluir la revisión de los saldos correspondientes a los préstamos al sector público y privado al objeto de que representen correctamente la inversión financiera. (Departamentos/1992/B)

7. Que los centros gestionen sus respectivos préstamos de forma que no sólo se justifiquen los saldos finales, sino que se comprueben tanto su gestión como las causas justificativas de que no se ingresen las cuotas correspondientes y del cumplimiento del resto de condiciones de la concesión. (Departamentos/1994/B) *

Existencias.

8. Continuar los esfuerzos destinados a dotarse de un sistema de control interno que garantice un adecuado seguimiento y racionalización de la existencias de los centros sanitarios. (Salud/1994/M) *

Deudores.

9. Agilizar el proceso de tratamiento informático y traspaso de las liquidaciones tributarias de las diversas figuras con el objeto de que cada presupuesto refleje adecuadamente los ingresos de naturaleza tributaria devengados en el mismo. (Hacienda/1992/A) *

10. Perfeccionar el seguimiento sobre los saldos de la contabilidad auxiliar de terceros al objeto de que las declaraciones cuadren con los ingresos, evitando con ello saldos negativos-acreedores no justificados. (Hacienda/1994/B) *

11. Analizar sistemáticamente los derechos de cobro prescritos o a punto de prescribir, procediéndose a su tramitación urgente. (Departamentos/1994/B)

12. Cumplir con los plazos previstos para el traspaso de las deudas a la Agencia Ejecutiva. (Hacienda/1994/B)

Cuentas financieras.

13. Observar la normativa reguladora de los instrumentos de pago "Depósitos a justificar y anticipos de caja fija" referida a la existencia de conciliaciones bancarias y el cumplimiento de los plazos y firmas exigidas. (Departamentos/1994/B) *

14. Realizar una revisión exhaustiva del saldo de las cuentas de "Partidas pendientes de aplicación" y proceder a aplicar, en su caso, los ajustes y regularizaciones precisas. (Hacienda/1992/B)

B. Pasivo.

Contingencias.

15. Cuantificar las obligaciones actuariales derivadas del actual modelo de pensiones y registrarlas en los estados financieros. (Presidencia-Hacienda/1991/M) *

Fianzas a medio y largo plazo.

16. Actualizar los conciertos con las empresas suministradoras y, por ende, las correspondientes fianzas. (Hacienda/1991/B)

Deudas a corto plazo.

17. Acreedores por obligaciones reconocidas. Perfeccionar el tratamiento en todos los centros que permita tanto un respaldo documental como una cuantificación razonable de los resultados al cierre del ejercicio. (Departamentos-Hacienda/1991/M) *

18. Acreedores por devolución de ingresos. Efectuar análisis sistemáticos sobre saldos específicos de este grupo de cuentas al objeto de que los mismos representen efectivamente deudas reales de la Administración, procediéndose, en su caso, a efectuar las regularizaciones y correcciones necesarias. (Hacienda/1992/B)

19. Contabilizar la totalidad de las cargas de la Seguridad Social dentro del ejercicio que correspondan y de acuerdo con el principio de oportunidad de la información contable pública. (Hacienda/1992/B)

Fianzas y depósitos a corto plazo.

20. Continuar con la revisión de saldos, procediéndose, en su caso, a practicar los ajustes y regularizaciones precisas. (Hacienda-Salud/1991/B)

Cuentas de orden y especiales.

21. Diseñar e implantar un conjunto de procedimientos administrativos que garanticen un adecuado registro y control de los compromisos de gastos futuros. (Hacienda-Departamentos/1991/B)

22. Avales recibidos. Mejorar la comunicación entre los diversos centros gestores y tesorería de forma que asegure que estos avales garantizan obligaciones reales de terceros con la Hacienda Foral. Igualmente, concluir el análisis sobre la vigencia de los mismos. (Hacienda-Departamentos/1991/B)

23. Avales constituidos. Obtener las garantías suficientes y realizar un seguimiento constante y detallado de los riesgos asumidos y de su evolución. (Hacienda-Industria/1994/B) *

24. Analizar la conveniencia de implantar un Registro General de Avales y demás garantías otorgadas por el Gobierno de Navarra. (Hacienda-Industria/1994/B)

IV. 2. EJECUCION PRESUPUESTARIA.

A. Gastos.

Personal.

Plantilla orgánica.

25. Estudiar la adecuación de la actual plantilla orgánica del Gobierno de Navarra a las necesidades reales de personal que exige una racional y eficiente prestación de los servicios públicos, elaborando los pertinentes estudios sobre su idoneidad y teniendo en cuenta los objetivos perseguidos, los nuevos métodos de trabajo y la posibilidad de reconversión y reciclaje de determinados puestos de trabajo. (Presidencia-Salud-Educación/1994/A) *

Marco jurídico.

26. Cumplir el mandato legislativo referido a la elaboración de una ley de integración en grupos o cuerpos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra al objeto de facilitar la promoción y movilidad de sus funcionarios. (Presidencia/1991/A) *

27. Establecer con carácter definitivo el modelo de jubilaciones y pensiones aplicables a los funcionarios del Gobierno de Navarra no adscritos al sistema de Seguridad Social, evitando con ello

la actual situación de transitoriedad y de inseguridad. (Presidencia/1991/A) *

Estas exigencias están recogidas en las leyes desde 1983 y deberían haberse realizado antes del 1 de enero de 1985.

Gestión de Personal.

28. Elaborar unas instrucciones generales sobre la gestión de nóminas al objeto de homogeneizar los tratamientos, normas y procedimientos internos aplicables en los distintos centros gestores. (Presidencia/1994/B)

29. Estudiar el actual procedimiento de presentación y ejecución presupuestaria de los gastos de personal, analizando el coste/utilidad que reporta la actual información presupuestaria tanto para su seguimiento y control, como para la adopción de medidas que permitan gestionar los recursos públicos de acuerdo con los exigibles principios de eficacia, eficiencia y economía. (Hacienda-Presidencia/1994/M)

30. Definir la actuación de la Intervención en la fiscalización de los gastos de personal. (Hacienda/1991/M) *

31. Procurar que la totalidad de los gastos del personal –fundamentalmente los de naturaleza temporal– se imputen al respectivo programa presupuestario. (Hacienda/Departamentos/1992/M)

Modelo retributivo.

32. Introducir en el modelo de retribuciones de las administraciones públicas de Navarra elementos retributivos variables determinados de acuerdo con el puesto de trabajo y con la productividad y objetivos alcanzados. (Presidencia/1994/A) *

33. Para las retribuciones de altos cargos y empleados públicos no contemplados en los presupuestos generales deben primar los principios de transparencia y publicidad; ello exige, en consecuencia, el establecimiento de mecanismos informativos que permita tanto al Parlamento como a los ciudadanos identificar el nivel retributivo total de los mismos. (Presidencia/1994/B) *

Absentismo laboral.

34. Elaborar un procedimiento homogéneo para el control y seguimiento del absentismo de todos los empleados públicos de la Administración, al objeto de utilizar esta información como una herramienta para una adecuada gestión de recursos humanos. (Presidencia-Departamentos/1994/M)

Gastos por transferencias.

35. Completar la regulación que, sobre esta materia, contiene la Ley Foral de Hacienda al objeto de dotar a esta actividad administrativa de un régimen jurídico común suficiente. Ello requeriría la elaboración de una norma general que regule, entre otras cosas, los procedimientos de concesión de subvenciones, las obligaciones de los beneficiarios, los límites de las cuantías y las sanciones aplicables caso de incumplimiento de la normativa. (Hacienda/1991/B) *

36. Simultáneamente con la aprobación de un determinado tipo de subvención, aprobar también sus bases reguladoras. (Departamentos/1991/B) *

B. Ingresos.

Impuestos directos e indirectos.

37. Completar el proceso de informatización de los tributos pendientes, especialmente sucesiones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. (Hacienda/1991/M) *

Presupuestos de gastos fiscales.

38. Profundizar en la estimación y cuantificación de los gastos fiscales atendiendo a los objetivos perseguidos así como contrastar los importes estimados con los reales, analizando las desviaciones producidas y sus causas y adoptando, en su caso, las medidas correctoras precisas. (Hacienda/1994/A) *

39. Incluir en la Memoria de la Liquidación del Presupuesto un estudio sobre el grado de cumplimiento de las previsiones anuales de los gastos fiscales. (Hacienda/1994/B)

Tasas.

40. Revisar y en su caso adaptar la aplicación informática para lograr un adecuado control de las tasas del juego. (Hacienda/1993/B)

IV. 3. OTRAS RECOMENDACIONES DE CONTROL INTERNO E INFORMACION CONTABLE.

41. Estudiar la adaptación del modelo contable del Gobierno de Navarra a la nueva versión del Plan General de Contabilidad del Sector Público. (Hacienda/1994/M)

42. Acompañar la Memoria de los Presupuestos Generales del Gobierno de Navarra de una información detallada de las inversiones públicas, fundamentalmente las de naturaleza plurianual. (Hacienda/1991/B) *

43. Incluir en la Memoria de los Presupuestos del Gobierno de Navarra y de su liquidación los

estados contables correspondientes a los organismos autónomos y a los entes de derecho público de carácter administrativo. (Hacienda/1994/B)

44. Desarrollar reglamentariamente el contenido y fórmulas de actuación de la Intervención General del Gobierno de Navarra. (Hacienda/1991/M) *

IV. 4. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS/EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMIA EN LA GESTION DE LOS RECURSOS PUBLICOS.

La Ley foral de Hacienda Pública establece que los Presupuestos Generales del Gobierno de Navarra se presentarán formalmente siguiendo la estructura de programas presupuestarios.

Sin embargo, para que este mandato legal no se limite sólo a la mera asignación de las partidas presupuestarias a sus respectivos programas es preciso que se cumplan las siguientes recomendaciones esencialmente en aquéllos programas representativos de actividades no puramente administrativas:

45. Cumplir con los requisitos de presentación formal, adaptando igualmente su contenido a la evolución de los objetivos anuales. (Hacienda-Departamentos/1994/M)

46. Dictar las correspondientes instrucciones que permitan una correcta definición de objetivos e indicadores (Hacienda/1992/A)

47. Procurar que cada programa soporte la totalidad de los gastos e ingresos que le son imputables, estudiando, igualmente, el desarrollo de un sistema de reparto para distribuir las cargas no directas. (Hacienda/1992/M)

48. Diseñar e implantar un procedimiento uniforme y normalizado que permita verificar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos, analizando las desviaciones que, en su caso, se produzcan. (Hacienda/1994/M)

49. Definir, para su inclusión en las Cuentas Generales del Gobierno de Navarra, el mínimo de información relativa al grado de cumplimiento de los distintos programas que éstas deben de contener. (Hacienda/1992/B)

50. Desarrollar actuaciones formativas que permitan integrar al personal responsable de la gestión de cada programa en la filosofía de estas técnicas presupuestarias. (Presidencia/1994/B)

Complementariamente a las anteriores recomendaciones, estimamos conveniente que:

51. El Gobierno de Navarra reflexione sobre las actuales técnicas de presupuestación que aplica en su gestión, al objeto de verificar si las mismas constituyen una herramienta adecuada para una gestión pública que debe guiarse por los principios de eficacia, eficiencia, economía y transparencia. En este proceso de reflexión debe implicarse a todos los estamentos públicos, en particular al Parlamento de Navarra. (Gobierno de Navarra/1994/A) *

52. Que la filosofía de las técnicas presupuestarias que persiguen la racionalidad en la utilización de los recursos públicos esté presente en todas y cada una de las fases de la gestión pública, implicando, igualmente, a todo el personal participe en la misma. (Gobierno de Navarra/1994/A) *

IV. 5. CONTRATACION ADMINISTRATIVA.

En el momento de redactar este Informe se encuentra en pleno proceso de estudio por el Parlamento de Navarra la reforma de la legislación foral en materia de contratación pública, en la que está colaborando activamente esta Cámara de Comptos mediante la emisión de informes de asesoramiento.

En consecuencia, nos limitamos a exponer en este apartado las grandes líneas maestras que en nuestra opinión deben de primar en la reforma en curso obtenidas del Informe de Asesoramiento emitido en 1994.

53. La nueva regulación debe dar la necesaria cobertura legal a diversos aspectos generales de la contratación que, en los momentos actuales, o no están regulados por la vigente Ley Foral o lo están de forma deficiente. En concreto citamos los siguientes: los contratos de asistencia técnica, la Junta de Contratación Administrativa, la revisión de precios, los criterios y baremos para la selección de contratistas, los procedimientos a seguir en la contratación directa –procedimiento negociado– y las sanciones por retrasos e incumplimientos en la ejecución de los contratos. (Gobierno de Navarra/1994/M)

54. La nueva regulación debe incidir igualmente en la resolución de los puntos débiles detectados en los trabajos de fiscalización realizados por esta Cámara de Comptos. En especial los siguientes: la rigurosa elaboración y supervisión de los proyectos, la exigencia de responsabilidades a sus autores en el caso de defectos y errores en los mismos, la máxima transparencia y objetividad en los procesos de adjudicación de los contratos, el refuerzo de las funciones de direc-

ción de obra y asistencia técnica, el control sobre el cumplimiento, por parte de los contratistas, del contenido de sus proposiciones y el exhaustivo control económico-presupuestario de las obras públicas. (Gobierno de Navarra/1994/M)

55. En definitiva, se persigue que la nueva regulación conjugue los principios de agilidad y simplicidad en la tramitación administrativa de los expedientes con el de seguridad jurídica, igualdad de trato y control por parte de la Administración de los aspectos esenciales de la contratación. (Gobierno de Navarra/1994/M)

56. Que se apruebe urgentemente la Ley foral de contratos al objeto de evitar la actual situación de provisionalidad y conflicto entre la nueva y antigua normativa. (Parlamento de Navarra) *

IV. 6. SITUACION ECONOMICA DE LA HACIENDA FORAL.

La situación financiera de la Hacienda Foral exige la adopción de medidas de rigor presupuestario al objeto de cumplir los objetivos señalados en el escenario presupuestario de 1995 a 1997. Entre ellas señalamos:

57. Revisión sistemática y estructurada de todos las políticas de gasto. (Gobierno de Navarra/1994/A)

58. Estudiar la implantación de mecanismos y herramientas de gestión que, garantizando una mejora de la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, estimulen la búsqueda de resultados económicos y sociales en la gestión y motiven a su personal. (Gobierno de Navarra/1994/A)

59. Completar la actuación integral de lucha contra el fraude fiscal. (Hacienda/1991/A) *

60. Como complemento de las anteriores medidas, elaborar un Plan Económico que contemple de forma sistemática los volúmenes de gastos e ingresos aplicables a medio plazo por los distintos departamentos, analizando las necesidades de financiación que se derivan del cumplimiento de los objetivos perseguidos. (Hacienda/1993/A) *

Pamplona, 10 de mayo de 1996

El Presidente: Fco. Javier Tuñón San Martín

ANEXOS

ANEXO 1. CUADRO RESUMEN DE RECOMENDACIONES.

Nº	Concepto de la recomendación	Departamento	Grado dificultad
	INMOVILIZADO MATERIAL		
*1	Concluir inventario	Hacienda	A
2	Completar la escrituración	Hacienda	B
*3	Coordinar inventario/contabilidad	Hacienda	M
4	Revisión de saldos contables	Hacienda	B
5	Mejora de la información contable anual	Hacienda	B
	INMOVILIZADO FINANCIERO		
6	Revisión saldos de préstamos	Departamentos	B
*7	Mejora de gestión en los préstamos	Departamentos	B
	EXISTENCIAS		
*8	Concluir la implantación del sistema de control	Salud	M
	DEUDORES		
*9	Aplicar el principio del devengo	Hacienda	A
*10	Revisar saldos CAT	Hacienda	B
11	Control plazos prescripción	Departamentos	B
12	Control plazos de traspaso Agencia Ejecutiva	Hacienda	B
	CUENTAS FINANCIERAS		
*13	Cumplimiento normativa de depósitos a justificar y antc. caja fija	Hacienda	B
14	Revisar "partida pendientes de aplicación"	Hacienda	B
	CONTINGENCIAS		
*15	Obligaciones derivadas del actual modelo de pensiones	Presidencia/Hacienda	M
	FIANZAS A MEDIO Y LARGO PLAZO		
16	Actualizar los conciertos con empresas suministradores	Hacienda	B
	DEUDAS A CORTO PLAZO		
*17	Tratamiento uniforme de las resultas	Departamento	M
18	Revisión sistemática de los saldos de acreedores por devol. de ingr.	Hacienda	B
19	Imputar todas las cargas de la Seguridad Social	Hacienda	B
	FIANZAS Y DEPOSITOS A CORTO PLAZO		
20	Revisar y analizar sus saldos	Hacienda/Salud	B
	CUENTAS DE ORDEN Y ESPECIALES		
21	Seguimiento gastos futuros	Departamentos	B
22	Análisis de vigencia de los avales recibidos	Departamentos	B
*23	Seguimiento de avales constituidos	Hacienda/Industria	B
24	Implantar un registro general de avales	Hacienda/Industria	B
	GESTION DE PERSONAL		
*25	Adecuación de la plantilla orgánica	Presid./Salud/Educac.	A
*26	Ley de integración en grupos o cuerpos	Presidencia	A
*27	Nuevo modelo de pensiones y jubilaciones	Presidencia	A
28	Instrucción sobre la gestión de nómina	Presidencia	B
29	Presupuestación de gastos de personal	Presidencia/Hacienda	M
*30	Intervención de gastos de personal	Hacienda	M

31	Imputar todos los gastos de personal a su programa	Hacienda/Departamentos	M
*32	Introducir elementos retributivos variables en la nómina	Presidencia	A
*33	Retribuciones no presupuestarias	Presidencia	B
34	Seguimiento del absentismo	Presidencia/Departamentos	M
	GASTOS TRANSFERENCIAS		
*35	Completar la regulación de la Ley foral de Hacienda	Hacienda	B
*36	Aprobar con cada subvención sus bases reguladoras	Departamentos	B
	IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS		
*37	Completar el proceso informático de los impuestos pendientes	Hacienda	M
	PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES		
*38	Seguimiento y análisis de los gastos fiscales	Hacienda	A
39	Incluir en la Memoria el estudio sobre el grado de cumplimiento	Hacienda	B
	TASAS		
40	Mejora aplicaciones informáticas de la tasa de juego	Hacienda	B
	OTRAS RECOMENDACIONES DE CONTROL INTERNO E INFORMACION CONTABLE		
41	Adaptación al nuevo Plan General de Contabilidad Pública	Hacienda	M
*42	Información inversiones públicas	Hacienda	B
43	Incorporar presupuestos de organismos autónomos y entes administr.	Hacienda	B
*44	Desarrollo funciones de la intervención	Hacienda	M
	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS		
45	Mejora de la presentación formal	Hacienda/Departamentos	M
46	Definición de objetivos e indicadores	Hacienda	A
47	Sistema de reparto de cargas no directas	Hacienda	M
48	Seguimiento del grado de cumplimiento	Hacienda	M
49	Información a incluir en las Cuentas Generales	Hacienda	B
50	Acciones formativas de personal	Presidencia	B
*51	Reflexión sobre las actuales técnicas presupuestarias	Gob. de Navarra	A
*52	Implicación de todos los responsables de gestión	Gob. de Navarra	A
	CONTRATACION ADMINISTRATIVA		
53	Resolución de lagunas legales	Gob. de Navarra	M
54	Resolver los puntos débiles detectados	Gob. de Navarra	M
55	Conjugar principios de agilidad y simplicidad	Gob. de Navarra	M
*56	Nueva Ley foral de contratos	Parlamento de Navarra	
	SITUACION ECONOMICA DE LA HACIENDA FORAL		
57	Revisión de todas las políticas de gasto	Gob. de Navarra	A
58	Implantar nuevas herramientas de gestión	Gob. de Navarra	A
*59	Lucha contra el fraude fiscal	Hacienda	A
*60	Elaborar un plan económico	Hacienda	A

ANEXO 2. INFORMES EMITIDOS POR LA CAMARA DE COMPTOS EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION GENERAL DE LA COMUNIDAD FORAL EN EL PERIODO DE 1991 A 1995.

Título del informe	Boletín Of. Parlamento de Navarra	
	Número	Fecha
Ejecución del contrato de obras "Ronda Oeste de Pamplona"	46	10.09.1992
Sistema de compras del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea	46	10.09.1992
Impuesto sobre Sociedades	48	21.09.1992
Cuentas Generales de Navarra de 1991	16	31.03.1993
Autovía de Irurtzun-Límite con Guipúzcoa	29	25.06.1993
Programa 940 "Vivienda"	33	07.09.1993
Adjudicación del servicio de teleasistencia domiciliaria	33	07.09.1993
Construcción de la Universidad Pública de Navarra	38	11.10.1993
Mejora de las condiciones de escolarización en todos los niveles de enseñanza	38	11.10.1993
Función pública (ejercicio 1992)	47	25.11.1993
Gestión de patrimonio y contratación (ejercicio 1992)	47	25.11.1993
Atención primaria y salud mental (ejercicio 1992)	50	10.12.1993
Formación y selección del personal (ejercicio 1992)	50	10.12.1993
Subvenc. del Gobierno de Navarra a la Federación de Caza (1991 y 1992)	52	17.12.1993
Universidad Pública de Navarra (ejercicio 1992)	2	11.01.1994
Mejora de enseñanzas universitarias, Universidad Pública	2	11.01.1994
Impuesto sobre el Valor Añadido	2	11.01.1994
Cuentas Generales de Navarra de 1992	20	05.04.1994
Transporte sanitario en Navarra	59	14.10.1994
Fondo de solidaridad contra el paro (1993)	59	14.10.1994
Asesoramiento sobre la regulación de la contratación administrativa	61	20.10.1994
Trabajos a terceros adjudicados por del Depto. de Agricult., Ganad. y Montes relacionados con obras o construcciones en montes de Navarra (1992 y 1993)	70	24.11.1994
Contrato de construcción del túnel de Belate y el de asistencia técnica	78	23.12.1994
Mejora de los recursos agrarios del Depto. de Agric., Ganad. y Montes	8	08.02.1995
Cuentas Generales de Navarra de 1993	28	28.04.1995
Programa "tercera edad" (1993)	5	11.09.1995
Asesoramiento sobre regulación de la contratación administrativa	10	26.02.1996
Cuentas Generales de Navarra de 1994	12	07.03.1996
Gestión de personal de la Administración de la C. Foral de Navarra	-	pendiente

Informe de fiscalización sobre las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración Local, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 13 de mayo de 1996, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración Local.

Pamplona, 14 de mayo de 1996

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteguía

Informe de fiscalización sobre las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración Local, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 41).
- II. Objetivo (Pág. 41).
- III. Alcance y limitaciones (Pág. 41).
- IV. Principales recomendaciones (Pág. 42).
 - IV.1. Recomendaciones efectuadas a los Ayuntamientos (Pág. 42).
 - IV.2. Recomendaciones efectuadas a las Mancomunidades (Pág. 44).
 - IV.3. Recomendaciones de carácter general (Pág. 45).
 - IV.4. Situación económica (Pág. 45).
- V. Anexos
 - V.1. Relación de informes emitidos por la Cámara de Comptos en el ámbito del Sector Local (Pág. 47).

I. INTRODUCCION.

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

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

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

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

II. OBJETIVO.

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

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

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

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

III. ALCANCE Y LIMITACIONES.

Se han analizado las recomendaciones contenidas en los informes sobre:

- Ayuntamientos
- Mancomunidades
- Generales sobre el sector público local

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

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

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

La metodología aplicada en este trabajo ha consistido en:

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

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

IV. PRINCIPALES RECOMENDACIONES.

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

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

creación de una mayor conciencia sobre la importancia de los temas económicos y contables.

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

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

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

Dichas recomendaciones se clasifican por áreas o temas.

IV.1. RECOMENDACIONES EFECTUADAS A LOS AYUNTAMIENTOS.

Ejecución del presupuesto.

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

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

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

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

Organismos dependientes del ayuntamiento.

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

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

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

Procedimientos administrativos y contables.

8. Definir los procedimientos internos administrativo-contables básicos, determinar las tareas a realizar por cada empleado y delimitar sus funciones y responsabilidades. Una vez establecidos deberían ser puestos en conocimiento de las personas implicadas.

Gastos de personal.

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

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

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

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

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

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

Compra de Bienes Corrientes y Servicios.

15. Establecer un procedimiento de compras, fijándolo por escrito e indicando la persona res-

ponsable de controlar la recepción de los bienes y visar albaranes y facturas, responsabilizándose de su adecuada recepción en cantidad, calidad y precio.

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

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

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

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

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

Intereses y Variación de Pasivos Financieros.

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

Transferencias Corrientes concedidas.

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

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

Inversiones.

24. Aplicar de manera estricta la Ley Foral de Contratos y demás normativa reguladora de la

contratación pública, de manera que los expedientes de obra contengan toda la documentación justificativa y se aseguren los principios de publicidad y concurrencia, básicos en las contrataciones efectuadas por las entidades públicas.

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

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

Impuestos.

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

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

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

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

Tasas y Otros Ingresos.

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

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

Transferencias Corrientes y de Capital Recibidas.

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

34. *Incluir en los estados de ejecución presupuestaria una nota explicativa de los ritmos de*

ejecución de las inversiones y de su financiación, de manera que se conozca si se ha recibido más o menos financiación que la correspondiente a la obra ejecutada y, por tanto, su efecto en la ejecución presupuestaria.

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

Enajenación de Inversiones Reales.

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

Tesorería.

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

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

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

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

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

Urbanismo y patrimonio.

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

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

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

IV.2. RECOMENDACIONES EFECTUADAS A LAS MANCOMUNIDADES.

Son cinco las mancomunidades fiscalizadas en el período analizado.

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

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

Por lo anterior, así como porque las recomendaciones efectuadas a los ayuntamientos les son,

en general, aplicables, recogemos a continuación las recomendaciones que afectan exclusivamente a las mancomunidades:

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

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

IV.3 RECOMENDACIONES EFECTUADAS DE CARACTER GENERAL.

Evolución del sector local.

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

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

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

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

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

IV.4. SITUACION ECONOMICA.

Presentamos a continuación una serie de datos sobre la deuda, las inversiones y otros indi-

adores del sector público local que nos ofrecen sintéticamente una visión general de su situación económica:

a) Deuda.

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

b) Inversión.

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

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

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

c) Otros indicadores.

Incluimos a continuación la evolución de los siguientes indicadores:

Ayuntamientos y Concejos.

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

Mancomunidades.

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

– Carga financiera global:	
Carga financiera (caps. 3 y 9)	
Ingresos corrientes (caps. 1 y 5)	X 100
– Límite de endeudamiento:	
Ing. crtes. (caps. 1-5) –	
Gtos. funcionam. (caps. 1, 2 y 4)	
Ingresos corrientes	X 100
– Ahorro neto:	
Ing. crtes. (caps. 1-5) – Gtos. funcionam.	
(caps. 1, 2 y 4) – Carga financ. (caps. 3 y 9)	
Ingresos corrientes	X 100

Esta Cámara de Comptos ha recomendado:

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

Pamplona, 13 de mayo de 1996

El Presidente: Fco. Javier Tuñón San Martín

V. ANEXO.**V.1. RELACION DE INFORMES EMITIDOS POR LA CAMARA DE COMPTOS EN EL AMBITO DEL SECTOR LOCAL.**

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

(*) 1982 a 1985

(**) Informe sobre la gestión urbanística

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

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

<p>PRECIO DE LA SUSCRIPCION</p> <p>BOLETIN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES</p> <p>Un año 5.700 ptas.</p> <p>Precio del ejemplar Boletín Oficial 125 » .</p> <p>Precio del ejemplar Diario de Sesiones 160 » .</p>	<p>REDACCION Y ADMINISTRACION</p> <p>PARLAMENTO DE NAVARRA</p> <p>«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»</p> <p>Arrieta, 12, 3º</p> <p>31002 PAMPLONA</p>
--	---