



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

IX Legislatura

Pamplona, 9 de enero de 2017

NÚM. 5

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe de fiscalización sobre el Sector público local de Navarra, 2014, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

Informe de fiscalización sobre el Sector público local de Navarra, 2014, emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 5 de diciembre de 2016, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre el Sector público local de Navarra, 2014.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre el Sector público local de Navarra, 2014.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 5 de diciembre de 2016

La Presidenta: Ainhoa Aznárez Igarza

Informe de fiscalización sobre el Sector público local de Navarra, 2014, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

- I.** Introducción (Pág. 3).
- II.** Objetivos y alcance del trabajo (Pág. 4).
- III.** Estructura organizativa y normativa del sector público local (Pág. 5).

III.1. Estructura organizativa (Pág. 5).

III.2. Medidas legislativas planteadas para la racionalización del sector público local (Pág. 7).

III.3. Normativa (Pág. 8).

IV. Memoria-resumen de las actuaciones de fiscalización de entes locales (Pág. 9).

V. Situación financiera del sector público local (Pág. 11).

V.1. Ingresos (Pág. 11).

V.2. Gastos (Pág. 12).

V.3. Situación financiera (Pág. 13).

VI. Contratación administrativa (Pág. 14).

VII. Análisis jurídico de los acuerdos y convenios colectivos aplicables en las entidades locales más significativas de la Comunidad Foral de Navarra (Pág. 16).

VIII. Conclusiones y recomendaciones (Pág. 19).

Anexo 1. Normativa aplicable a las entidades locales durante el ejercicio 2014 (Pág. 22).

Anexo 2. Situación financiera del sector público local de Navarra, año 2014 (CD)

(Nota: Los anexos mencionados se encuentran a disposición de los Parlamentarios Forales en las oficinas de los Servicios Generales de la Cámara y en la siguiente dirección web:

www.cfnavarra.es/camara.comptos).

I. INTRODUCCIÓN

El informe sobre el sector público local de Navarra se realiza, de acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, en cumplimiento de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. Así, el artículo 350.2 de dicha ley establece la obligación de remitir anualmente al Parlamento y al Gobierno de Navarra una memoria-resumen de las actuaciones de fiscalización y control de la Cámara de Comptos en el ámbito de las entidades locales de Navarra.

El trabajo lo realizó a lo largo del mes de octubre un equipo integrado por una técnica de auditoría y una auditora, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Los plazos establecidos en la Ley Foral de Haciendas Locales para la aprobación y remisión al Gobierno de la cuenta general de cada ejercicio por las entidades locales y la complejidad del tratamiento de dicha información, explican que el informe relativo al ejercicio de 2014 no pueda realizarse con anterioridad.

Agradecemos al personal de las entidades locales de Navarra, de la Dirección General de Administración Local y de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

II. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL TRABAJO

Los objetivos de este trabajo son:

- Presentar una memoria-resumen de las actuaciones de fiscalización y control que esta Cámara realizó en el ámbito de las entidades locales de Navarra correspondientes al ejercicio 2014.
- Ofrecer al Parlamento, a las Administraciones Públicas y a la sociedad de Navarra una visión de la organización y de la situación financiera de las entidades locales de Navarra en el año 2014.
- Analizar los acuerdos y convenios colectivos aplicables al personal de las entidades locales más significativas de la Comunidad Foral de Navarra.
- Proponer al Parlamento, al Gobierno y a los entes locales de Navarra recomendaciones para mejorar la gestión de estas entidades.

El alcance del trabajo es la información contable del ejercicio 2014 de las entidades locales de Navarra que está integrada por:

- La de los propios municipios, así como la de sus organismos autónomos.
- La de los concejos, mancomunidades y agrupaciones tradicionales.
- La de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las entidades locales.
- Los convenios y acuerdos colectivos aplicables a una muestra de entidades locales formada por los ayuntamientos de: Pamplona, Tudela, Barañáin, Burlada, Estella, Tafalla y Valle de Egüés.

Las conclusiones sobre la situación financiera del sector público local están basadas en el informe que realizó y remitió a esta Cámara la Dirección General de Administración Local.

En el análisis de la situación financiera no se consideran los siguientes entes locales que, a la fecha de realizar el informe de Administración Local (septiembre de 2016), no habían remitido a la Administración Foral la cuenta general del 2014:

- De los 272 municipios, dos: Biurrun/Olcoz y Yesa. La población de estos municipios asciende a 446 habitantes y representa el 0,1 por ciento de la población total.
- Un total de 44 de los 347 concejos: Aizpún, Amillano, Antxoritz, Aramendia, Arboniés, Arlegui, Arraiza, Arruiz, Artaza, Arteta, Beasoain-Eguíllor, Beruete, Biurrun, Ecala, Echagüe, Erro, Etxaleku, Etxarri, Gazólaz, Gollano, Goñi, Gorrontz-Olano, Ilzarbe, Jauntsarats, Lapoblación, Larrañoz, Lizarragabengoa, Lizasoáin, Loza, Olaiz, Olave, Olaz, Olcoz, Olóriz, Oskotz, San Martín de Améscoa, Sarasibar, Senosiáin, Sorrauren, Undiano, Unzu, Villaveta, Zabal y Zariquiegui. La población de estos concejos es de 3.892 personas y representa el diez por ciento de la población del total de concejos de Navarra.
- De las 19 agrupaciones, una, la Agrupación de Servicios Administrativos de los municipios de Falces y Miranda de Arga.
- Un total de cuatro de las 60 mancomunidades con actividad: Mancomunidad del Euskera de Bortziriak, Mancomunidad de Alto Araxes, Mancomunidad de Servicios Generales de Malerreka y Mancomunidad de Servicios Sociales Auñamendi.

III. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y NORMATIVA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

III.1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

El sector público local se organiza conforme a lo establecido en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Los municipios son las entidades locales básicas de organización territorial. Además de éstos, también tienen la condición de entes locales:

- Los concejos: entidades locales enclavadas en el término de un municipio, con población y ámbito territorial inferiores al de éste.

- Las corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales: Comunidad de Bardenas Reales, Comunidad del Valle de Aezkoa, Mancomunidad del Valle de Roncal, Universidad del Valle de Salazar y el resto de corporaciones existentes.

- Las mancomunidades o asociaciones de varios municipios para la ejecución en común de obras y para la prestación de determinados servicios.

- Las agrupaciones de municipios cuyas características determinan la prestación de servicios comunes a todos ellos.

- Los distritos administrativos constituidos con carácter voluntario por municipios de carácter rural que no alcanzan la población de 5.000 habitantes.

- Consorcio local: en diciembre de 2014, la Ley Foral 23/2014 modificó la Ley Foral 6/1990 de Administración Local e incluyó a los consorcios locales como otro tipo de entidad local. En concreto, se considera consorcio local a aquellas asociaciones entre administraciones públicas de distinta naturaleza de carácter voluntario para la prestación exclusiva de servicios obligatorios de competencia municipal cuya complejidad técnica y dimensión económica requiera ámbitos de actuación superiores a los de las áreas de la Estrategia Territorial de Navarra.

El número de entidades locales a 31 de diciembre de 2014 y su comparación con las existentes en años anteriores es:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Municipios	272	272	272	272	272	272 ⁽¹⁾
Concejos	350	351	348	348	348	347 ⁽²⁾
Mancomunidades	65	66	66	65	65	65 ⁽³⁾
Agrupaciones tradicionales y municipales	17	18	18	18	18	19 ⁽⁴⁾
Total	704	707	704	703	703	703

(1) 60 son municipios compuestos.

(2) El 1 de abril de 2014 se extinguió el Concejo de Zulueta perteneciente al municipio de Noáin-Valle de Elorz.

(3) Cinco mancomunidades no tienen actividad.

(4) La Agrupación de Ayuntamientos de Arce-Artzi, Oroz-Betelu/Orotz-Betelu y Lónguida-Longida se da de alta en el Registro de Entidades Locales en 2016, pero ya existía en 2014, por lo que la consideramos.

El número de organismos dependientes de las entidades locales (organismos autónomos y empresas públicas), fundaciones públicas locales y consorcios en el periodo de 2009 a 2014 es:

Entidad	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Organismos autónomos	67	67	66	66	66	65
Empresas públicas	41	42	45	48	50	54
Fundaciones públicas	9	9	9	9	9	9
Consorcios	15	17	16	16	16	15*
Total	132	135	136	139	141	143

*Se incluyen todos los consorcios existentes, ya que ninguno se ha clasificado como local a la fecha de redacción de este informe.

En 2014, respecto a 2013, desapareció el organismo autónomo del Ayuntamiento de Puente la Reina Patrimonio Municipal del Suelo, la Sociedad Municipal de Gestión Urbanística Berrioplano S.L. de este ayuntamiento y el Consorcio Turístico de Bertiz; por otro lado, constan por primera vez en el Registro de Entidades Locales las siguientes sociedades: la Sociedad Municipal Gastizun para la gestión de las instalaciones deportivas en el Ayuntamiento de Ayegui, Panificadora Harinera Echalar S.L., Lesaka Oilartegi S.L., Zugarramurdiko Garapena S.L y en Lekunberri Aralar Irratia S.L.

La estructura del sector público local de Navarra a 31 de diciembre del 2014 era la siguiente:



La población a 1 de enero de 2014 de los 272 municipios de Navarra, 640.790 habitantes según datos del censo oficial, presentaba la siguiente distribución:

Tramo de población	Número de municipios	% municipios sobre total	Población	% población sobre total
<100	40	15	2.510	0,4
100-199	53	19	7.583	1,2
200-499	59	22	19.216	3,0
500-999	34	13	24.311	3,8
1.000-1.999	25	9	33.375	5,2
2.000-2.999	24	9	59.538	9,3
3.000-4.999	15	6	57.341	8,9
5.000-9.999	12	4	87.993	13,7
10.000-24.999	8	3	117.695	18,4
25.000-50.000	1	0,4	35.062	5,5
Más de 50.000	1	0,4	196.166	30,6
Total	272	100	640.790	100

El 68,4 por ciento de los municipios de Navarra (186 municipios) tiene menos de 1.000 habitantes. El 55 por ciento de la población navarra se concentra en la comarca de Pamplona y el 30,6 por ciento del total corresponde a Pamplona.

Tal y como viene reiterando esta Cámara en sus informes, la reducida dimensión poblacional suele conllevar unos recursos limitados, humanos y financieros y la ausencia de una estructura administrativa adecuada y suficiente para la gestión de sus competencias, lo cual dificulta la prestación de servicios con eficiencia, economía, eficacia y calidad.

III.2. MEDIDAS LEGISLATIVAS PLANTEADAS PARA LA RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

El 24 de octubre de 2012 el Gobierno de Navarra aprobó el proyecto de Ley Foral de Reorganización de la Administración Local de Navarra con los objetivos de: racionalizar y mejorar la gestión económica y la prestación de los servicios municipales, lograr la máxima igualdad posible en la recepción de los servicios por los ciudadanos y ordenar territorialmente el mapa administrativo y funcional de la Administración Local de Navarra.

Algunas de las medidas propuestas para alcanzar estos objetivos son:

- Fomentar la fusión voluntaria de municipios y su integración en estructuras intermunicipales de prestación de servicios.
- Crear agrupaciones de servicios administrativos para el ejercicio de las funciones de secretaría e intervención.
- Crear seis mancomunidades de interés general que agrupen a las existentes.
- Mantener los concejos con las siguientes peculiaridades. Se extinguirán cuando la población de un concejo mayor de 1.000 habitantes sea superior a la del resto del municipio al que pertenece; cuando no se presente candidatura alguna en procesos electorales; si incumplen sus obligaciones administrativas; y si tienen menos de 16 habitantes, entre otras causas. No se podrán crear nuevos concejos.
- Reducción de las 11 agrupaciones tradicionales existentes a cuatro.

El Pleno del Parlamento aprobó el 19 de septiembre de 2013 la proposición de Ley Foral de Bases para la Reorganización, Simplificación, Modernización y Democratización de la Administración Local, en el cual se contemplan entidades como el distrito administrativo, las mancomunidades de interés general o el área metropolitana de Pamplona.

Ambas propuestas legislativas incorporan la previsión de aprobar un nuevo modelo de financiación de las entidades locales.

Tanto el proyecto de ley aprobado por el Gobierno en 2012 como la proposición de Ley aprobada por el Parlamento en 2013 se debatieron en la ponencia parlamentaria aprobada el 29 de octubre de 2013 por la Comisión de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

El 13 de junio de 2014 el Parlamento acordó alargar seis meses la ponencia, cuya finalización estaba prevista para el 16 de junio de 2014. Esta ponencia concluyó sin acuerdo por lo que, a la fecha de redacción de este informe, sigue pendiente de aprobación la ley foral que aborde la reorganización de las entidades locales de Navarra.

El 31 de diciembre de 2013 entró en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. La Disposición Adicional segunda de esta Ley regula algunas especificidades aplicables a la Comunidad Foral de Navarra en relación con la forma de prestación de servicios y la atribución de competencias a las distintas entidades locales.

El 2 de diciembre de 2014 el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 23/2014, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de Administración Local de Navarra. Esta ley tiene por objeto mantener las competencias de las entidades locales de Navarra, establecer cuestiones provisionales respecto a determinadas competencias mientras no se aborde la reestructuración local, y regular otras cuestiones del ámbito municipal que pueden verse afectadas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, si bien esta ley no aborda los aspectos más importantes de la reorganización de las entidades locales.

En febrero de 2016, el Gobierno inició un proceso de participación para definir la nueva organización de la Administración Local de Navarra. En dicho proceso van a participar el propio Gobierno, con la Dirección de Administración Local como agente coordinador, las entidades locales con la Federación Navarra de Municipios y Concejos como agente coordinador, los grupos parlamentarios, varios expertos y asesores en la materia, funcionarios con experiencia en este ámbito y otros actores territoriales.

En concreto se han establecido tres grupos de trabajo que abordarán principalmente temas referidos a las competencias locales, el mapa local y la financiación de las entidades locales durante un periodo de dos años. Transcurrido este periodo, el Gobierno de Navarra por medio de Administración Local, lanzará las correspondientes propuestas legislativas para que el Parlamento pueda ejecutarlas en 2018.

III.3. NORMATIVA

La normativa básica a la que están sujetas las entidades locales de Navarra durante el año 2014 está integrada, principalmente, por las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

Decreto Foral 270/1998, Decreto Foral 271/1998, Decreto Foral 272/1998 y Decreto Foral 273/1998, todos de 21 de septiembre, de presupuesto y gasto público, de estructura presupuestaria, de aprobación de la Instrucción de Contabilidad General y de Contabilidad Simplificada para la Administración Local de Navarra, respectivamente.

Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local, aprobado por Orden Ministerial, de 17 de julio de 1990, del Ministerio de Economía y Hacienda. (Regla 425 DF 272/1998 Instrucción general contabilidad).

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada por Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Bases de ejecución del presupuesto del 2014.

Junto a esta legislación básica, tiene incidencia en las entidades locales la legislación de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, así como la legislación sectorial que le es aplicable en las distintas áreas de gestión (contratación, subvenciones, ordenanzas fiscales, etc.). En el anexo 1 que acompaña a este informe se puede consultar de forma detallada esta normativa.

IV. MEMORIA-RESUMEN DE LAS ACTUACIONES DE FISCALIZACIÓN DE ENTES LOCALES

Esta Cámara realizó la fiscalización de regularidad (financiera y de legalidad) de la cuenta general del año 2014 de 15 entidades locales: Ansoáin, Aranguren, Barañáin, Baztan, Berriozar, Burlada, Concejo de Paternáin, Egüés, Estella, Los Arcos, Pamplona, Tafalla, Tudela, Villava y Zizur Mayor.

A continuación se muestran algunos datos de los anteriores entes locales:

Municipio	Fecha emisión informe	Población censo 01-01-14	Obligaciones reconocidas	Derechos reconocidos	Personal a 31/12/2014	Entes dependientes			
						OOAA	Empresa	Fundac.	Ente pblco. empresarial
Ansoáin	04/02/2016	10.861	6.799.721	7.689.219	70	1			
Aranguren	19/11/2015	8.982	11.482.590	11.868.818	66				
Barañáin	12/11/2015	20.458	15.123.908	18.452.397	154	2		1	
Baztan	31/05/2016	7.848	8.267.195	8.177.606	141	2	1		
Berriozar	22/03/2016	9.625	6.193.419	6.050.629	101		1		
Burlada	11/03/2016	18.237	14.832.533	15.140.802	211	2	3		
Concejo Paternáin	28/04/2016	357	59.364	48.992	0				
Egüés	22/12/2015	19.014	9.469.895	10.327.905	122		2		
Estella	18/03/2016	13.695	10.791.242	11.552.921	150	1	1		
Los Arcos	02/03/2016	1.167	1.965.578	2.155.721	9				
Pamplona	10/11/2015	196.166	192.190.702	193.918.711	1616	2	5	1	
Tafalla	16/03/2016	10.966	10.228.677	10.560.840	161	3	1		
Tudela	02/10/2015	35.062	34.934.881	35.582.840	329	1		2	1
Villava	21/03/2016	10.211	7.347.571	8.237.062	107				
Zizur Mayor	22/03/2016	14.253	12.474.725	10.755.287	119	3			
Total EELL fiscalizados		376.902	342.162.001	350.519.750	3.356	17	14	4	1

Los ingresos de las entidades fiscalizadas representan el 47 por ciento de los ingresos del total del sector público local de Navarra y sus gastos el 48 por ciento.

Los entes dependientes de estos municipios eran 17 organismos autónomos, 14 empresas públicas, cuatro fundaciones y un ente público empresarial.

El objetivo de las fiscalizaciones de regularidad fue emitir una opinión acerca de:

- Si la cuenta general de la entidad local correspondiente al ejercicio 2014 expresaba, en sus aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio, de la situación económico-financiera, de la liquidación del presupuesto y del resultado económico a 31 de diciembre del 2014, conforme a los principios y criterios contables contenidos en el marco de información financiera pública aplicable.
- El cumplimiento de la legalidad durante el ejercicio 2014.
- La situación financiera de cada entidad a 31 de diciembre de 2014.
- El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- En las auditorías recurrentes, seguimiento de recomendaciones del informe correspondiente al ejercicio 2013.

Los resultados de las fiscalizaciones se recogieron en los correspondientes informes que se publicaron en el boletín oficial del Parlamento de Navarra y en la página web de esta Cámara.

La opinión sobre la cuenta general de 2014 fue favorable en dos de las entidades fiscalizadas; en las 13 restantes fue favorable con alguna salvedad. Las principales salvedades emitidas fueron:

- Existencia de un inventario sin actualizar (nueve entidades).
- La falta de registro de las obligaciones actuariales derivadas de los modelos de pensiones del personal funcionario (en las tres entidades que cuentan con sistema de previsión propio).

En cuanto al cumplimiento de la legalidad, en 13 de las 15 entidades locales se emitió opinión favorable y en las dos restantes la opinión fue favorable con salvedades; en un caso estas sal-

vedades hacían referencia a la falta de cumplimiento de las normas contables presupuestarias, y en el otro a la justificación deficiente de algunos gastos.

Respecto a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, 10 entidades cumplieron con todos los requisitos establecidos por la normativa; dos presentaban necesidades de financiación pero tenían un plan económico-financiero para solventar esta situación; en un caso no fue posible calcular el plazo medio de pago a proveedores, en otro caso no se alcanzaban los requisitos establecidos, y finalmente, en otra entidad no se pudo obtener información al respecto.

Además de la fiscalización de regularidad de estas 15 entidades locales se emitió un informe en el que se realizó un análisis de la situación financiera del Ayuntamiento de Mendigorriá incluyendo el ejercicio 2014.

Finalmente, en junio de 2016, esta Cámara emitió un informe sobre la incidencia de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en el personal de las Administraciones Públicas en el periodo 2012-2015. En este informe se incluyó el análisis del personal de los ayuntamientos de: Ansoáin, Barañáin, Berriozar, Burlada, Estella, Valle de Egüés, Pamplona, Tafalla, Tudela, Villava y Zizur Mayor.

Las principales recomendaciones que esta Cámara emitió en sus informes de fiscalización del año 2014 fueron:

Presupuesto general y cuenta general

- *Aprobar el presupuesto general antes del comienzo del ejercicio al que se refiera (siete entidades).*
- *Aprobar la cuenta general antes del 1 de septiembre del ejercicio siguiente (cuatro entidades).*

Inmovilizado e inventario

Aprobar un inventario actualizado de bienes y derechos, establecer un sistema de control y archivo del mismo y conciliarlo con el inmovilizado contabilizado (diez entidades).

Personal

Analizar la temporalidad de los puestos vacantes en plantilla y, cuando las disposiciones legales y presupuestarias lo permitan, atender con contrataciones estables de personal las actividades y servicios municipales estructurales y de carácter fijo (siete entidades).

Contratación administrativa

Preparar las nuevas licitaciones de los contratos teniendo en cuenta la fecha de vencimiento de los anteriores (tres entidades).

Subvenciones concedidas

Aprobar una ordenanza general reguladora de concesión de subvenciones (cinco entidades).

Ingresos presupuestarios

Revisar la ponencia de valoración en el marco de las previsiones de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra (cuatro entidades).

Urbanismo

- *Adaptar el planeamiento a la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (cinco entidades).*
- *Constituir y gestionar el Patrimonio municipal del suelo de forma separada del resto de bienes y crear el Registro del Patrimonio municipal del suelo (cinco entidades).*

V. SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

El análisis de la situación financiera del sector público local del año 2014 está basado en el apartado uno del informe de la Dirección General de Administración local, que adjuntamos en el anexo 2 de este informe. Se presenta la información consolidada de los entes locales (municipios, concejos, mancomunidades y agrupaciones tradicionales y municipales) con sus organismos autónomos.

V.1. INGRESOS

Se muestra a continuación la ejecución presupuestaria de los ingresos del sector público local:

(En millones de euros)

Capítulo	Previsiones definitivas	Ingresos 2014	% s/ total ingresos	% ejecución	% variación ingresos 2014/13
1 Impuestos directos	176,74	185,97	24,91	105,22	1,3
2 Impuestos indirectos	17,23	14,20	1,90	82,44	-7,3
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	144,93	148,61	19,90	102,54	2,1
4 Transferencias corrientes	294,49	295,98	39,64	100,50	0,9
5 Ingresos patrimoniales	48,51	48,86	6,54	100,73	4,9
Ingresos corrientes	681,89	693,62	92,89	101,72	1,4
6 Enajenación inversiones	11,35	7,48	1,00	65,87	-6,8
7 Transferencias de capital	71,77	39,66	5,32	55,26	-8,3
Ingresos de capital	83,12	47,14	6,32	56,71	-8,1
8 Variación de activos financieros	59,82	2,71	0,36	4,54	0,2
9 Variación de pasivos financieros	16,58	3,22	0,43	19,41	-12,5
Ingresos de operaciones financieras	76,40	5,93	0,79	7,76	-7,2
Total ingresos	841,41	746,69	100	88,74	0,6

Las previsiones definitivas de ingresos para el ejercicio 2014 ascendieron a 841,41 millones de euros y presentan un grado de ejecución del 89 por ciento. Mientras que los ingresos corrientes se ejecutaron en un 102 por ciento de las previsiones, destaca la baja ejecución de los ingresos previstos por operaciones financieras y de los ingresos de capital que se ejecutaron en un ocho y un 57 por ciento, respectivamente.

En 2014 los ingresos del conjunto de entidades del sector público local ascendieron a 746,69 millones, de los cuales el 93 por ciento fueron ingresos corrientes, principalmente transferencias corrientes e impuestos. Los ingresos de capital representan el seis por ciento del total de ingresos y el restante uno por ciento procede de ingresos por operaciones financieras.

El 84 por ciento del total de ingresos corresponde a los ayuntamientos, el 14 por ciento a las mancomunidades y un dos por ciento a los concejos.

Los ingresos totales de 2014 se mantuvieron en niveles similares a los de 2013 aumentando ligeramente un 0,6 por ciento; la variación por tipo de ingreso fue dispar, así, los corrientes aumentaron un 1,4 por ciento, y los de capital y financieros disminuyeron un ocho y un siete por ciento respectivamente.

V.2. GASTOS

En lo que se refiere a los gastos, se presenta a continuación un cuadro resumen de los mismos:

(En millones de euros)

Capítulo	Créditos definitivos	Gastos 2014	% s/ total gastos	% ejecución	% variación gastos 2014/13
1 Gastos de personal	265,87	256,24	35,6	96,4	-0,1
2 Compra de bienes corrientes y servicios	276,50	256,64	35,7	92,8	-0,5
3 Gastos financieros	8,26	6,48	0,9	78,5	-13,3
4 Transferencias corrientes	76,03	70,91	9,9	93,3	3,1
Gastos corrientes	626,67	590,27	82,0	94,2	-0,1
6 Inversiones reales	157,09	83,64	11,6	53,2	-6,7
7 Transferencias de capital	12,07	10,83	1,5	89,7	16,6
Gastos de capital	169,16	94,47	13,1	55,8	-4,5
8 Variación de activos financieros	4,98	2,50	0,3	50,2	-42,1
9 Variación de pasivos financieros	33,88	32,46	4,5	95,8	6,0
Gastos de operaciones financieras	38,86	34,96	4,9	90,0	0,1
Total gastos	834,69	719,70	100	86,2	-0,67

Los créditos definitivos para el ejercicio 2014 ascendieron a 834,69 millones de euros y se ejecutaron en un 86 por ciento. Los gastos corrientes presentan un grado de ejecución del 94 por ciento y los gastos por operaciones financieras del 90 por ciento. Por el contrario, el grado de ejecución de los gastos de capital fue del 56 por ciento de los créditos definitivos.

Los gastos del sector público local en 2014 ascendieron a 719,70 millones de euros, de los cuales destacan los gastos en bienes corrientes y servicios y los gastos de personal con porcentajes ligeramente superiores al 35 por ciento sobre el total de gastos reconocidos. Las inversiones representan el 12 por ciento del total de gastos.

Si atendemos a la clasificación funcional de estos gastos, un 15,8 por ciento se dedica a seguridad y protección social, un 14,6 por ciento se corresponden con vivienda y urbanismo, un 13,9 por ciento a bienestar comunitario, un 13,2 por ciento corresponde a cultura y deporte, un 10,8 por ciento a la administración general de la entidad, un 8,7 por ciento a educación y el resto se reparte entre seguridad y protección civil, carga y administración financiera y promoción social, entre otros. Esta distribución del gasto es prácticamente la misma que en 2013.

El 84 por ciento de los gastos corresponden a ayuntamientos, un 14 por ciento a mancomunidades y un dos por ciento a concejos, porcentajes similares a la distribución de los ingresos entre las citadas entidades locales.

Los gastos reconocidos en 2014 fueron prácticamente los mismos que en 2013 disminuyendo un 0,7 por ciento respecto a ese ejercicio.

V.3. SITUACIÓN FINANCIERA

A continuación se muestra la evolución de algunos indicadores de la situación financiera de las entidades locales en los años 2010-2014:

Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014	% variac. 2014/10	% variac. 2014/13
Total Ingresos	953,24	864,83	785,77	741,93	746,69	-22	0,6
Total Gastos	956,57	841,12	744,4	724,57	719,70	-25	-0,7
Ingresos tributarios	338,78	347,63	336,92	344,39	348,78	3	1,3
Ingresos por transferencias	393,73	306,7	372,84	336,54	335,64	-15	-0,3
Gastos de funcionamiento	592,57	594,12	567,81	583,27	583,79	-1	0,1
Gasto en inversiones	298,03	191,42	120,51	98,9	94,47	-68	-4,5
Resultado no financiero	-21,10	28,97	48,42	45,89	56,02	-365	22
Ahorro bruto	79,01	85,49	102,98	100,97	109,83	39	8,8
Carga financiera	36,59	39,23	39,31	38,08	38,94	6	2,3
Ahorro neto	42,42	46,26	63,67	62,89	70,89	67	12,7
Nivel de endeudamiento	5,45%	5,76%	5,86%	5,57%	5,61%	3	0,7
Límite de endeudamiento	11,77%	12,56%	15,35%	14,76%	15,83%	34	7,2
Capacidad de endeudamiento	6,32%	6,80%	9,49%	9,19%	10,22%	62	11,2
Deuda viva	383,51	401,24	400,42	382,45	336,76	-12	-11,9
Remanente Tesorería gastos grales.	102,46	104,85	132,86	142,27	169,07	65	18,8

En comparación con 2013, los gastos disminuyeron y los ingresos aumentaron si bien en ambos casos lo hicieron ligeramente. Sin embargo la evolución respecto a 2010 sí que es significativa, ya que se aprecia una bajada de los gastos e ingresos del 25 y 22 por ciento respectivamente.

Los gastos de inversión supusieron 94,47 millones de euros, siendo el gasto que más se reduce en comparación con 2010 y 2013, con porcentajes que alcanzan el 68 y el 4,5 por ciento.

En 2014, el sector público local generó un ahorro neto de recursos ordinarios de 70,89 millones de euros, una vez atendidos los gastos de funcionamiento y la carga financiera de la deuda. Este ahorro es un 13 por ciento superior al obtenido en 2013 destacando su incremento en un 67 por ciento respecto a 2010.

La deuda viva de las entidades locales de Navarra en 2014 ascendía a 336,76 millones de euros, a un tipo medio de interés del 1,96 por ciento y con un plazo medio de vencimiento de 12,73 años. Respecto a 2013, se observa un descenso significativo del 12 por ciento.

El nivel de endeudamiento en 2014 se situaba en el 5,61 por ciento de los ingresos corrientes, presentando una capacidad de endeudamiento de hasta el 10,22 por ciento.

El 91 por ciento de la deuda corresponde a los municipios y sus organismos autónomos, el 6,5 por ciento a las mancomunidades y agrupaciones, y el resto a los concejos.

El remanente de tesorería para gastos generales, excedente de recursos generados en ejercicios anteriores, ascendió en 2014 a 169,07 millones, presentando también una evolución favorable respecto a 2010 y 2013 ya que aumentó un 19 y un 65 por ciento respectivamente.

Finalmente, en el año 2014, el sector público local presentaba una capacidad de financiación a efectos de estabilidad presupuestaria, incluyendo los ajustes correspondientes, de 29,01 millones de euros y una deuda viva del 48,55 por ciento de sus ingresos corrientes.

VI. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

En este epígrafe se analizan los contratos adjudicados en el año 2014 por las entidades locales y sus entes dependientes, según la información del registro de contratos gestionado por la Junta de Contratación Pública.

Los datos básicos de los contratos adjudicados por las entidades locales fueron los siguientes:

Tipo de contrato	Ayuntamientos		Agrupaciones		Mancomunidades		Total	
	Número	Importe adjudicación	Número	Importe adjudicación	Número	Importe adjudicación	Número	Importe adjudicación
Asistencia	128	7.775.437			4	403.600	132	8.179.037
Obras	124	17.819.599	2	4.563.381	4	3.672.609	130	26.055.589
Suministro	30	4.385.344			4	130.475	34	4.515.819
Concesión servicios	15	2.655.209					15	2.655.209
Total	297	32.635.589	2	4.563.381	12	4.206.684	311	41.405.654

En 2014, las entidades locales adjudicaron 311 contratos por un importe total de 41,41 millones. El 42 por ciento de los contratos eran de obras y representan el 63 por ciento del importe total adjudicado. Los contratos de asistencia suponen también el 42 por ciento del total de contratos pero su importe en este caso alcanza el 20 por ciento del importe total adjudicado. Destaca que, según la información facilitada por el registro, los concejos no adjudicaron ningún contrato en 2014

En 2014, los entes dependientes de las entidades locales y otros entes adjudicaron los siguientes contratos:

Tipo de contrato	Organismos autónomos		Sociedades públicas		Consortios		Total	
	Número	Importe adjudicación	Número	Importe adjudicación	Número	Importe adjudicación	Número	Importe adjudicación
Asistencia	2	561.378	4	41.697	2	84.196	8	687.271
Suministro	3	125.016			1	17.237	4	142.253
Total	5	686.394	4	41.697	3	101.433	12	829.524

Destaca que de los 12 contratos adjudicados en 2014, el 42 por ciento por importe de 686.394 euros, que suponen el 83 por ciento del total, corresponden a organismos autónomos. Además, no se adjudicó ningún contrato de obras ni de concesión de servicios.

En resumen, en el año 2014 los entes locales y sus organismos autónomos, sociedades públicas y consorcios de los que forman parte, adjudicaron 323 contratos por un precio total de 42,24 millones de euros.

A continuación, mostramos el procedimiento y criterio de adjudicación seguidos en los contratos celebrados por las entidades locales y sus entes dependientes:

	Procedimiento abierto			Procedimiento negociado			Procedimiento restringido	Total
	Of. más ventajosa	Precio más bajo	N.D.	Of. más ventajosa	Precio más bajo	N.D.	Of. más ventajosa	
Asistencia	73	9	-	42	14	1	1	140
Obras	33	13	1	59	23	-	1	130
Suministro	24	3	-	8	3	-	-	38
Concesión servicios	15	-	-	-	-	-	-	15
Total	145	25	1	109	40	1	2	323

El 53 por ciento de los contratos se adjudicó por procedimiento abierto utilizando el criterio de oferta más ventajosa en el 85 por ciento de los casos y de precio más bajo en el 15 por ciento restante. Asimismo, el 46 por ciento del total de contratos se adjudicó por procedimiento negociado siguiendo el criterio de oferta más ventajosa en el 73 por ciento de los casos y el de precio más bajo en el resto.

Finalmente, del total de los 323 contratos adjudicados, siete contratos de obras superaban la cuantía de 600.000 euros, dos contratos de suministro se adjudicaron por un precio superior a 400.000 euros cada uno, y nueve contratos de asistencia y cinco de concesión superaban los 150.000 euros. El importe de adjudicación total para estos contratos, que son más significativos por su cuantía, fue:

Tipo de contrato	Número	Importe adjudicación
Obras	7	12.851.082
Asistencia	9	4.423.323
Concesión de servicios	5	2.447.190
Suministro	2	2.829.545
Total	23	22.551.140

VII. ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS ACUERDOS Y CONVENIOS COLECTIVOS APLICABLES EN LAS ENTIDADES LOCALES MÁS SIGNIFICATIVAS DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Esta Cámara ha detectado en la fiscalización de los municipios con mayor población de Navarra la existencia de diversos acuerdos y convenios colectivos aplicables al personal de dichas entidades locales, cuyo contenido podría exceder del ámbito competencial de negociación propio de las mismas.

Hemos realizado un análisis jurídico sobre los acuerdos y convenios colectivos aplicables al personal de una muestra de las entidades locales de mayor población que en concreto son: Pamplona, Tudela, Barañáin, Burlada, Estella, Tafalla y Valle de Egüés.

Los acuerdos colectivos regulan las condiciones de trabajo de los funcionarios del ayuntamiento respectivo, incluyendo también, en algún caso, a su personal laboral. Por otra parte, los convenios colectivos regulan las condiciones de trabajo del personal laboral de la entidad correspondiente.

Además, el estatuto jurídico de los funcionarios viene regulado por leyes y reglamento en los que se establecen sus condiciones básicas de trabajo como garantía para asegurar al máximo el correcto ejercicio de sus funciones. Este estatuto concuerda con lo previsto en el artículo 103.3 de la Constitución que establece que *“la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos”*; este hecho limita notablemente la capacidad de negociación, tanto de la administración como del funcionario, hasta el punto de que éste tendrá los derechos y deberes establecidos previamente mediante ley o reglamento, sin que la administración pueda ampliarlos o extenderlos más allá de lo que establezcan las propias normas.

Teniendo en cuenta lo anterior, destacamos las siguientes conclusiones del estudio realizado:

- La negociación colectiva, en el ámbito de la función pública, significa el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública.

El derecho de los empleados públicos a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de sus condiciones de trabajo está reconocido, tanto en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (EPAPN) como en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

- Existen notables diferencias entre la negociación colectiva referida al personal funcionario y la que tiene lugar en el ámbito propio del personal laboral.

El sistema español de regulación de las condiciones de trabajo para los funcionarios públicos, mediante los estatutos de función pública, es un sistema muy legalizado sin apenas discrecionalidad; por el contrario, las condiciones de trabajo del personal laboral han quedado remitidas tradicionalmente a la libertad de pactos, a través de la negociación, entre el empleador y los empleados, ya pertenezcan éstos al ámbito público o al privado.

El Tribunal Supremo viene estableciendo de forma clara y reiterada que los derechos reconocidos por las leyes a los funcionarios públicos, no tienen, como sí sucede en el caso del personal laboral, carácter de mínimos mejorables, sino de condiciones legales o reglamentarias fijas no alterables por medio de la negociación colectiva.

En efecto, en el ámbito laboral, el principio general que cabe establecer es que las normas reguladoras, salvo que expresamente dispongan lo contrario, son normas de mínimos que, por lo tanto, no impiden la negociación de mejoras sobre las mismas. Por el contrario, el régimen regulador de los funcionarios públicos se integra, en general, por normas imperativas absolutas y, por tanto, no negociables.

- El Tribunal Superior de Justicia de Navarra (TSJN) ha señalado en sentencias recientes que, el EPAPN y la Ley Foral de Administración Local son las normas que determinan el régimen jurídico que deben utilizar los entes locales en materia de personal, y que, dichas normas, no pueden desplazarse por pacto.

En el mismo sentido señala el TSJN que, cada una de las administraciones públicas de Navarra, tiene plena competencia para establecer el régimen del personal a su servicio, de con-

formidad con lo dispuesto en el estatuto y en los reglamentos que lo desarrollen tal y como establece el artículo 4 del EPAPN. Por lo tanto, esta previsión también exige el respeto a las normas reglamentarias, normas que son imperativas y que no contienen un régimen de mínimos.

En aplicación de esta doctrina, el TSJN ha anulado en parte, y solo en lo que afecta al personal funcionario, los acuerdos colectivos del Ayuntamiento de Tudela y del Ayuntamiento del Valle de Egüés.

- Los acuerdos colectivos examinados son de ámbito local y regulan diversos aspectos de las condiciones de trabajo de los empleados públicos: retribuciones, jornada laboral y horarios de trabajo, régimen de permisos, vacaciones y licencias, ayudas de acción social, promoción profesional y selección del personal, formación, etc.

En el examen de estos acuerdos encontramos cláusulas que se ajustan al poder dispositivo de los entes locales y versan sobre materias sobre las que tienen competencia: retribuciones complementarias, distribución de la jornada anual y horarios de trabajo, ayudas sociales, distribución de las vacaciones y concreción de algunos permisos y licencias, etc.

Otras cláusulas, en cambio, consideramos que, de acuerdo con la jurisprudencia examinada, exceden de lo previsto en la normativa vigente y que, por tanto, los entes locales se han excedido de su ámbito competencial y/o de su poder dispositivo al incluirlas en dichos acuerdos, como son: retribuciones legalmente no previstas, ampliación de permisos y concesión de nuevos permisos sobre los previstos en el reglamento, y el reintegro de gastos sanitarios a modo de cobertura complementaria del régimen de Seguridad Social no prevista legalmente.

Estas materias, o están sometidas a reserva de ley y, en consecuencia, sólo pueden ser determinadas definitivamente por el Parlamento de Navarra, o son competencia del Gobierno de Navarra, y requieren su oportuna aprobación y tramitación por el mismo, previa negociación en la mesa general del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra.

- Algunos ayuntamientos han aprobado convenios colectivos que regulan las condiciones de trabajo de su personal laboral de forma similar a lo establecido en los acuerdos colectivos con los funcionarios de esa entidad. Estos convenios al tener como referencia legal el Estatuto de los Trabajadores, pueden incluir mejoras sobre lo regulado, y, en consecuencia, las mismas cláusulas que para el personal funcionario resultan excesivas por apartarse de la regulación legal, estarían permitidas para el personal laboral.

En el caso de los acuerdos colectivos de los ayuntamientos de Tudela y del Valle de Egüés, que afectan tanto a su personal funcionario como al laboral, el TSJN ha anulado en parte, y solo en lo que afecta al personal funcionario, estos acuerdos colectivos. Sin embargo, dichos acuerdos siguen vigentes para el personal laboral. Esto ocasiona que en el mismo ayuntamiento el personal funcionario tenga derecho a un régimen de licencias y permisos retribuidos y el personal laboral a otro más favorable.

- Como reflexiones finales debemos tener en cuenta que, los acuerdos y convenios colectivos válidamente concluidos obligan a las partes y tienen alcance normativo para ellas, y son, en consecuencia, normas que se insertan en el ordenamiento jurídico y que obligan tanto al ayuntamiento como a los trabajadores.

Los actos administrativos dictados en ejecución de estos acuerdos o convenios colectivos en vigor se presumen válidos y eficaces y la posible ilegalidad en la que pudieran incurrir dichos acuerdos o convenios debe ser alegada ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en el caso de los acuerdos, y ante la Jurisdicción Social, en el caso de los convenios, o, ante ambas jurisdicciones si se tratara de acuerdos o convenios que afectaran a personal funcionario y laboral.

Además, en el caso de que un acuerdo o convenio colectivo se anulara por los tribunales, hay que tener en cuenta que, las sentencias firmes que los anulen, no afectarían a la eficacia de los actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales.

Por dicha razón, para evitar la existencia de normas que son válidas y eficaces, pero contrarias al estatuto de la función pública, es importante que en la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se respeten los principios de legalidad y cobertura presupuestaria, además de los de obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia.

Por otro lado, como ya se ha mencionado, una de las cuestiones que plantea el diferente régimen jurídico aplicable al personal funcionario y al personal laboral, es que en un convenio colectivo se permite pactar mejoras sobre la regulación general que no serían admisibles para el personal funcionario.

Una de las posibles opciones para solucionar esta cuestión podría ser que, para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituyera, tanto en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, como en el de las respectivas entidades locales, de acuerdo con el régimen competencial existente, una Mesa General de Negociación, de manera que, se puedan alcanzar pactos y acuerdos que contengan materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral, que tendrían la consideración y efectos previstos en el estatuto de función pública para los funcionarios y en lo previsto en el estatuto de los trabajadores para el personal laboral. Es decir, para condiciones de trabajo comunes se podrían lograr idénticos acuerdos colectivos con los mismos efectos para todo el personal empleado.

Igualmente, se podría también contemplar la negociación de condiciones comunes de trabajo a todo el personal de los entes locales de Navarra.

El EBEP contempla de forma más nítida estas posibilidades de negociación, que podrían aplicarse en la Comunidad Foral de Navarra, teniendo siempre en cuenta los principios de autonomía local y de la eficacia general de la negociación colectiva a través de organizaciones más representativas.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones sobre la organización, fiscalización y situación financiera del sector público local en el año 2014 son las siguientes:

- El sector público local está conformado por 703 entes locales: 272 municipios, 347 concejos, 65 mancomunidades y 19 agrupaciones. Estos entes locales han constituido 128 entes dependientes para la prestación de servicios y forman parte de 15 consorcios.

Persiste el problema de la falta de reordenación de la estructura organizativa de la administración local de Navarra, que debe conciliar las actuales demandas de los ciudadanos con una gestión pública eficiente y eficaz en la prestación de servicios.

- Queremos destacar el altísimo grado de cumplimiento de obligación de rendición de cuentas, ya que, prácticamente, la totalidad de las entidades locales cumplen con dicha obligación. Así, el 99 por ciento de los municipios, cuya población representa prácticamente el 100 por 100 de la población total, y el 87 por ciento de los concejos, que representan al 96 por ciento del total de población de los mismos, habían remitido la cuenta general de 2014.

- En el año 2014 se fiscalizaron 15 entidades locales entre las cuales se incluyen los 11 municipios de mayor población de Navarra. Los ingresos y gastos de las 15 entidades locales fiscalizadas representaban el 47 y 48 por ciento de los ingresos y gastos de todo el sector público local de Navarra, respectivamente, y su población, el 59 por ciento del total de habitantes a 1 de enero de 2014.

Las principales deficiencias detectadas en las fiscalizaciones se refieren a la inexistencia de un inventario valorado y actualizado y a la falta de aprobación del presupuesto en los plazos establecidos, que en determinadas ocasiones, puede estar motivada por falta de acuerdo de los componentes del órgano competente.

- En cuanto a la situación financiera consolidada, en 2014 la totalidad de ingresos y gastos se mantuvieron prácticamente igual que en 2013 aumentando los primeros un 0,6 por ciento y disminuyendo los segundos un 0,7 por ciento. Este porcentaje de descenso supera ligeramente el 20 por ciento comparando los datos con los de 2010.

En cuanto a la composición de los gastos e ingresos más relevantes del presupuesto, los gastos de funcionamiento alcanzaron los 583,79 millones de euros disminuyendo un uno por ciento respecto a 2010 y aumentando tan solo un 0,1 por ciento sobre los de 2013. Por otro lado, los ingresos tributarios alcanzaron los 348,78 millones aumentando un tres y un 1,3 por ciento respecto a los de 2010 y 2013.

El sector público local obtuvo un resultado no financiero de 56,02 millones de euros, un ahorro neto de 70,89 millones y un remanente de tesorería para gastos generales de 169,07 millones.

La deuda viva en 2014 ascendía a 336,76 millones de euros y los entes locales presentaban una capacidad de endeudamiento de hasta el 10,22 por ciento de sus ingresos corrientes.

El sector público local obtuvo ahorro neto y dispuso de capacidad de endeudamiento y de recursos de ejercicios anteriores.

Además, obtuvo una capacidad de financiación de 29,01 millones de euros y la deuda viva se situaba en el 48,55 por ciento de los ingresos corrientes, por debajo del límite del 110 por ciento establecido legalmente.

En definitiva, la situación económica del sector público local es saneada, todos los indicadores económico-financieros muestran una evolución favorable, si bien la realización de gastos no financieros y la capacidad de endeudamiento están limitados por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad financiera, objetivos que el sector público local en su conjunto cumplió en el ejercicio 2014. Asimismo, habría que analizar el impacto que ha tenido la evolución de estos indicadores en el número de contrataciones y por ende en la cantidad y calidad de los servicios prestados.

- La contabilidad local en Navarra está regulada sobre la base del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración local aprobado por Orden Ministerial de 17 de julio de 1990. No se han dictado normas sobre consolidación de los estados contables de la entidad local y sus entes dependientes.

Actualmente se han formado grupos de trabajo en el departamento competente en materia de Administración Local para abordar la reforma de la contabilidad en el ámbito local.

- Del análisis jurídico realizado sobre los convenios y acuerdos colectivos al personal de una muestra de municipios se deriva que pueden existir diferencias entre unos entes y otros en materias de condiciones de trabajo de sus empleados, y además, en una misma entidad se pueden dar diferencias entre unos empleados y otros de su condición de funcionario o contratado.

Las recomendaciones de esta Cámara a la Administración de la Comunidad Foral y al Parlamento son las siguientes:

- *Concluir los procesos iniciados para adoptar con carácter prioritario y urgente las medidas legislativas y administrativas precisas para actualizar, racionalizar y reestructurar la administración local de Navarra, con el fin de que los entes locales puedan prestar los servicios con eficiencia, economía, eficacia y calidad, y cuenten con recursos humanos y financieros suficientes para tal fin.*

La adopción de estas medidas implica a toda la sociedad navarra y a sus poderes públicos, por lo que debe procurarse alcanzar un amplio consenso, salvaguardando la voluntad y los intereses legítimos de los ciudadanos y ejerciendo un liderazgo político-institucional para su implementación.

- *Acometer la reforma de la contabilidad local adaptándola al vigente Plan General de Contabilidad Pública.*

- *Adoptar las medidas legislativas oportunas sobre la metodología para la consolidación de los estados contables de los entes locales y sus sociedades mercantiles públicas, al objeto de proporcionar una visión integral de la actividad realizada por todo el sector público local.*

- *Acometer los desarrollos normativos establecidos en la atribución de competencias a Navarra de la Disposición segunda de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local.*

- *Establecer la normativa y procedimientos para el ejercicio de la tutela financiera que la Administración Foral debe ejercer en relación con la aplicación a las entidades locales de la Comunidad Foral de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

- *Publicar en la página web del departamento competente en materia de Administración Local la información referida a la rendición y contenido de cuentas de las entidades locales en aras al cumplimiento de la Ley de Transparencia.*

- *Completar la actualización del registro de entidades locales con la información referida a las sociedades públicas y fundaciones locales.*

- *Reforzar los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la obligación legal de rendición de cuentas de las entidades locales en el plazo establecido en la normativa.*

- *Analizar la posibilidad de actualizar el contenido de la Ley Foral 2/1995 referido al impuesto sobre la circulación de vehículos teniendo en cuenta el contexto actual en cuanto a emisión de gases contaminantes, flota de vehículos y potencia de los mismos, etc. De igual forma, revisar el resto del sistema tributario local por si fuera necesaria su actualización.*

Recomendaciones a las entidades locales:

- *Completar el proceso de implantación del inventario valorado y actualizado, de los bienes y derechos municipales, y su conexión con las cuentas de inmovilizado.*

- *Ejercer el control interno municipal, con la extensión establecida en la legislación aplicable, respecto de la gestión económica de los organismos autónomos y de las sociedades mer-*

cantiles, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y control de eficacia.

- *Crear el registro del patrimonio municipal del suelo y anotar en el mismo las entradas y salidas de forma justificada con destino a las finalidades establecidas en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, así como gestionar el patrimonio municipal del suelo de forma separada del resto de bienes del ayuntamiento.*

- *Diseñar, dentro de la potestad de autoorganización de los entes locales, la estructura organizativa más racional para la gestión de los servicios públicos locales con eficacia, economía y eficiencia.*

- *Someter al oportuno control de legalidad los acuerdos y convenios colectivos de forma previa a su aprobación por el órgano administrativo competente.*

- *Continuar con la mejora de la metodología de costes de los servicios públicos que se utiliza actualmente en la Administración local y definir indicadores de gestión útiles para la toma de decisiones.*

- *Aprobar el presupuesto y la cuenta general en los plazos establecidos. Así mismo, aprobar la cuenta general si está correctamente formulada. En caso de no aprobación, deberá estar motivada en que dicha cuenta no refleja la gestión económica.*

- *Actualizar en plazo las ponencias de valoración.*

- *Aprovechar el trabajo que está desarrollando el Departamento de Administración Local en relación con las plantillas orgánicas de las entidades locales, para establecer un documento normalizado de plantilla.*

- *Evitar realizar contrataciones temporales para atender funciones permanentes siempre que la normativa lo permita.*

Informe que se emite a propuesta de la auditora Karen Moreno Orduña, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, a 25 de noviembre de 2016

La presidenta,

Asunción Olaechea Estanga

ANEXO 1. NORMATIVA APLICABLE A LAS ENTIDADES LOCALES DURANTE EL EJERCICIO 2014

En materia de administración y régimen local, régimen económico, presupuestario y contable son de aplicación:

- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Ley Foral 27/2012, de 28 de diciembre, por la que se adoptan en la Comunidad Foral de Navarra medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

- Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014.

- Ley Foral 3/2012, de 14 de marzo, por la que se prolonga la vigencia y se modifica la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el periodo 2009-2012.

- Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

- Ley Foral 4/2013, de 25 de febrero, por la que se modifica el Título VI de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local.

- Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

- Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

- Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo.

- Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre, de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

- Ley Foral 37/2013, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

Ordenanzas y acuerdos reguladores de las tasas y precios públicos.

- En materia de contratación administrativa, la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos, con las peculiaridades determinadas en la Ley Foral 1/2007, de 14 de febrero.

- En materia de personal, el Decreto Foral Legislativo 251/1993 de 30 de agosto por el que se aprueba el Texto refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, así como sus disposiciones de desarrollo, y la Ley Foral 26/2012, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

- En materia de Urbanismo, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- En materia de subvenciones, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones y su reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 887/2006 de 21 de julio.

Añadido a lo anterior, durante el año 2014 se aprobaron las siguientes normas más significativas aplicables al Sector Público Local:

- Ley Foral 11/2014, de 15 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.
- Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas.
- Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las administraciones públicas de Navarra
- Ley Foral 14/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos.
- Ley Foral 15/2014, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 12/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.
- Ley Foral 17/2014, de 25 de septiembre, por la que se modifica la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014.
- Ley Foral 20/2014, de 12 de noviembre, por la que se modifica parcialmente la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, con objeto de impulsar la notificación electrónica en el ámbito tributario de Navarra.
- Ley Foral 21/2014, de 12 de noviembre, por la que se establece la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2015y2016.
- Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
- Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.
- Decreto-Ley Foral 2/2014 de 29 de diciembre, por el que se prorrogan para el año 2015 determinadas medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y se actualizan las pensiones de las clases pasivas de sus Montepíos.
- Ley Foral 28/2014, de 24 de diciembre, de Medidas Tributarias.

