

BOLETIN OFICIAL

DEL

PARLAMENTO DE NAVARRA

IX Legislatura

Pamplona, 10 de enero de 2018

NÚM. 3

SUMARIO

SERIE G

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe de fiscalización sobre sector público local de Navarra, 2015, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

Serie G: INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

Informe de fiscalización sobre sector público local de Navarra, 2015, emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 11 de diciembre de 2017, 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, 2015.

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

Pamplona, 11 de diciembre de 2017

La Presidenta: Ainhoa Aznárez Igarza

Informe de fiscalización sobre el sector público local de Navarra, 2015, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

- I. Introducción (Pág. 3).
- II. Objetivo y alcance del trabajo (Pág. 3).
- III. Conclusiones y recomendaciones (Pág. 4).
 - III.1. Conclusiones (Pág. 4).
 - III.2. Recomendaciones (Pág. 6).
- IV. Estructura organizativa y normativa del sector público local (Pág. 7).

- IV.1. Estructura organizativa (Pág. 7).
- IV.2. Medidas legislativas planteadas para la racionalización del sector público local (Pág. 10).
- IV.3. Normativa aprobada en 2015 (Pág. 11).
- V. Memoria-resumen de las actuaciones de fiscalización de la Cámara de Comptos sobre las entidades locales efectuadas en 2015 (Pág. 12).
- VI. Contratación administrativa (Pág. 15).
- VII. Situación financiera del sector público local (Pág. 17).
 - VII.1. Ingresos presupuestarios (Pág. 17).
 - VII.2. Gastos presupuestarios (Pág. 18).
 - VII.3. Indicadores y magnitudes (Pág. 19).
 - VII.4. Objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (Pág. 20).
- Anexo 1. Normativa aplicable a las entidades locales durante el ejercicio 2015 (Pág. 22).
- Anexo 2. Comparación por estratos de población de un conjunto de indicadores entre los Ayuntamientos de Navarra y del conjunto del Estado, año 2015 (Pág. 25).
- Anexo 3. Situación financiera del sector público local de Navarra, año 2015.

(Nota: El anexo 3 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

La Cámara de Comptos ha incluido en su Programa de Actuación de 2017 la realización de un informe sobre el Sector Público Local de Navarra correspondiente al ejercicio de 2015.

Este trabajo se realiza en cumplimiento del artículo 350.2 de la Ley Foral de Administración Local de Navarra (LFAL), que establece la obligación de remitir anualmente al Parlamento y al Gobierno de Navarra una memoria-resumen de las actuaciones de fiscalización y control efectuadas por la Cámara de Comptos en el ámbito de las entidades locales de Navarra.

Los plazos establecidos en la Ley Foral de Haciendas Locales para la aprobación y remisión al Gobierno de Navarra 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 2015 no pueda presentarse con anterioridad.

El informe se estructura en siete epígrafes, incluyendo esta introducción. En el segundo, mostramos los objetivos y alcance del trabajo realizado. En el tercero, y a modo de resumen, reflejamos las principales conclusiones obtenidas y las recomendaciones emitidas. Los apartados cuarto al séptimo, contienen los comentarios y observaciones derivados de los análisis efectuados sobre: estructura organizativa del sector público local y principal normativa aprobada en 2015, memoria de las actuaciones de fiscalización de la Cámara de Comptos sobre el sector local, contratación administrativa y situación financiera del mismo en 2015. Incluye, además, tres anexos sobre:

- Anexo 1. Normativa aplicable a las entidades locales de Navarra en 2015
- Anexo 2. Comparación de indicadores por estratos de población entre los ayuntamientos de Navarra y del conjunto del Estado.

Anexo 3. Situación financiera del sector público local de Navarra en 2015, según el informe elaborado por la Dirección General de Administración Pública del Gobierno de Navarra.

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

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 2015.
- Ofrecer al Parlamento, a las Administraciones Públicas y a la sociedad de Navarra una visión de la organización y de la situación financiera del Sector Público Local en el año 2015.
- Proponer al Parlamento, al Gobierno y a los entes locales de Navarra recomendaciones para mejorar la gestión de este subsector público.

Teniendo en cuenta los anteriores objetivos, el alcance del trabajo se ha centrado en el análisis de:

- Evolución de la estructura organizativa del Sector Público Local en Navarra para el ejercicio de 2015
 - Normativa aplicable al Sector Público Local más relevante dictada en 2015.
- Resumen de las actuaciones de fiscalización emitidas por la Cámara de Comptos sobre las entidades locales de Navarra correspondientes al ejercicio de 2015.

- De acuerdo con el registro de contratos, evolución de la actividad contractual realizada por las entidades locales Navarra durante el ejercicio de 2015.
- Análisis sobre la situación financiera del sector público local de Navarra de acuerdo con el estudio elaborado por la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra sobre las cuentas generales de 2015 de las entidades locales. A la fecha de realización de este estudio, habían remitido tales cuentas todos los ayuntamientos y concejos de Navarra; no habían enviado, sin embargo, tal información las siguientes entidades:
- a) Dos agrupaciones de municipios: Agrupación de Servicios Administrativos de los municipios de Falces y Miranda de Arga y la Agrupación de Ayuntamientos Ezcabarte-Oláibar.
- b) Ocho mancomunidades: Mancomunidad de Alto Araxes, Mancomunidad de Servicios Generales de Malerreka, Mancomunidad de Malerreka-Pisos Tutelados, Mancomunidad de Servicios Sociales Iranzu, Mancomunidad Deportiva Orreaga¹, Mancomunidad Deportiva Ribera Alta, Mancomunidad Deportiva Ribera Media² y Mancomunidad Unión Aralar.

Por otra parte, conviene precisar que el citado análisis de la situación financiera se elabora con los datos presupuestarios consolidados de las entidades locales y sus organismos autónomos. No se incluve información sobre las sociedades públicas, las fundaciones públicas y los consorcios locales.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.I CONCLUSIONES

Las principales conclusiones sobre la organización, fiscalización y situación financiera del sector público local en el año 2015 son las siguientes:

 El sector público local de Navarra está conformado, en 2015 por 701 entes locales: 272 municipios, 347 concejos, 63 mancomunidades y 19 agrupaciones tradicionales y municipales. Estos entes locales se han dotado de un total de 129 entes dependientes para la prestación de servicios (organismos autónomos, empresas y fundaciones públicas) y forman parte de 15 consorcios.

Respecto a la situación en 2014, el único cambio en el número de entidades locales hace referencia a la reducción de dos mancomunidades.

Como repetidamente ha indicado esta Cámara, el problema no es en sí el número de entidades locales existentes, sino la falta de racionalización de la actual planta municipal de Navarra junto con la reducida dimensión poblacional de sus municipios, cuestiones que afectan tanto a la dotación de recursos humanos y materiales como a la falta de una estructura administrativa adecuada y suficiente para la gestión de sus competencias, dificultando, en suma, la prestación de los servicios públicos con niveles exigibles de eficiencia y de calidad.

- En la actualidad, está concluyendo la fase de "exposición pública" sobre la reforma de la Administración Local de Navarra impulsada por el Gobierno de Navarra, la cual se apoya en tres factores interrelacionados:
- a) Competencias y su reparto eficiente y claro por niveles: concejiles, municipales, supramunicipales y forales.
- b) Planta local o reordenación de las entidades locales, de acuerdo con el mantenimiento de los concejos, centralidad municipal y nueva ordenación supramunicipal mediante las comarcas.
- c) Financiación, asegurando la suficiencia financiera de toda entidad local, garantizando la dotación suficiente para cada servicio; asimismo se persigue mejorar los ingresos propios y definir nuevos criterios para la distribución del Fondo de Haciendas Locales.

² Entidad sin actividad

¹ Entidad sin actividad

Está previsto que para finales de 2017, el Gobierno elabore los anteproyectos precisos de tal reforma.

Esta Cámara de Comptos, como reiteradamente ha manifestado en sus informes sobre el sector público local, considera urgente e imprescindible reordenar la estructura organizativa de la administración local de Navarra al objeto de conciliar las actuales demandas y exigencias de los ciudadanos con una gestión pública eficiente y eficaz en la prestación de servicios.

- En el año 2015 se fiscalizaron por esta Cámara un total de 19 entidades locales, cuya población representa el 59 por ciento del total de Navarra y sus gastos e ingresos presupuestarios suponen el 49 por ciento de todo el Sector Público Local de Navarra. Los resultados de estos informes de fiscalización fueron:
- a) Opinión de auditoría financiera sobre la cuenta general. Un total de cinco informes incluyen una opinión favorable, 12 informes ofrecen opinión favorable con salvedades y dos informes con opinión desfavorable o adversa.

Las principales salvedades se concentran en la ausencia de un inventario actualizado de los bienes de las entidades locales y en incorrecciones en la elaboración de determinados estados financieros-presupuestarios.

b) Opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad. Un total de 14 informes incluye una opinión favorable; tres informes opinión favorable con salvedades y dos informes con desfavorable o adversa.

Las principales deficiencias en materia de legalidad hacen referencia a incumplimientos de la normativa tanto contable-presupuestaria como de estabilidad presupuestaria y de contratación.

- En materia de contratación administrativa, en 2015, el Sector Público Local ha adjudicado un total de 402 contratos por un importe de adjudicación de 93,56 millones. Destacamos:
- a) El 76 por ciento de los contratos los adjudican los ayuntamientos y el 22 por ciento las mancomunidades. Sin embargo, por importe adjudicado, los entes anteriores representan el 29 y el 71 por ciento, respectivamente, del total adjudicado.
- b) Por su tipología, el 51 por ciento de los contratos son de asistencia, el 29 por ciento de obras, el 17 por ciento de suministros y el tres por ciento de concesión de servicios; sobre el total adjudicado, los anteriores representan el 64, 21, nueve y cinco por ciento, respectivamente.
- c) Atendiendo al procedimiento de adjudicación, el 56 por ciento se efectúa por el procedimiento abierto y el 44 por ciento por el negociado.
- d) Según el criterio de adjudicación, el 76 por ciento de los contratos se ha adjudicado en función de la oferta más ventajosa y el 24 por ciento de acuerdo con el precio.
- Destacamos el altísimo grado de cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas de 2015 de las entidades locales, ya que en la elaboración por el Gobierno de Navarra de su informe anual sobre la situación financiera-presupuestaria del sector, prácticamente la totalidad de las mismas habían remitido tal información. Así, el 100 por cien de los municipios y concejos y el 88 por ciento de las entidades supramunicipales habían remitido al Gobierno de Navarra la cuenta general de 2015.
- En cuanto a la situación financiera-presupuestaria consolidada, en 2015, los ingresos presupuestarios fueron de 751,27 millones, en tanto que los gastos ascendieron a 732,93 millones; sobre el ejercicio anterior, los ingresos prácticamente no experimentan variación, en tanto que los gastos se incrementan en un dos por ciento.

En porcentaje sobre el total de gastos, el 36 por ciento se aplicaron a gastos de personal y el 45 por ciento a otros gastos corrientes; las inversiones y la carga financiera representaron el 11 y el siete por ciento respectivamente.

En cuanto a la naturaleza de los ingresos, el 48 por ciento son tributarios y el 43 por ciento proceden de transferencias; los ingresos por endeudamiento suponen escasamente el uno por ciento.

El ahorro neto de 62,64 millones se ha reducido en un 12 por ciento en relación al ejercicio anterior. Esta disminución se explica básicamente por el incremento del 28 por ciento de la carga financiera ante el aumento de un 33 por ciento de las amortizaciones del endeudamiento.

El sector público local obtuvo en 2015 un resultado presupuestario ajustado de 56,10 millones, un saldo presupuestario no financiero de 60,42 millones y un remanente de tesorería para gastos generales de 191,86 millones. Estas tres magnitudes han experimentado un crecimiento respecto a 2014 del tres, ocho y 12 por ciento, respectivamente.

La deuda viva en 2015 ascendía a 301,39 millones, con una reducción sobre el ejercicio anterior del 11 por ciento. Por habitante, representa un volumen de 471 euros.

El 55 por ciento del gasto local se aplica a cuatro funciones: seguridad y protección social (fundamentalmente servicios sociales de base, residencia de ancianos y pensiones), vivienda y urbanismo (incluye el alumbrado público), bienestar comunitario (agua, residuos urbanos, limpieza viaria, transporte público...) y a cultura y deporte.

En definitiva, la situación económica del sector público local es saneada, observándose una evolución favorable de sus indicadores y magnitudes económico-financieras más relevantes.

- En términos de normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el sector local de Navarra ha cumplido con las reglas de equilibrio, dado que ha obtenido una capacidad de financiación de 54,72 millones –prácticamente el doble que en 2014– y de sostenibilidad de la deuda pública, puesto que el volumen de deuda –301,39 millones– representa sobre los ingresos corrientes un porcentaje del 43 por ciento (49 por ciento en 2014), inferior al límite del 110 por ciento que establece la vigente normativa.
- La regulación de las haciendas locales –fundamentalmente a través de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra– precisa, por un lado, una profunda revisión de su régimen presupuestario-contable, sistema de control interno y modelo de financiación que contiene la misma y, por otro, una urgente actualización para adaptarla a las exigencias de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Asimismo, 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; también se observa una ausencia de normas que regulen la consolidación contable de las unidades que conforman el sector público local. En definitiva, sigue pendiente la urgente reforma en profundidad de la contabilidad pública local para adaptarla al vigente plan contable público de 2010.

Durante 2015, no obstante, se ha aprobado la nueva estructura presupuestaria de las entidades locales. Esta nueva estructura se adapta a la aplicada por las entidades locales de régimen común.

III.2. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de esta Cámara a la Administración de la Comunidad Foral y al Parlamento de Navarra 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.

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 implantación.

- Acometer urgentemente la reforma de la contabilidad local adaptándola al vigente Plan General de Contabilidad Pública de 2010.
- Elaborar normas reguladoras sobre la metodología para la consolidación de los estados contables de los entes locales y sus entes dependientes, con el fin de proporcionar una visión integral de la actividad realizada por todo el sector público local.
- Completar la metodología para la elaboración de los costes de los servicios locales así como de los indicadores de gestión.
- Revisar el modelo de control interno diseñado para las entidades locales al objeto de que puede hacer frente a las exigencias que se le demanda desde todos los ámbitos.

- Aprobar un nuevo marco de las haciendas locales que contemple la aplicación a las entidades locales de Navarra de las actuales exigencias y demandas de la normativa de estabilidad presupuestaria.
- Reforzar los mecanismos para garantizar el cumplimiento en plazo de la obligación legal de rendición de cuentas de las entidades locales.
- Publicar en la página web de la Dirección General de Administración Local la información referida a la rendición y contenido de cuentas de las entidades locales.
- Completar la actualización del registro de entidades locales con la información referida a las sociedades públicas, fundaciones y consorcios locales.
- Completar el informe sobre situación financiera del sector público local elaborado por el Gobierno de Navarra con información relativa a sociedades públicas, fundaciones y consorcios locales.
- Elaborar un modelo de plantilla orgánica de personal que contemple, de forma clara y concreta, los requisitos e información que debe contener tal documento y que permita, a su vez, cumplir a las entidades locales con las distintas exigencias de información.
- En materia de impuestos locales y ante los recientes pronunciamientos judiciales, revisar y adecuar la actual regulación del impuesto sobre incremento del valor de los terrenos.

Recomendaciones a las entidades locales:

- 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.
- En el actual contexto normativo, reducir progresivamente, mediante las oportunas convocatorias, el alto grado de temporalidad que se observa en las dotaciones de personal de 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 al control de la gestión económica de los entes dependientes, en su triple acepción de función interventora, control financiero y control de eficacia.
- Crear el registro e inventario de patrimonio municipal del suelo y el registro de convenios urbanísticos.
- Continuar con la implantación de la metodología de costes de los servicios públicos y definir indicadores de gestión útiles para la toma de decisiones.
 - Aprobar el presupuesto y la cuenta general en los plazos establecidos.
 - Actualizar en plazo las ponencias de valoración.

IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y NORMATIVA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

IV.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 (LFAL).

Los municipios son las entidades locales básicas de organización territorial y pueden ser simples o compuestos en función de la adscripción al mismo de concejos.

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, con bienes propios y personalidad jurídica para la gestión y administración de sus intereses en el ámbito de las competencias atribuidas a los mismos por la LFAL.

- Las corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes históricamente, un total once entidades de esta naturaleza.
- Las agrupaciones de municipios cuyas características determinan la prestación de servicios comunes a todos ellos.
- Las mancomunidades o asociaciones de varios municipios para la ejecución en común de obras y para la prestación de determinados servicios de su competencia.
- Los distritos administrativos constituidos con carácter voluntario por municipios de carácter rural que no alcanzan la población de 5.000 habitantes.
- Los consorcios locales: desde diciembre de 2014 y mediante Ley Foral 23/2014 de modificación de la LFAL, se incluyó a los consorcios locales como un tipo de entidad local. Ahora bien, esta consideración como entidad local suscitó un conflicto con el Estado; posteriormente, la "Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra" adoptó el siguiente acuerdo en septiembre de 2015:
- "a) Los art. 3.1.f; 212.4 y 5 de la Ley Foral 23/2014 atribuyen a los consorcios locales de Navarra la condición de entidad local. La Comunidad Foral de Navarra se compromete a modificar esta legislación de modo que dicha norma se adecúe a lo dispuesto por Disposición Final segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local...que determina que cada consorcio se encuentra adscrito a una administración pública, y demás legislación básica estatal, de manera que no se atribuya la condición de entidades locales de Navarra a los consorcios locales."

Este acuerdo está pendiente de plasmarse o concretarse en la normativa reguladora de las entidades locales de Navarra.

A 31 de diciembre de 2015 el **número de entidades locales** existentes en Navarra se muestra en el cuadro siguiente junto con su evolución en los últimos cinco años:

Entidad Local	2011	2012	2013	2014	2015
Municipios	272	272	272	272	272
Concejos	348	348	348	347	347
Mancomunidades	66	65	65	65	63
Agrupaciones tradicionales y municipales	18	18	18	19	19
Total	704	703	703	703	701

Del cuadro anterior, señalamos:

• El número de ayuntamientos no se ha modificado en los últimos años, constando que 60 son compuestos.

La población de Navarra, según datos del censo oficial, a 1 de enero de 2015 asciende a 640.476 habitantes –prácticamente idéntica a la de 2014, 640.790 habitantes–, presentando la siguiente distribución por municipios:

Municipios-+ Tramo de población	Número de municipios	% municipios sobre total	Población	% población sobre total
<100	41	15,1	2.574	0,4
100-199	52	19,1	7.323	1,1
200-499	59	21,7	19.084	3,0
500-999	36	13,2	26.028	4,1
1.000-1.999	23	8,5	31.241	4,9
2.000-2.999	24	8,8	59.234	9,2
3.000-4.999	15	5,5	57.140	8,9

5.000-9.999	12	4,4	88.098	13,8
10.000-24.999	8	2,9	118.513	18,5
25.000-50.000	1	0,4	35.388	5,5
Más de 50.000	1	0,4	195.853	30,6
Total	272	100	640.476	100

El 69,10 por ciento de los municipios de Navarra (188 municipios) tiene menos de 1.000 habitantes, concentrando el 8,60 por ciento de la población total. 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.

- Si bien el número de concejos no ha variado respecto al ejercicio anterior, conviene precisar que el concejo de Arteta se ha extinguido en noviembre de 2016 y los concejos de Ayechu, Leazkue e Iciz se encuentran en fase de información pública como fase previa para su extinción.
- Sobre las mancomunidades, su número se ha reducido en dos: Distribuidora de energía eléctrica Betolegui-Remendía y la Deportiva Ribera Alta. Igualmente constan las siguientes cuatro mancomunidades que no realizan actividad alguna:
 - a) Mancomunidad de Personal de Ezcabarte-Oláibar
 - b) Mancomunidad de Personal de Aberin-Arellano-Morentin
 - c) Mancomunidad Deportiva Orreaga
 - d) Mancomunidad Deportiva Ribera Media
- Las agrupaciones tradicionales y de municipios se mantienen, respecto al ejercicio anterior, en el mismo número de once y ocho, respectivamente.
- A 31 de diciembre de 2015, el número de organismos dependientes de las entidades locales considerando como tal a los consorcios— y su evolución en los últimos cinco años es:

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015
Organismos autónomos	66	66	66	65	65
Empresas públicas	45	48	50	54	55
Fundaciones públicas	9	9	9	9	9
Consorcios*	16	16	16	15	15
Total	136	139	141	143	144

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

Sobre 2014, destacamos los siguientes cambios acontecidos en 2015:

- a) Las empresas públicas, por un lado, han incrementado su número en dos al incorporarse las siguientes: Oltzaleku, SL y Kirol Martiket 2015, SL.; y, por otro, se ha liquidado la empresa Gestión y Promoción Egüés 21, SA.
- b) Organismos autónomos, fundaciones locales y consorcios mantiene el mismo número de entidades en ambos ejercicios.

Organismos autónomos: 62

Sociedades mercantiles: 48 Fundaciones: 9 Consorcios: 15

Sector Público Local de Navarra 2015 **Entidades** Concejos: 347 Municipios: 272

supramunicipales: 82

Agrupaciones municipios: 19

Organismos autónomos: 1

En resumen, la estructura del sector público local de Navarra a 31 de diciembre del 2015 es la siguiente:

IV.2. MEDIDAS LEGISLATIVAS PLANTEADAS PARA LA RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLI-CO LOCAL

Mancomunidades: 63

Organismos autónomos: 2 Sociedades mercantiles: 7

Se mantiene vigentes los antecedentes que sobre esta cuestión se incluía en el informe de esta Cámara sobre el Sector Público Local de 2014 al que remitimos.

En febrero de 2016, el Gobierno de Navarra ha iniciado un proceso de participación para definir la nueva organización de la Administración Local de Navarra. En dicho proceso están participando el propio Gobierno, con la Dirección de Administración Local como agente coordinador, las entidades locales con la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) 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 para abordar principalmente los temas referidos a las competencias locales, a la planta local y a 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 entre 2017 y 2018.

Esta reforma de la administración local de Navarra se sustenta en los siguientes principios y bases:

- · Cohesión territorial y social.
- Autonomía y reforzamiento del poder local, unida a la suficiencia financiera.
- Eficiencia en la prestación de los servicios.
- Subsidiaridad en la prestación de los servicios.

Y contiene tres componentes o factores que interactúan como un sistema:

- a) Competencias y su reparto eficiente y claro por niveles: concejiles, municipales, supramunicipales y forales.
- b) Planta local o reordenación de las entidades locales, de acuerdo con el mantenimiento de los concejos, centralidad municipal y nueva ordenación supramunicipal mediante las comarcas.
- c) Financiación, asegurando la suficiencia financiera de toda entidad local, garantizando la dotación suficiente para cada servicio; asimismo se persigue mejorar los ingresos propios y definir nuevos criterios para la distribución del Fondo de Haciendas Locales.

De acuerdo con la programación prevista, esta propuesta inicial ha pasado por las fases "previa", "información-consulta" y "deliberación"; dentro de esta última fase, en junio de 2017, la FNMC presentó al Gobierno de Navarra sus propuestas para la reordenación de la administración local de Navarra agrupadas en los anteriores componentes.

En la actualidad, el plan de reforma de la administración local de Navarra se encuentra en la fase de "exposición pública", estando previsto aprobar los correspondientes anteproyectos de leyes forales a finales de 2017.

IV.3. NORMATIVA APROBADA EN 2015

Durante el año 2015 se aprobaron las siguientes normas más significativas aplicables al Sector Público Local de Navarra:

- Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, para la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas
- Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.
- Ley Foral 12/2015, de 10 de abril, por la 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 13/2015, de 10 de abril, de modificación del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en lo relativo al acceso al empleo público de las personas con discapacidad.
- Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.
- Ley Foral 25/2015, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.
- Ley Foral 24/2015, de 28 de diciembre, por la que se modifica la 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 2015 y 2016.
- Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.
- Decreto Foral 234/2015, 23 de septiembre, por el que se aprueba la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
 - Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
 - Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

En el anexo 1 que acompaña a este informe, se puede consultar de forma detallada la normativa básica a la que están sujetas las entidades locales de Navarra durante el año 2015.

V. MEMORIA-RESUMEN DE LAS ACTUACIONES DE FISCALIZACIÓN DE LA CÁMARA DE COM-PTOS SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES EFECTUADAS EN 2015

Esta Cámara realizó la fiscalización financiera y de legalidad sobre las cuentas generales correspondientes al ejercicio de 2015 de las siguientes 19 entidades locales: Ansoáin, Aranguren, Ayegui, Barañáin, Berriozar, Burlada, Egüés, Estella, Concejo de Gazolaz, Isaba, Lerín, Mancomunidad de Servicios Sociales de Lumbier, Olazagutía, Concejo de Ororbia, Pamplona, Tafalla, Tudela, Villava y Zizur Mayor.

A continuación se muestran los datos más relevantes de los anteriores entes locales:

	Fecha	Población			Personal a		Entes dep	endiente	es
Entidad Local	emisión informe	censo 01/01/2015	Oblig. reconoc.	Derechos reconoc.	31/12/2015 Ayto+OOAA	OOAA	Empresa	Funda da- ción	Entidad pública empresarial
Ansoáin	25/10/2016	10.830	6.868.428	7.660.591	73	1			
Aranguren	24/11/2016	9.398	9.851.596	9.314.423	76				
Ayegui	12/04/2017	2.217	1.172.285	1.262.105	11		1		
Barañáin	23/11/2016	20.475	14.199.843	15.815.577	155	2		1	
Berriozar	30/12/2016	9.625	5.784.281	6.026.387	93		1		
Burlada	28/12/2016	18.336	15.650.707	14.208.080	206	2			
Egüés	18/01/2017	19.603	10.267.602	11.041.084	133		2		
Estella	13/12/2016	13.702	10.904.920	12.753.922	135	1	1		
Gazolaz	12/06/2017	135	66.135	31.072	0				
Isaba	07/11/2016	473	1.737.801	1.241.259	4	1	1		
Lerín	24/10/2016	1.665	1.517.772	1.602.592	5				
Mancomun. SS Lumbier	21/02/2017	n/a	2.897.554	2.820.315	45				
Olazti/ Olazagutia	06/06/2017	1.520	1.849.556	2.220.965	21	1	1		
Ororbia	27/01/2017	766	199.705	285.056	2				
Pamplona	14/11/2016	195.853	202.733.668	209.938.340	1.696	2	5	1	
Tafalla	16/11/2016	10.809	9.607.179	9.830.122	165	3	1		
Tudela	24/10/2016	35.388	45.228.490	39.106.893	331	1		2	1
Villava	20/01/2017	10.265	7.840.060	8.281.303	104		1		
Zizur	01/12/2016	14.493	11.642.643	11.566.409	112	3			
Total EELL fisc	alizadas	375.553	360.020.225	365.006.495	3.367	17	14	4	1

Los principales datos relativos de los entes fiscalizados sobre el global de Navarra son:

- Sobre el total de población, el 59 por ciento.
- Sobre el número total de entidades locales, el tres por ciento.
- Sobre el importe total de derechos reconocidos, el 49 por ciento.
- Sobre el importe total de obligaciones reconocidas, el 49 por ciento.
- Sobre el número total de entes dependientes (OOAA, empresas y fundaciones públicas), el 28 por ciento.

El objetivo de las fiscalizaciones financieras y de legalidad fue emitir una opinión acerca de:

• Opinión de auditoría financiera. Si la cuenta general fiscalizada expresa, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio, de la liquidación de sus presupuestos de gastos e ingresos y de la situación financiera de la entidad local a 31 de diciembre de 2015, así como de sus resultados económicos y presupuestarios correspondientes al ejercicio anual terminado en dicha fecha, de conformidad con el marco normativo de información financiera pública aplicable y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

• Opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad. Si las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejada en los estados financieros del ayuntamiento correspondientes al ejercicio de 2015 resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos.

Estos informes se publicaron en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra y en la página web de esta Cámara.

En cuanto a la opinión de estos informes, los resultados fueron los siguientes:

- a) Opinión financiera sobre la cuenta general. Cinco informes incluyen una opinión favorable, 12 informes ofrecen opinión favorable con salvedades y dos informes presentan opinión desfavorable o adversa.
- b) Opinión de legalidad. Un total de 14 informes incluye una opinión favorable; tres informes opinión favorable con salvedades y dos informes con desfavorable o adversa.

Las principales salvedades emitidas en materia financiera fueron:

- Existencia de un inventario sin actualizar (nueve entidades).
- La falta de registro en el balance de las obligaciones actuariales derivadas de los modelos de pensiones de su personal funcionario (tres entidades).
 - Incorrecciones en la elaboración de la información financiera-presupuestaria (dos entidades).

En materia de legalidad, las principales salvedades hacen referencia a:

- Incumplimiento de la normativa contable-presupuestaria (dos entidades).
- Incumplimiento de las reglas fiscales en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (dos entidades).
- Superación de los plazos de vigencia en los contratos de suministros y asistencia técnica (dos entidades).

Las principales recomendaciones que esta Cámara emitió en sus informes de fiscalización del año 2015 fueron:

Presupuesto general y cuenta general

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

Inmovilizado e inventario

• Aprobar un inventario de bienes y derechos de la entidad, estableciendo un sistema permanente para su actualización y para su conciliación con la información contable (diez entidades).

Personal

- Analizar la razonabilidad de los puestos de trabajo contemplados en la plantilla orgánica con los efectivamente ocupados (cinco entidades)
- 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 (cinco entidades).

Contratación administrativa

• Controlar el plazo de vigencia de los contratos, procediendo, en su caso, a tramitar un nuevo procedimiento de contratación (siete entidades).

Subvenciones concedidas

• Aprobar un plan estratégico de subvenciones y elaborar 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).
- Reforzar los mecanismos de investigación y comprobación para facilitar el cobro de las deudas pendientes de ejercicios cerrados (cuatro entidades).

Urbanismo

- Constituir y gestionar el Patrimonio municipal del suelo de forma separada del resto de bienes y crear el Registro del Patrimonio municipal del suelo (ocho entidades).
- Completar el proceso de adaptación del planeamiento local a la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (cuatro entidades).
 - Concluir el proceso de elaboración de un nuevo Plan Municipal (cuatro entidades).

Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

• Cumplir las reglas fiscales en esta materia (cinco entidades).

Además de los anteriores informes de regularidad, esta Cámara elaboró y publicó un informe sobre "Reparos emitidos por la Intervención de las entidades locales de Navarra, 2015", en el marco de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Las principales conclusiones del mismo las resumimos en:

A) Ayuntamientos. Del total de 272 ayuntamientos, 41 indicaron la existencia de reparos, 227 manifestaron su inexistencia y cuatro no contestaron a la petición de esta Cámara.

En los 41 ayuntamientos con reparos, el número concreto de los mismos fue de 171 reparos por un importe global de 1,27 millones. Las principales causas de estos reparos son:

- a) Defectos en el procedimiento de contratación.
- b) Deficiencias en la justificación.
- c) Gastos realizados sin crédito suficiente.

La resolución de estos reparos fue la siguiente:

- En 148 casos, el alcalde o el pleno resuelven la discrepancia, continuando la tramitación del expediente. Su importe asciende a 1, 05 millones.
 - En 23 casos se subsana el expediente. Su importe asciende a 216.442 euros.

No consta que en todos los casos se eleve al pleno informe de todas las resoluciones, adoptadas por el presidente de la entidad, contrarias a los reparos efectuados, como señala el artículo 246 de la LFHLN.

B) Otros entes locales. De las 77 mancomunidades y agrupaciones a las que se solicitó esta información sobre reparos, contestaron un total de 63 entidades. En estas contestaciones se indica que en ningún caso se formularon reparos.

VI. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

En este epígrafe se analizan los contratos adjudicados en el año 2015 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

	Ayunta	Ayuntamientos		Agrupaciones		Mancomunidades		Total	
Tipo de contrato	Número	Importe Adjud.	Núme- ro	Importe Adjud.	Número	Importe Adjud.	Número	Importe Adjud.	
Asistencia	146	7.802.747	1	18.480	37 5	52.624.614	184 6	0.445.841	
Obras	115	14.401.346	1	41.208	20	5.361.384	136 1	9.803.939	
Suministro	36	787.109			30	8.060.353	66	8.847.461	
Concesión ser- vicios	10	4.271.742					10	4.271.742	
Total	307	27.262.945	2	59.688	87 6	66.046.351	396 9	3.368.984	

Del cuadro anterior destacamos:

- En 2015, las entidades locales adjudicaron 396 contratos por un importe total de 93,37 millones; en 2014, fueron 311 contratos por 41,41 millones.
- Atendiendo al ente local adjudicatario, el 76 por ciento fueron adjudicados por los ayuntamientos; sin embargo, en importe, el 71 por ciento corresponde a las mancomunidades.
- Por tipología de contratos, los de asistencia representan el 47 por ciento del número total y el 65 del importe total.
- Según la información facilitada por el Registro, los concejos no adjudicaron ningún contrato en 2015.

En 2015, y dentro de los entes dependientes de las entidades locales, solo constan adjudicaciones de sus organismos autónomos, tal y como se reflejan en el cuadro siguiente:

Tino do controto	Organis	smos autónomos
Tipo de contrato	Número	Importe Adjud.
Asistencia	3	97.750
Obras	1	84.572
Suministro	1	11.088
Concesión de servicios	1	1.100
Total	6	194.510

El número más representativo corresponde a los de asistencia, aunque, por importe, es el contrato de obras el más relevante.

En resumen, en el año 2015, las entidades locales y sus organismos autónomos adjudicaron un total de 402 contratos por importe de 93,56 millones; en 2014, esos valores fueron de 323 contratos por 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:

Tipo de contrato	Proced Of. Más ventajosa	I. abierto Precio más bajo	Of. más	negociado Precio más bajo	Proced. Of. más ventajosa	restringido Precio más bajo	Total contratos
Asistencia	107	13	46	41			207
Obras	40	9	46	21	1		117
Suministro	41	5	13	8			67
Concesión servi- cios	10		1				11
Total	198	27	106	70	1	0	402

De este cuadro, destacamos:

- El 56 por ciento de los contratos se han adjudicado por el procedimiento abierto. El negociado se aplicó en el 44 por ciento de los contratos.
 - Por criterio, el 76 por ciento aplicaron la oferta más ventajosa

Finalmente, del total de los 402 contratos adjudicados en 2015, un número de 69 superaban el importe de adjudicación de 150.000 euros. Estos contratos representan el 17 por ciento del número total del año y el 86 por ciento de su importe y, su tipología, se indica en el siguiente cuadro:

Tipo de contrato	Número contratos > 150.000 euros	Importe adjudicación
Asistencia	20	54.704.457
Obras	35	14.430.724
Suministro	13	7.161.496
Concesión de servicios	1	4.059.564
Total	69	80.356.240

VII. SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL 2015

El análisis de la situación financiera del sector público local del año 2015 está fundamentado en el apartado uno del informe de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra, que adjuntamos en el anexo 2 de este informe. Se presenta la información agregada de los entes locales (municipios, concejos, mancomunidades y agrupaciones tradicionales y municipales) con sus organismos autónomos; no incluye información sobre las sociedades y fundaciones públicas y, en su caso, sobre los consorcios locales.

VII.1. INGRESOS PRESUPUESTARIOS

A continuación se muestra, en miles de euros, la ejecución presupuestaria de los ingresos del sector público local de 2015 y su comparación, en porcentaje, con los importes del año anterior:

Capítulo	Previsiones definitivas	Ingresos 2015	% cumpli- miento	% s/ total ingresos	% Variación ingresos 2015/14
1 Impuestos directos	179.714	189.730	106	25	2
2 Impuestos indirectos	15.998	16.081	101	2	13
3 Tasas, precios públ. y otros ingresos	144.964	153.310	106	20	3
4 Transferencias corrientes	301.557	298.359	99	40	1
5 Ingresos patrimoniales	47.846	46.790	98	6	-5
Ingresos corrientes	690.079	704.270	102	94	1
6 Enajenación Inversiones reales	13.890	9.727	70	1	30
7 Transferencias de capital	49.275	24.378	49	3	-39
Ingresos de capital	63.166	34.105	54	4	-28
8 Variación de activos financieros	67.059	1.747	3	0	-21
9 Variación de pasivos financieros	22.037	11.152	51	1	246
Ingresos por op. financieras	89.096	12.898	14	2	138
Total Ingresos SPL´2015	842.341	751.273	89	100	0,45

Las previsiones definitivas de ingresos para el ejercicio 2015 ascendieron a 842,34 millones, en tanto que los derechos reconocidos fueron de 751,27 millones, presentando, en consecuencia, un grado de cumplimiento del 89 por ciento y un porcentaje de cobro del 91 por ciento.

Mientras que los ingresos corrientes se ejecutaron en un 102 por ciento de las previsiones, destaca la baja ejecución de los ingresos por operaciones financieras y de capital, que se ejecutaron en un 14 y en un 54 por ciento, respectivamente.

Por naturaleza económica, el 94 por ciento de los ingresos son corrientes; los ingresos de capital y de operaciones financieras representan escasamente el cuatro y dos por ciento, respectivamente. Los capítulos presupuestarios con mayor peso sobre el total de ingresos son los relativos a transferencias corrientes –40 por ciento del total– e ingresos tributarios –capítulos 1 al 3, con el 47 por ciento del total–.

El 86 por ciento del total de ingresos corresponde a los ayuntamientos y concejos y el 14 por ciento a las mancomunidades y agrupaciones.

Sobre 2014, los ingresos aumentan ligeramente en un 0,45 por ciento, esto es, un incremento de 3,40 millones. Por tipo de ingresos, su variación ha sido dispar; así, los corrientes aumentaron en un uno por ciento, los de capital se han reducido en un 28 por ciento y los de operaciones financieras han aumentado un 138 por ciento. Dentro de estos últimos ingresos sobresale el aumento de pasivos financieros, de 3,22 a 11,15 millones.

VII.2. GASTOS PRESUPUESTARIOS

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

					, ,
Capítulo	Créditos definitivos	Gastos 2015	% ejecución	%s/total de gastos	% Variación gastos 2015/14
1 Gastos de personal	271.078	263.091	97	36	3
2 Compra de bienes corrientes y servicios	277.048	258.285	93	35	0
3 Gastos financieros	8.822	6.642	75	1	2
4 Transferencias corrientes	78.380	70.370	90	10	-1
Gastos corrientes	635.329	598.387	94	82	1
6 Inversiones reales	132.676	72.992	55	10	-13
7 Transferencias de capital	7.702	6.578	85	1	-39
Gastos de capital	140.378	79.570	57	11	-16
8 Variación de activos financieros	13.055	11.732	90	2	368
9 Variación de pasivos financieros	44.495	43.245	97	6	33
Gastos por oper. financieras	57.550	54.977	96	8	57
Total Gastos SPL´2015	833.257	732.934	88	100	2

Las previsiones definitivas de gastos para el ejercicio 2015 ascendieron a 833,26 millones, en tanto que las obligaciones reconocidas fueron de 732,93 millones, presentando, en consecuencia, un grado de ejecución del 88 por ciento y un porcentaje de pago del 93 por ciento.

Mientras que los gastos corrientes y de operaciones financieras se ejecutaron en un 94 y en un 96 por ciento, respectivamente, destaca la baja ejecución de los gastos de capital con un 57 por ciento, especialmente el capítulo 6 de inversiones con un 55 por ciento.

Por naturaleza económica, el 82 por ciento de los gastos son corrientes; los gastos de capital y de operaciones financieras representan el 11 y el ocho por ciento, respectivamente. Los capítulos presupuestarios con mayor peso sobre el total de gastos son los relativos a personal –36 por ciento del total—y compra de bienes corrientes y servicios –35 por ciento—.

El 86 por ciento del total de gastos corresponde a los ayuntamientos y concejos y el 14 por ciento a las mancomunidades y agrupaciones.

Sobre 2014, los gastos aumentan en un dos por ciento, esto es, un incremento de 12,16 millones. Por tipo de gastos, su variación ha sido diversa; así, los de personal se incrementan en un tres por ciento, en tanto que las inversiones se reducen en un 13 por ciento; igualmente reseñamos el aumento del gasto en pasivos financieros, de 32,46 a 43,25 millones, en gran parte, originado por la aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Si atendemos a la clasificación funcional de estos gastos, en el siguiente cuadro se observa su distribución:

	(En	miles de euros)
Función	Importe	Porcentaje
Seguridad y protección social	114.952	16
Vivienda y Urbanismo	103.277	14
Bienestar comunitario	94.486	13
Cultura y Deporte	92.913	12
Administración general de la entidad	80.822	11
Educación	62.464	8
Seguridad y protección civil	48.379	7
Carga y administración financiera	42.582	6
Otras	93.059	13
Total Gastos SPL 2015	732.934	100

Destacamos las siguientes funciones más relevantes: el 16 por ciento del gasto se dedica a seguridad y protección social (fundamentalmente servicios sociales de base, residencia de ancianos y pensiones), un 14 por ciento se corresponden con vivienda y urbanismo (incluye el alumbrado público), un 13 por ciento a bienestar comunitario (agua, residuos urbanos, limpieza viaria, transporte público...), un 12 por ciento corresponde a cultura y deporte y un 11 por ciento a la administración general de la entidad. Esta distribución del gasto funcional es prácticamente la misma que en 2014.

VII.3. INDICADORES Y MAGNITUDES

En el siguiente cuadro se muestra la evolución y distribución de cada 100 euros gastados por el Sector Público Local y de su financiación.

Naturaleza del gasto	2014	2015	Fuente de financiación	2014	2015
Personal	36	36	Ingresos tributarios	47	48
Otros gastos corrientes	45	45	Transferencias	45	43
Inversiones	13	11	Ingresos patrimoniales y otros	8	8
Carga financiera	5	7	Endeudamiento	0	1
Activos financieros	1	1			
	100	100		100	100

Como se observa, se mantiene, en gastos, cierta homogeneidad en ambos años, si bien hay una reducción del gasto en inversiones del dos por ciento y el mismo porcentaje de aumento en la carga financiera.

En el ámbito de ingresos, se aprecia una cierta reducción de los ingresos por transferencias y un ligero aumento de los ingresos tributarios y del endeudamiento.

A continuación se muestra la evolución de indicadores y magnitudes relevantes y su comparación con los valores del ejercicio anterior:

(En euros) Indicadores 2014 2015 % Variación 15/14 Total obligaciones reconocidas 720.771.377 732.934.370 Total derechos reconocidos 747.875.385 751.273.154 0 % ejecución gastos 88 % cumplimiento ingresos 89 89 591.005.142 Gastos corrientes (capítulos 1 a 4) 598.386.896 1 591.745.067 Gastos de funcionamiento (1, 2 y 4) 584.502.897 1 Gastos capital (6 y 7) 94.682.122 79.570.195 -16 57 Gastos operaciones financieras (8 y 9) 35.084.114 54.977.279 Ingresos corrientes (1 a 5) 694.899.214 704.270.334 1 Ingresos tributarios (1 a 3) 348.955.725 359.120.546 3 Ingresos de capital (6 y 7) 56.822.366 56.517.430 -1 Ingresos operaciones financieras (8 y 9) 5.430.188 12.898.200 138 % Ingresos tributarios sobre gastos corrientes 59 60 922 Gasto corriente/habitante 934 1 Ingresos tributarios/habitante 545 561 3 % Dependencia de subvenciones 45 43 110.396.317 112.525.267 2 Ahorro bruto 39.082.137 Carga financiera 49.887.284 28

Ahorro neto	71.314.180	62.637.983	-12
Resultado presupuestario ajustado	54.484.992	56.103.471	3
Saldo presupuestario no financiero	56.017.571	60.417.862	8
Remanente tesorería total	284.232.939	288.901.927	2
Remanente tesorería gastos generales	170.557.427	191.859.372	12
Índice de carga financiera (1)	6	7	
% Ahorro bruto sobre ingresos corrientes (2)	16	16	
% Capacidad de endeudamiento	10	9	
Deuda viva	337.659.270	301.392.480	-11
Nivel de endeudamiento (3)	49	43	
Deuda viva/habitante	527	471	-11
Deuda viva/habitante	527	471	

⁽¹⁾ Antes denominado "nivel de endeudamiento"

Además de los comentarios anteriores sobre el volumen global de gastos e ingresos presupuestarios, destacamos los siguientes aspectos:

- Los gastos corrientes y de funcionamiento se han incrementado ligeramente en un uno por ciento, en tanto que los de capital se han reducido en un 16 por ciento; por su parte, los gastos por operaciones financieras se han incrementado en un 33 por ciento y cuyo origen se encuentra fundamentalmente en un mayor volumen de amortización de pasivos financieros.
- Los ingresos tributarios se han incrementado en un tres por ciento, financiando en torno al 60 por ciento de los gastos corrientes en ambos ejercicios.
- La dependencia de las subvenciones como fuente de financiación se sitúa, en ambos ejercicios, en el entorno del 45 por ciento.
- Si bien el ahorro bruto ha crecido en un dos por ciento, el aumento de la carga financiera –un 28 por ciento– ha provocado una reducción del ahorro neto en un 12 por ciento, alcanzando la cifra de 62,64 millones.
- El resultado presupuestario ajustado se ha incrementado en un tres por ciento, en tanto que el saldo presupuestario no financiero aumenta en un ocho por ciento.
- El remanente de tesorería para gastos generales aumenta de forma relevante en un 12 por ciento, situándose en 191,86 millones.
- La deuda viva se ha reducido en un 11 por ciento, situándose en 2015 en 301,39 millones y por habitante en 471 euros. La ratio de nivel de endeudamiento o porcentaje de deuda viva sobre ingresos corrientes se reduce del 49 al 43 por ciento.

VII.4. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

De acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el sector "Administración Pública Local" debe cumplir las siguientes reglas fiscales:

- Estabilidad presupuestaria, o equilibrio/capacidad de financiación en el ejercicio, medidos en términos de contabilidad nacional.
- Regla de gasto, es decir, la variación del gasto computable del sector en 2015 sobre el gasto de 2014 no puede superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB, que, para el citado ejercicio, se fijó en el 1,3 por ciento.
- Sostenibilidad de la deuda pública o que la deuda del sector, en términos de contabilidad nacional, no supere el 110 por ciento de sus ingresos corrientes.

⁽²⁾ Antes denominado "límite de endeudamiento"

⁽³⁾ Antes denominado como "porcentaje de deuda viva sobre ingresos corrientes"

• Sostenibilidad de la deuda comercial, o el periodo medio de pago a proveedores no puede superar, en términos general, el plazo de 30 días.

En este ámbito, la información aportada por la Dirección General de Administración Local se limita a las entidades locales y sus organismos autónomos, sin configurar propiamente, en términos de contabilidad nacional, el sector "administración Pública Local de Navarra". De acuerdo con la misma, señalamos:

1.º La capacidad de financiación del sector público local en 2015 asciende a 54,72 millones, prácticamente el doble que el ejercicio anterior. Por tanto, se ha cumplido tal regla fiscal, tal como se desprende del cuadro siguiente:

Necesidad/capacidad de financiación	Importe
Saldo presupuestario no financiero	60.417.862
Ajustes:	
Ingresos de recaudación incierta	(8.264.274)
Transferencias entre administraciones	2.564.733
Capacidad de financiación 2105	54.718.321

- 2.º La deuda viva del sector a 31 de diciembre de 2015 asciende a un total de 301,39 millones, representando el 43 por ciento de los ingresos corrientes. Este porcentaje es inferior al límite del 110 por ciento establecido por la legislación vigente, cumpliéndose, en consecuencia, esta regla.
- 3.º No se aporta información sobre la regla de gasto y sobre los plazos de pago de la deuda comercial. Sobre esta última regla, se ha verificado, de acuerdo con la publicación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que solo consta tal información de un total de 39 entidades locales de Navarra; de acuerdo con ella, el periodo medio de pago, como media del ejercicio, se sitúa en 20,4 días, es decir, inferior al límite de 30 días que señala la legislación vigente.

Igualmente en 2015, y en materia de estabilidad presupuestaria, las entidades locales de Navarra incumplieron con la obligación de remitir la información exigible al Ministerio de Hacienda ante la falta de adaptación de la carga de datos en la plataforma del citado ministerio.

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

Pamplona, a 30 de noviembre de 2017

La presidenta,

Asunción Olaechea Estanga

ANEXO 1. NORMATIVA APLICABLE A LAS ENTIDADES LOCALES DURANTE EL EJERCICIO 2015

La normativa básica a la que están sujetas las entidades locales de Navarra durante el año 2015 está integrada, principalmente, por las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

a) Administración y régimen local

- 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 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
 - Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
 - Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.
 - Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

b) Régimen económico, presupuestario y contable

- Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.
- Ley Foral 7/1996, de 28 de mayo, de tarifas e instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
- 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.
- Decreto Foral 234/2015, 23 de septiembre, por el que se aprueba la estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra.
- 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 Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra.
- 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 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 2015 y 2016.
- Ley Foral 24/2015, de 28 de diciembre, por la que se modifica la 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 2015 y 2016.
 - Ley Foral 28/2014, de 24 de diciembre, de Medidas Tributarias.

c) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

• 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 Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
 - Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.
- 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 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
 - Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- 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.
- Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.
- 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.
- Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

d) Contratación administrativa

- 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.
- Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, para la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas.

e) Personal

- 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.
- 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
- Ley Foral 12/2015, de 10 de abril, por la 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 13/2015, de 10 de abril, de modificación del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en lo relativo al acceso al empleo público de las personas con discapacidad.
- Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.
- Ley Foral 25/2015, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.
- Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

f) Urbanismo

• Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

• Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

g) Subvenciones

• 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.

h) Normativa interna de las entidades locales

- Bases de ejecución de los presupuestos de las entidades locales para 2015.
- Ordenanzas y acuerdos reguladores de las tasas y precios públicos.
- Convenios colectivos específicos.

ANEXO 2. COMPARACIÓN POR ESTRATOS DE POBLACIÓN DE UN CONJUNTO DE INDICADORES ENTRE LOS AYUNTAMIENTOS DE NAVARRA Y DEL CONJUNTO DEL ESTADO, AÑO 2015

En este anexo, y afectos informativos, se efectúa una comparación de un conjunto de indicadores entre los ayuntamientos de Navarra –incluidos los concejos de su término municipal- y del conjunto del Estado, por estratos de población. La información de estos últimos ayuntamientos se ha obtenido del informe del Tribunal de Cuentas sobre el Sector Público Local de 2015 publicado en su página web.

a) Ayuntamientos con población inferior a 1.000 habitantes

Indicador	Navarra	Estado	% Desvia- ción Navarra
Gastos totales (por habitante)	1.242	1.239	0,2
Gastos de funcionamiento (por habitante)	870	854	1,8
Gastos corriente (por habitante)	877	861	1,9
Inversión neta (por habitante)	280	326	-14,2
% Índice inversión	23	27	
% Índice gastos de personal	23	26	
% Cumplimiento pagos	93	93	
Ingresos totales(por habitante)	1.312	1.331	-1,5
Ingresos corrientes(por habitante)	1.202	1.096	-8,8
% Cumplimiento cobros	90	87	
Ahorro bruto (por habitante)	333	242	37,3
Carga financiera (por habitante)	80	47	69,8
Ahorro neto (por habitante)	253	195	29,5
% Índice de carga financiera	7	4	
% Ahorro bruto sobre ingresos corrientes	28	20	
% Capacidad de endeudamiento	21	16	
Deuda viva(por habitante)	492	263	87,2
% Nivel de endeudamiento	41	22	
Remanente de tesorería gastos generales(por habitante)	943	682	38,4
Resultado presupuestario (por habitante)	70	92	-24,1

De este tramo comparativo, destacamos:

- El volumen y naturaleza del gasto por habitante es muy semejante, salvo en inversión neta por habitante, que es un 14 por ciento más reducido en Navarra. También es bastante semejante el nivel y naturaleza de ingresos por habitante.
- Los índices de inversión y de personal sobre el total de gasto son inferiores en los ayuntamientos de Navarra.
- Los ayuntamientos de Navarra presentan mejores valores por habitante de los ahorros y remanente de tesorería para gastos generales.
- Tanto la deuda viva por habitante como la carga financiera por habitante de los ayuntamientos de Navarra resultan superiores en un 87 y un 70 por ciento, respectivamente, sobre los ayuntamientos del conjunto del Estado.
- El nivel de endeudamiento o deuda sobre ingresos corrientes es muy superior en los ayuntamientos de Navarra de este estrato, un 41 frente a un 22 por ciento del conjunto de ayuntamientos del Estado.

b) Ayuntamientos con población entre 1.001 a 5.000 habitantes

Indicador	Navarra	Estado	% Desviación Navarra
Gastos totales (por habitante)	997	969	2,9
Gastos de funcionamiento (por habitante)	808	720	12,1
Gastos corriente (por habitante)	815	729	11,9
Inversión neta (por habitante)	97	175	-44,5
% Índice inversión	11	19	
% Índice personal	32	34	
% Cumplimiento pagos	94	93	
Ingresos totales(por habitante)	1.057	1.026	3,1
Ingresos corrientes(por habitante)	1.008	898	12,2
% Cumplimiento cobros	92	87	
Ahorro bruto (por habitante)	200	178	12,7
Carga financiera (por habitante)	72	62	14,7
Ahorro neto (por habitante)	129	116	11,5
% Índice de carga financiera	7	7	
% Ahorro bruto sobre ingresos corrientes	20	20	
% Capacidad de endeudamiento	13	13	
Deuda viva(por habitante)	502	338	48,5
% Nivel de endeudamiento	50	38	
Remanente de tesorería gastos generales(por habitante)	345	314	9,9
Resultado presupuestario (por habitante)	60	58	3,4

De este estrato comparativo, destacamos:

- El volumen del gasto por habitante es superior en Navarra, especialmente en gasto de funcionamiento; en inversión neta, sin embargo, es un 44 por ciento inferior. También son mayores los ingresos por habitante.
- Los índices de inversión y de personal sobre el total de gasto son inferiores en los ayuntamientos de Navarra.
- Los ayuntamientos de Navarra presentan mejores valores por habitante de los ahorros y remanente de tesorería para gastos generales.
- Tanto la deuda viva por habitante como la carga financiera por habitante de los ayuntamientos de Navarra resultan superiores en un 48 y un 15 por ciento, respectivamente, sobre los ayuntamientos del conjunto del Estado.
- El nivel de endeudamiento o deuda sobre ingresos corrientes es muy superior en los ayuntamientos de Navarra de este estrato, un 50 frente a un 38 por ciento del conjunto de ayuntamientos del Estado.

c) Ayuntamientos con población entre 5.001 a 50.000 habitantes

Indicador	Navarra	Estado	% Desviación Navarra
Gastos totales (por habitante)	915	943	-3
Gastos de funcionamiento (por habitante)	728	730	-0,3
Gastos corriente (por habitante)	733	743	-1,4
Inversión neta (por habitante)	49	105	-53,3
% Índice inversión	6	11	
% Índice personal	40	36	
% Cumplimiento pagos	93	92	
Ingresos totales (por habitante)	908	1.014	-10,5
Ingresos corrientes (por habitante)	848	930	-8,8
% Cumplimiento cobros	92	87	
Ahorro bruto (por habitante)	121	200	-39,8
Carga financiera (por habitante)	82	97	-15,7
Ahorro neto (por habitante)	39	103	-62,6
% Índice de carga financiera	10	10	
% Ahorro bruto sobre ingresos corrientes	14	22	
% Capacidad de endeudamiento	4	11	
Deuda viva (por habitante)	357	473	-24,6
% Nivel de endeudamiento	42	51	
Remanente de tesorería gastos generales(por habitante)	134	210	-36,1
Resultado presupuestario (por habitante)	-7	71	109,4

De esta comparación, destacamos:

- El volumen del gasto por habitante es ligeramente inferior en los ayuntamientos de Navarra, tanto en gasto corriente, como especialmente, en inversión neta por habitante. También son inferiores los ingresos por habitante.
- El índice de gasto de personal sobre el total de gasto es superior en los ayuntamientos de Navarra.
- Los ayuntamientos de Navarra presentan valores inferiores por habitante de los ahorros y del remanente de tesorería para gastos generales.
- Tanto la deuda viva por habitante como la carga financiera por habitante de los ayuntamientos de Navarra resultan inferiores en 25 y un 16 por ciento, respectivamente, sobre los ayuntamientos del conjunto del Estado.
- El nivel de endeudamiento o deuda sobre ingresos corrientes es inferior en los ayuntamientos de Navarra de este estrato, un 42 frente a un 51 por ciento del conjunto de ayuntamientos del Estado.

d) Ayuntamientos con población de 100.001 a 500.000 habitantes

Indicador	Navarra	Estado	% Desvia- ción Navarra
Gastos totales (por habitante)	991	887	11,8
Gastos de funcionamiento (por habitante)	827	703	17,6
Gastos corriente (por habitante)	844	714	18,3
Inversión neta (por habitante)	59	55	7,7
% Índice inversión	8	7	
% Índice personal	43	33	
% Cumplimiento pagos	93	90	
Ingresos totales (por habitante)	1.028	962	6,8
Ingresos corrientes (por habitante)	960	891	7,7
% Cumplimiento cobros	92	89	
Ahorro bruto (por habitante)	133	188	-29,2
Carga financiera (por habitante)	58	98	-40,8
Ahorro neto (por habitante)	75	90	-16,5
% Índice de carga financiera	6	11	
% Ahorro bruto sobre ingresos corrientes	14	21	
% Capacidad de endeudamiento	8	10	
Deuda viva(por habitante)	479	620	-22,8
% Nivel de endeudamiento	50	70	
Remanente de tesorería gastos generales (por habitante)	68	67	1,9
Resultado presupuestario (por habitante)	37	76	-51,3

Destacamos:

- El gasto total per cápita es superior en los ayuntamientos de Navarra, especialmente los de naturaleza corriente y los de inversión neta. Igualmente los ingresos por habitante son mayores.
- El índice de gasto de personal sobre el total de gasto es superior en los ayuntamientos de Navarra.
- Los ayuntamientos de Navarra presentan valores inferiores por habitante de los ahorros pero superior en el remanente de tesorería para gastos generales.
- Tanto la deuda viva por habitante como la carga financiera por habitante de los ayuntamientos de Navarra resultan inferiores en 23 y un 41 por ciento, respectivamente, sobre los ayuntamientos del conjunto del Estado.
- El nivel de endeudamiento o deuda sobre ingresos corrientes es inferior en los ayuntamientos de Navarra de este estrato, un 50 frente a un 70 por ciento del conjunto de ayuntamientos del Estado.