BOLETIN OFICIAL

DEL

PARLAMENTO DE NAVARRA

XI Legislatura | Pamplona, 18 de enero de 2024 | NÚM. 6

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—11-23/CCO-00030. Informe de fiscalización sobre “Sector público local de Navarra, 2021”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

11-23/CCO-00030. Informe de fiscalización sobre "Sector público local de Navarra, 2021", emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2023, 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 "Sector público local de Navarra, 2021".

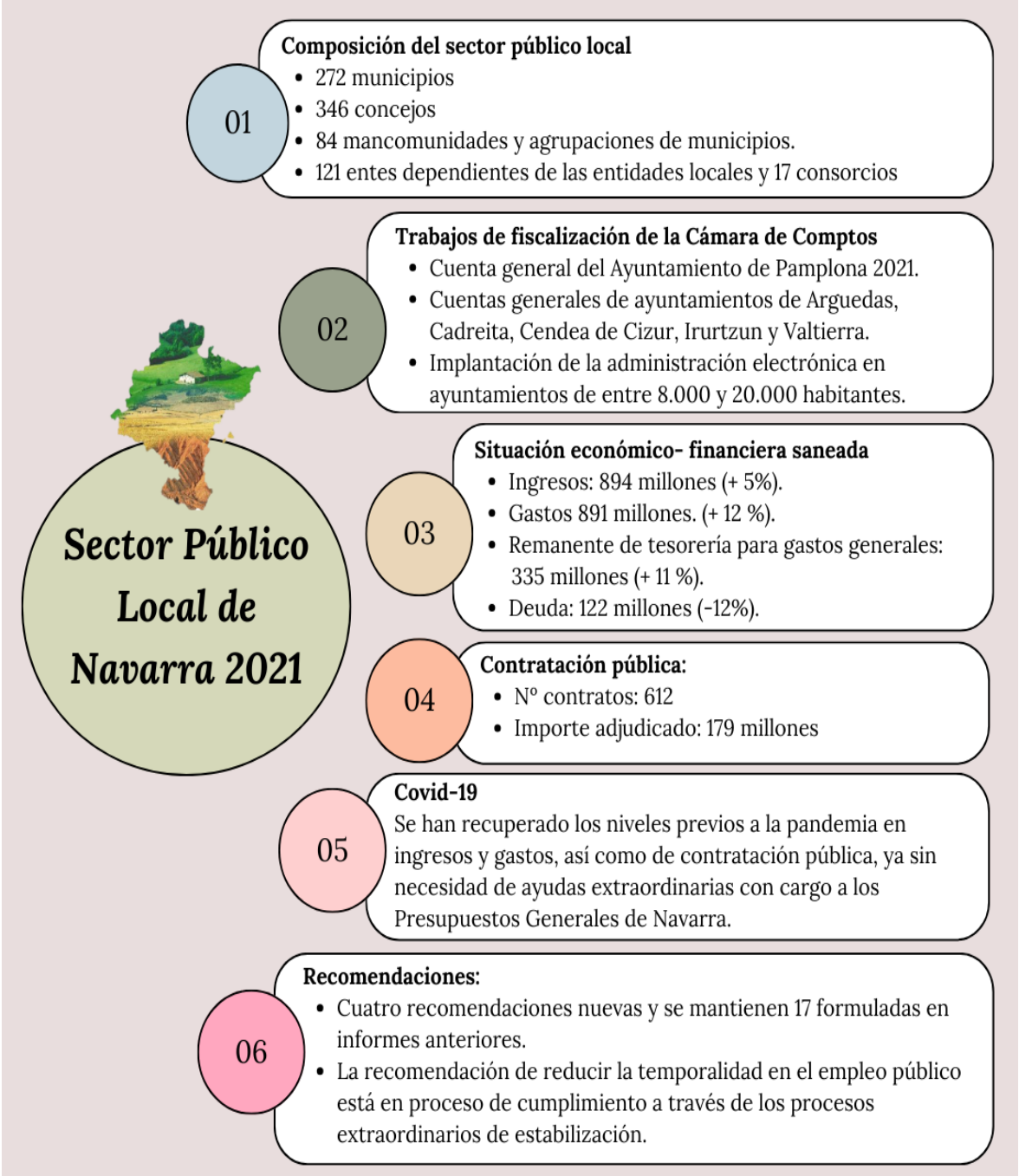
De conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre "Sector público local de Navarra, 2021".

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

Pamplona, 18 de diciembre de 2023

El Presidente: Unai Hualde Iglesias


Sector Público Local de Navarra 2021
01
Composición del sector público local
• 272 municipios
• 346 concejos
• 84 mancomunidades y agrupaciones de municipios.
• 121 entes dependientes de las entidades locales y 17 consorcios
02
Trabajos de fiscalización de la Cámara de Comptos
• Cuenta general del Ayuntamiento de Pamplona 2021.
• Cuentas generales de ayuntamientos de Arguedas, Cadreita, Cendea de Cizur, Irurtzun y Valtierra.
• Implantación de la administración electrónica en ayuntamientos de entre 8.000 y 20.000 habitantes.
03
Situación económico- financiera saneada
• Ingresos: 894 millones (+ 5%).
• Gastos 891 millones. (+ 12 %).
• Remanente de tesorería para gastos generales: 335 millones (+ 11 %).
• Deuda: 122 millones (-12%).
04
Contratación pública:
• Nº contratos: 612
• Importe adjudicado: 179 millones
05
Covid-19
Se han recuperado los niveles previos a la pandemia en ingresos y gastos, así como de contratación pública, ya sin necesidad de ayudas extraordinarias con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.
06
Recomendaciones:
• Cuatro recomendaciones nuevas y se mantienen 17 formuladas en informes anteriores.
• La recomendación de reducir la temporalidad en el empleo público está en proceso de cumplimiento a través de los procesos extraordinarios de estabilización.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 5
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES 5
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 7
III.1 Conclusiones 7
III.2 Recomendaciones a la Administración de la Comunidad Foral y al Parlamento de Navarra 10
III.3 Recomendaciones a las entidades locales 11
IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y NORMATIVA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL 12
IV.1 Estructura organizativa 12
IV.2 Racionalización del sector público local 14
IV.3 Normativa aplicable a las entidades locales de Navarra 14
V. MEMORIA-RESUMEN DE LAS ACTUACIONES DE FISCALIZACIÓN REFERIDAS AL EJERCICIO 2021 16
VI. SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL 18
VI.1 Ingresos 19
VI.2 Gastos 21
VI.3 Indicadores 23
VI.4 Incidencia de la Covid-19 25
VI.5 Objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera 26
VII. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 27
VIII. RENDICIÓN DE CUENTAS Y APROBACIÓN DE PRESUPUESTOS 29
VIII.1 Cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas 29
VIII.2 Aprobación y remisión del presupuesto 30
IX. CONTROL INTERNO Y REPAROS EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS INTERVENTORES 30
IX.1 Cumplimiento de la obligación de remisión de la información solicitada 30
IX.2 Control interno 31
IX.3 Reparos 32
IX.4 Principales anomalías en materia de ingresos 33
X. ANÁLISIS COMPARATIVO 33
X.1 Comparativa de ayuntamientos navarros por tramos de población 33
X.2 Comparativa entre los ayuntamientos de Navarra, País Vasco y Estado 34
ANEXO I. NORMATIVA APLICABLE A LAS ENTIDADES LOCALES 36
Principales normas aprobadas en 2021 aplicables al sector público local de Navarra 36
Principales normas aplicables al sector público local de Navarra en 2021 36

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, de la Cámara de Comptos de Navarra, en cumplimiento de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante LFAL), cuyo artículo 350.2 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 informe se acompaña, además, de dos anexos que contienen la principal normativa aplicable a las entidades locales de Navarra y el informe elaborado por la Dirección General de Administración Local y Despoblación del Gobierno de Navarra (DGALD) sobre la situación financiera del sector público local en 2021.

Los plazos de remisión de las cuentas generales por parte de las entidades locales a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante ACFN), así como la complejidad del tratamiento de la información, explican que el informe relativo al ejercicio 2021 no pueda publicarse hasta 2023.

El trabajo lo realizó en los meses de octubre y noviembre de 2023 un equipo integrado por dos técnicas de auditoría y un auditor, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

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

En relación con los importes monetarios del informe, se ha efectuado un redondeo para no mostrar los céntimos. Los datos presentados muestran siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de los datos redondeados. Los porcentajes también se calculan sobre los valores exactos y no sobre los redondeados.

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

Los objetivos de este trabajo han sido:

• Resumir las actuaciones de fiscalización que esta Cámara ha realizado en el ámbito de las entidades locales de Navarra en relación con el ejercicio 2021.

• 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 2021.

• Examinar la contratación realizada por las entidades locales en dicho ejercicio.

• Analizar el control interno, así como los reparos y las anomalías en materia de ingresos reportados por la Intervención de las entidades locales.

• Comparar un conjunto de indicadores entre los ayuntamientos navarros de diferentes tramos de población y también con los del País Vasco y los del resto del Estado.

• Realizar recomendaciones para mejorar la gestión del sector público local.

El alcance del trabajo es la cuenta general del ejercicio 2021 de las entidades locales, integrada por:

a) La de la propia entidad local y la de sus organismos autónomos (en adelante, OO. AA).

b) La de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de la entidad local.

c) Los anexos.

También hemos analizado el informe sobre la situación financiera del Sector Público Local de Navarra 2021 elaborado por la DGALD y datos del Registro de Entidades Locales gestionado por esa misma dirección general, así como información obtenida del Registro de Contratos dependiente de la Junta de Contratación Pública. Igualmente, hemos tenido en cuenta los informes de

fiscalización emitidos por esta Cámara referidos al citado ejercicio y las respuestas de los órganos de intervención de las entidades locales al requerimiento de información sobre el control interno y los reparos formulados que les ha dirigido esta Cámara.

Ha supuesto una limitación a nuestro trabajo la falta de información económico-financiera y presupuestaria de los entes locales que no remitieron su cuenta general o liquidación del presupuesto del ejercicio 2021 a la DGALD a fecha del 8 de febrero de 2023[1], que son los siguientes:

• Un total de 23 de los 272 municipios: Améscoa Baja, Arbizu, Arellano, Aribe, Ciriza / Ziritza, Eratsun, Etxarri Aranatz, Escároz / Ezkaroze, Ezkurra, Imotz, Izaltzu / Itzaltzu, Jaurrieta, Juslapeña / Txulapain, Liédena, Olazti / Olazagutía, Orkoien, Oronoz / Oronotze, Saldias, San Martín de Unx, Torralba del Río, Urzainqui / Urzainki, Zugarramurdi y Zúñiga.

La población total de estos municipios es de 13.496 habitantes, equivalente al 2,04 por ciento de la población de Navarra a 1 de enero de 2021. Entre ellos destaca el Ayuntamiento de Orkoien, que tiene una población de 4.160 habitantes.

• Un total de 78 de los 346 concejos: Abínzano, Albiasu, Alloz / Allotz, Alzórriz, Aramendía, Arandigoyen /Arandigoien, Arbeiza, Arguiñano, Arlegui, Artavia, Astráin, Azanza, Azoz / Azotz, Azparren, Baquedano / Bakedao, Cemboráin, Cizur Menor, Echagüe, Echávarri, Eraso, Eraul, Erro, Etxaleku, Figarol, Gaintza, Galdeano, Garísoain, Gazólaz, Goldaratz, Goñi, Guembe, Güesa / Gorza, Ibiricu de Yerri /Ibiriku Deierri, Igal / Igari, Igoa, Igúzquiza, Inbuluzketa, Intza, Iruñela, Irurre, Iturgoyen, Labeaga, Lácar / Lakar, Larraintzar, Larraya, Larráyoz, Larrión, Latasa (Imotz), Lerate, Lizarragabengoa, Lizaso, Marcaláin, Mendaza, Muneta, Murugarren, Muskitz, Nuin, Ollogoyen, Olóriz, Osácar, Oskotz, Paternáin, Salinas de Ibargoiti / Getze Ibargoiti, Salinas de Pamplona, Saragüeta / Saragueta, Sarriés / Sartze, Solchaga, Subiza, Torres, Undiano / Undio, Unzu, Urdánoz, Urritza, Zariquiegui, Zarrantz, Zubielqui, Zufía, Zurucuáin / Zurukuain.

La población de estos concejos es de 9.145 personas, lo que equivale al 1,38 por ciento de la población total de Navarra y al 21,83 por ciento de la residente en concejos.

• Ocho de las 84 mancomunidades y agrupaciones: Agrupación de Servicios Administrativos Basaburua – Imotz / Basaburua Imotz Udal Elkartzea, Agrupación de Servicios Administrativos de los Municipios de Falces y Miranda de Arga, Mancomunidad de Servicios Bibliotecarios de Berragu, Mancomunidad de Servicios Generales de Malerreka, Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de la Zona de Olite, Mancomunidad del Alto Araxes, Mancomunidad del Norte de Navarra para la Gestión del Euskera y Mancomunidad Deportiva Orreaga.

Por otra parte, precisamos que el análisis de la situación financiera del sector público local se elabora fundamentalmente a partir de los datos presupuestarios consolidados de las entidades locales y sus OO.AA. No obstante, en ciertos aspectos presentamos información que incluye también las sociedades Servicios de la Comarca de Pamplona, S.A. (SCPSA), Servicios Técnicos Mancomunados S.L.U. (Sertecma) y Servicios de la Mancomunidad de Montejurra S.A. (SMSA). Estas tres sociedades representan aproximadamente el 98 por ciento de los gastos y de los ingresos totales de las cinco sociedades públicas que dependen de mancomunidades y han rendido sus cuentas[2]. El análisis del endeudamiento sí incluye la consolidación de todas las sociedades dependientes de municipios y mancomunidades. Por su parte, las fundaciones públicas y los consorcios no se incluyen en ninguna consolidación.

Aunque ha existido esta limitación al alcance por falta de información, consideramos que, en caso de haber dispuesto de esos datos, las conclusiones alcanzadas en nuestro trabajo no hubieran variado significativamente.

[1] Fecha de inicio de elaboración del informe de situación financiera del Sector Público Local de Navarra 2021 por parte de la DGALD.

[2] A fecha de elaboración de este informe, las sociedades Bijuestxirringua, S.L. (de la Mancomunidad de Servicios Sociales de Lumbier) e Irati Basoa, S.L. (de la Junta General del Valle de Salazar) e Irati Orreaga, S.L. (del Valle de Aezkoa) no han rendido sus cuentas. Sakanako Garapen Agentzia, S.L. (dependiente de la Mancomunidad de Sakana) las ha remitido incompletas.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1 CONCLUSIONES

Composición del sector público local en 2021

El sector público local está integrado por 702 entidades locales: 272 municipios, 346 concejos, 62 mancomunidades y 22 agrupaciones de municipios. Para la prestación de servicios, estas entidades cuentan con un total de 121 entes dependientes y forman parte de 17 consorcios.

Como en informes anteriores, señalamos el problema de la falta de racionalización de la actual planta local de Navarra. La reducida dimensión poblacional de la mayor parte de los municipios afecta a la dotación de recursos y a la posibilidad de disponer de una estructura administrativa adecuada para el ejercicio de las propias competencias y el cumplimiento de algunas obligaciones legales, así como para la prestación de servicios públicos con eficacia, eficiencia, economía y calidad.

La Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra previó una reforma del mapa local, introduciendo la figura de las comarcas, y el establecimiento de un nuevo sistema de financiación. La reforma del mapa local no se ha desarrollado. En cambio, sí se ha configurado un nuevo sistema de financiación, regulado por tres leyes forales aprobadas en 2022.

Trabajos de fiscalización en el ámbito local referidos a 2021

Esta Cámara realizó una fiscalización financiera y de legalidad de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Pamplona en 2021. La opinión de auditoría financiera fue favorable y la de cumplimiento de la legalidad, favorable con dos salvedades.

En los ayuntamientos de Arguedas, Cadreita, Cendea de Cizur, Irurtzun y Valtierra realizamos fiscalizaciones financieras de las cuentas generales de 2021 combinadas con un análisis del cumplimiento de la legalidad en dicho ejercicio en las materias de personal y contratación pública. En estas fiscalizaciones, la opinión fue favorable en el Ayuntamiento de la Cendea de Cizur y favorable con salvedades en los ayuntamientos de Arguedas, Cadreita y Valtierra. En el Ayuntamiento de Irurtzun, se denegó la opinión.

Por otra parte, se emitió un informe de fiscalización operativa sobre la 'Implantación de la administración electrónica en los ayuntamientos de Navarra de 8.000 a 20.000 habitantes (2020-2021).

Situación financiera del sector público local en 2021

El conjunto de las entidades locales y OO.AA. dependientes obtuvo en 2021 unos ingresos de 894,42 millones, de los que el 47 por ciento provienen de transferencias y el 45 por ciento, de ingresos tributarios. Los gastos sumaron 891,40 millones, de los que el 77 por ciento fueron gastos de funcionamiento, principalmente de personal (36 por ciento) y de bienes corrientes y servicios (33 por ciento).

Con respecto al ejercicio anterior, los ingresos y gastos totales aumentaron un cinco y un 12 por ciento, respectivamente, de manera que ambas magnitudes recuperaron sus niveles previos a la pandemia.

Los ingresos totales aumentaron debido al comportamiento de los ingresos corrientes, que crecieron 47,54 millones, impulsados por el aumento de los más directamente relacionados con la actividad económica y social: las tasas y precios públicos, que aumentaron un 16 por ciento, y los ingresos patrimoniales e impuestos indirectos, que lo hicieron un 46 y un 49 por ciento, respectivamente.

El aumento del gasto total vino motivado por incrementos de los gastos de funcionamiento y de los gastos de capital, que crecieron 47,30 y 50,33 millones, respectivamente. No obstante,

los gastos de funcionamiento relacionados con el área de cultura, la más afectada por la Covid-19 en 2020, crecieron en 2021 aunque todavía fueron un 25 por ciento inferiores a los de 2019, como consecuencia del mantenimiento de algunas restricciones de actividades, eventos y festejos.

Como resultado, el ahorro neto de las entidades locales en 2021, una vez atendidos los gastos de funcionamiento y la carga financiera, fue de 112,89 millones, superando los niveles de los años anteriores.

La deuda viva del sector público local, incluyendo las entidades locales, sus organismos públicos dependientes y las sociedades públicas participadas íntegramente por ellas, se redujo un 12 por ciento para situarse en 121,68 millones a cierre de 2021. Representaba el 15 por ciento de los ingresos corrientes.

Por su parte, el remanente de tesorería para gastos generales alcanzó los 335,45 millones, un 11 por ciento más que a cierre del año anterior.

En materia de estabilidad presupuestaria, se cumplieron las reglas fiscales vigentes y se hubieran cumplido las suspendidas con motivo de la pandemia, si bien la “regla de gasto” no puede evaluarse al no haberse establecido un valor de referencia.

En definitiva, la situación económica global del sector público local en 2021 era saneada. Después del impacto de la Covid-19 en la actividad económica y social en 2020, la recuperación de ésta en 2021 permitió que las cuentas de las entidades locales recuperaran sus niveles previos a la pandemia ya sin necesidad de medidas de apoyo extraordinarias con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra (en adelante, PGN). Por su parte, la deuda viva siguió descendiendo y el remanente de tesorería para gastos generales aumentando, continuando con la tendencia favorable de los años anteriores.

Contratación pública

Las entidades locales y sus entes dependientes adjudicaron 612 contratos, por un importe total de 179,39 millones, sin computar las contrataciones a través del régimen de menor cuantía. Los 37 contratos de mayor importe representan un 68 por ciento del volumen total.

Los ayuntamientos adjudicaron el 78 por ciento de los contratos y el 40 por ciento del importe total. Por su parte, las sociedades públicas adjudicaron el 13 por ciento de los contratos y el 55 por ciento del importe total. No obstante, estos datos están muy condicionados por la adjudicación de un contrato de obra por una sociedad pública, por importe de 66,19 millones.

El procedimiento de adjudicación más utilizado es el abierto, que canaliza el 70 por ciento de los contratos y el 93 por ciento de su importe.

En 2021, la actividad de contratación pública se ha recuperado después del impacto que tuvo la pandemia de Covid-19 en el ejercicio anterior.

Rendición de cuentas y presupuestos

En general, las entidades locales aprueban sus cuentas y las remiten a la DGALD, pero en muchos casos existen demoras significativas con respecto a los plazos legales. En concreto, estas obligaciones de aprobación y remisión han sido cumplidas dentro del plazo máximo legalmente previsto por el 63 y el 45 por ciento de las entidades locales, respectivamente, si bien a fecha de elaboración de este informe el 85 por ciento de las entidades locales ya ha remitido sus cuentas de 2021 a la DGALD.

En lo referido al presupuesto, solo el 25 por ciento de las entidades locales lo aprueba antes iniciarse el ejercicio correspondiente y solo el tres por ciento lo remite a la DGALD dentro del plazo máximo legalmente previsto.

Control interno

De las tres modalidades de control interno establecidas por la normativa, solo la función interventora se ejerce de manera generalizada. En cambio, solo el 57 y el 42 por ciento de las entidades que han informado al respecto declaran ejercer, respectivamente, las funciones de control financiero y de control de eficacia.

A este respecto, destacamos que en Navarra no se ha efectuado el desarrollo reglamentario del régimen jurídico del control interno, a diferencia de lo que sucede en el Estado, donde se aprobó el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local.

En 2021, los órganos interventores de 31 entidades locales han formulado 127 reparos, que afectan a un importe total de 2,22 millones. El área con mayor número de reparos es la de contratación pública, en la que se han interpuesto 86 reparos que afectan a 2,16 millones.

Análisis comparativo

Analizando los principales indicadores financieros de los ayuntamientos comprendidos en distintos tramos de población, se observa que, con la excepción de Pamplona, conforme aumenta el tamaño del municipio, disminuyen los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y el ahorro bruto por habitante.

Al comparar los ayuntamientos navarros de población inferior a 40.000 habitantes con sus homólogos del País Vasco y del resto del Estado, que disponen de sistemas de financiación diferentes, se observa que los ingresos per cápita de los ayuntamientos navarros son inferiores a los del País Vasco y a los del resto del Estado. Lo mismo sucede con los gastos de funcionamiento. Por otra parte, el ahorro neto se situó en 151 euros per cápita en Navarra, frente a los 248 euros del País Vasco y los 125 del resto del Estado.

Estas comparativas están condicionadas por el hecho de que los ingresos de capital de las entidades locales de Navarra en 2021 fueron particularmente bajos por tratarse del segundo año de prórroga del Plan de Inversiones Locales 2017-2019 sin que se hayan dotado fondos adicionales. En todo caso, la comparación entre territorios tiene un carácter orientativo, ya que un análisis más riguroso exigiría considerar diversos factores adicionales, lo que excede de los objetivos de este informe.

Normativa presupuestaria y contable

En 2021 entró en vigor la Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra, que introdujo diversas modificaciones dirigidas a flexibilizar la gestión económica y presupuestaria de las entidades locales, desarrollar la regulación relativa a estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y prudencia financiera, así como a introducir algunas novedades tributarias.

Destacamos que la contabilidad local en Navarra está regulada por los decretos forales 272/1998 y 273/1998, de 21 de septiembre, basados en el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la administración local aprobado por Orden Ministerial de 17 de julio de 1990. No se ha adaptado esta regulación al Plan General de Contabilidad Pública de 2010 y tampoco se han dictado normas sobre consolidación de los estados contables de las entidades locales y sus entes dependientes.

Por otra parte, aunque la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, en materia de haciendas locales, la regulación de la LFAL sobre la actividad subvencional de las entidades locales de Navarra es muy reducida. Dicha actividad está regulada principalmente por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su reglamento de desarrollo. Algunas entidades locales aplican el régimen de evaluación individualizada para la concesión de subvenciones. Este régimen no está expresamente contemplado en la normativa aplicable a las entidades locales, a diferencia de lo que sucede en el caso de las subvenciones concedidas por la ACFN y sus OO.AA., reguladas por la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones.

III.2 RECOMENDACIONES A LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL Y AL PARLAMENTO DE NAVARRA

Teniendo en cuenta las conclusiones señaladas, formulamos las siguientes recomendaciones a la Administración de la Comunidad Foral (en adelante, ACFN) y al Parlamento de Navarra:

• *Modificar la legislación foral para posibilitar que las entidades locales de Navarra puedan utilizar, cuando esté debidamente justificado, y con la suficiente seguridad jurídica, el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de evaluación individualizada.*

• *Modificar la regulación de la retención por falta de remisión de información contable, establecida en la Ley Foral 7/2022, de 22 de marzo, por la que se establece la distribución y reparto del fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes, de manera que se aplique en caso de no rendición de la cuenta general, aun cuando se haya remitido la liquidación del presupuesto, y que el porcentaje a retener aumente progresivamente en función de la prolongación del incumplimiento.*

• *Regular legalmente, tal y como hemos recomendado en nuestro informe sobre las Cuentas Generales de Navarra de 2022, los supuestos, requisitos y procedimiento para el pago de las prestaciones realizadas por terceros cuando, una vez vencido el correspondiente contrato, no se haya formalizado uno nuevo que garantice la continuidad de la prestación y, en interés público, sea necesario no interrumpirla.*

• *Establecer un modelo normalizado para la publicación de los contratos de menor cuantía en el Portal de Contratación de Navarra, de manera que la información se presente y almacene de manera estructurada, en un formato que permita el tratamiento automatizado de los datos.*

• *Impulsar la implantación de los servicios de administración electrónica en las entidades locales, definiendo una estrategia global y poniendo a disposición de las entidades locales los recursos humanos, económicos y tecnológicos necesarios para la efectiva e íntegra implementación de dichos servicios, facilitando la obtención de economías de escala.*

Se considera oportuno mantener las siguientes *recomendaciones* propuestas en informes anteriores:

• *Aprobar urgentemente el desarrollo reglamentario del régimen jurídico del control interno de las entidades locales.*

• *Acometer urgentemente la reforma de la contabilidad local, adaptándola al vigente Plan General de Contabilidad Pública de 2010, así como la elaboración de las normas para la consolidación de los estados contables de las entidades locales y sus entes dependientes.*

• *Aprobar las medidas legislativas y administrativas precisas para completar la reestructuración de la administración local de Navarra establecida en la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra, con la finalidad de lograr una gestión pública más eficiente y eficaz.*

• *Diseñar e impulsar la implantación de un sistema de cálculo de costes de los servicios locales, así como los correspondientes indicadores de gestión, dando cumplimiento a lo previsto tanto en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, como a lo dispuesto en la Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra.*

• *Elaborar unos modelos de plantilla orgánica y relación de personal que contemplen, de forma clara y concreta, los requisitos e información que deben contener tales documentos y que permitan, a su vez, cumplir a las entidades locales con las distintas exigencias de información.*

• *Realizar los desarrollos informáticos oportunos para facilitar a los órganos interventores de las entidades locales el cumplimiento de las obligaciones de información derivadas de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPySF).*

• *Incorporar al registro de entidades locales la información referida a los consorcios adscritos a las mismas.*

III.3 RECOMENDACIONES A LAS ENTIDADES LOCALES

Teniendo en cuenta las conclusiones señaladas, consideramos oportuno mantener las siguientes *recomendaciones* a las entidades locales propuestas en informes anteriores:

• *Continuar realizando una gestión económico-financiera bajo principios de prudencia y responsabilidad fiscal también durante el actual periodo de suspensión de algunas de las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como haciendo seguimiento de las variables vinculadas a las mismas.*

• *Establecer una adecuada planificación temporal de los procedimientos de contratación administrativa a fin de evitar la superación del plazo máximo de vigencia de los contratos.*

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

• *Crear el registro e inventario del patrimonio municipal del suelo y el registro de convenios urbanísticos.*

• *Ejercer el control interno municipal, con la extensión establecida en la legislación aplicable en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y control de eficacia.*

• *Implantar la metodología de costes de los servicios públicos y definir indicadores de gestión útiles para la toma de decisiones.*

• *Aprobar el presupuesto, la liquidación presupuestaria y la cuenta general en los plazos establecidos y realizar la rendición de todos ellos en el plazo de 15 días desde la aprobación de los mismos.*

• *Actualizar en plazo las ponencias de valoración.*

• *Publicar el periodo medio de pago a proveedores de acuerdo con lo dispuesto en la LOEPySF.*

En el momento de elaboración de este informe se está atendiendo, al menos parcialmente, la siguiente recomendación incluida en nuestro informe anterior:

• *Incluir en la plantilla orgánica todas las plazas de carácter estructural y reducir, mediante las oportunas convocatorias, el alto grado de temporalidad que se observa en el personal de las entidades locales. A este respecto, debe darse cumplimiento a la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y a la Ley Foral 19/2022, de 1 de julio, para la realización de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en las Administraciones Públicas de Navarra.*

En 2022, en aplicación de la normativa citada, numerosas entidades locales han realizado las consiguientes ofertas públicas de empleo y convocatorias de procedimientos selectivos. Actualmente, esta Cámara de Comptos está realizando once trabajos de fiscalización entre cuyos objetivos se incluye la fiscalización de estos procesos de estabilización de empleo público en municipios de más de 10.000 habitantes.

Asimismo, la DGALD está desarrollando procedimientos selectivos para la obtención de la habilitación foral y acceso a los puestos de secretaría e intervención.

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 LFAL.

Los municipios son las entidades locales básicas de organización territorial. Existen en Navarra 272 municipios, cuya población total a 1 de enero de 2021 era de 661.537 habitantes, distribuidos según se muestra en el siguiente cuadro:

Tramo de población	Número de municipios	% municipios sobre total	Población 1-1-2021	% población sobre total
<101	47	17	2.834	0
101-500	105	39	25.233	4
501-1.000	37	14	26.816	4
1.001-2.000	22	8	30.874	5
2.001-3.000	23	8	57.492	9
3.001-5.000	17	6	67.047	10
5.001-10.000	9	3	67.017	10
10.001-20.000	9	3	122.579	19
20.001-30.000	1	0	21.556	3
30.001-50.000	1	0	37.008	6
Más de 50.000	1	0	203.081	31
Total	272	100	661.537	100

Cabe destacar que el 70 por ciento de los municipios de Navarra (189 municipios) tienen menos de 1.000 habitantes y representan, en conjunto, el ocho por ciento de la población. Por su parte, Pamplona y los otros 11 municipios con población superior a 10.000 habitantes, concentran el 58 por ciento de la población.

Además de los municipios, tienen la condición de entidades locales:

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

• Las agrupaciones tradicionales: Comunidad de Bardenas Reales, Comunidad del Valle de Aezkoa, Mancomunidad del Valle de Roncal, Universidad del Valle de Salazar, Unión de Aralar y resto de corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de la LFAL.

• Las mancomunidades de ayuntamientos: asociaciones de varios municipios para la ejecución en común de obras y para la prestación de servicios determinados de su competencia.

• Las comarcas que se constituyan conforme a lo previsto en la LFAL, como entidades locales territoriales de carácter supramunicipal.

• Las mancomunidades de planificación general que pueden constituir las entidades locales navarras y la ACFN para coordinar la prestación de determinados servicios de competencia local.

• Las agrupaciones de servicios administrativos existentes a fecha de entrada en vigor de la Ley Foral 20/2019, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, y la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFRAL).

Las figuras de las agrupaciones de municipios y distritos administrativos fueron suprimidas por la LFRAL, pero una disposición transitoria de la misma establece el mantenimiento de las anteriormente mencionadas hasta que se constituyan las comarcas, estas asuman sus competencias y personal y se encuentren en disposición de prestar los servicios que les correspondan.

Hasta el momento no se ha constituido ninguna comarca ni mancomunidad de planificación general.

El número de entidades locales a 31 de diciembre de 2021 y su comparación con las existentes en años anteriores es el siguiente:

Entidad local	2017	2018	2019	2020	2021
Municipios (1)	272	272	272	272	272
Concejos	346	346	346	346	346
Mancomunidades (2)	62	62	62	62	62
Agrupaciones (3)	23	22	22	22	22
Total	703	702	702	702	702

(1) 60 son municipios compuestos.

(2) Incluye la Mancomunidad de Servicios Bibliotecarios de Berragu, dada de alta en el Registro de Entidades Locales en 2021, pero que existe al menos desde 2001, por lo que hemos modificado los datos de años anteriores.

(3) Agrupaciones tradicionales y agrupaciones de municipios.

No se han producido altas ni bajas de entidades locales en 2021.

El número de organismos autónomos, sociedades mercantiles de propiedad íntegra de las entidades locales, fundaciones públicas locales y consorcios en el periodo de 2017 a 2021 es el siguiente:

Entidad	2017	2018	2019	2020	2021
Organismos autónomos*	64	61	59	57	56
Sociedades mercantiles	53	57	56	54	57
Fundaciones públicas	8	8	8	8	8
Consorcios	17	17	17	17	17
Total	142	143	140	136	138

(*) Incluye el Grupo de Acción Local Zona Media de Navarra, dado de alta en Registro de Entidades Locales en 2021, pero existente desde 2001, por lo que modificamos también los datos de ejercicios anteriores.

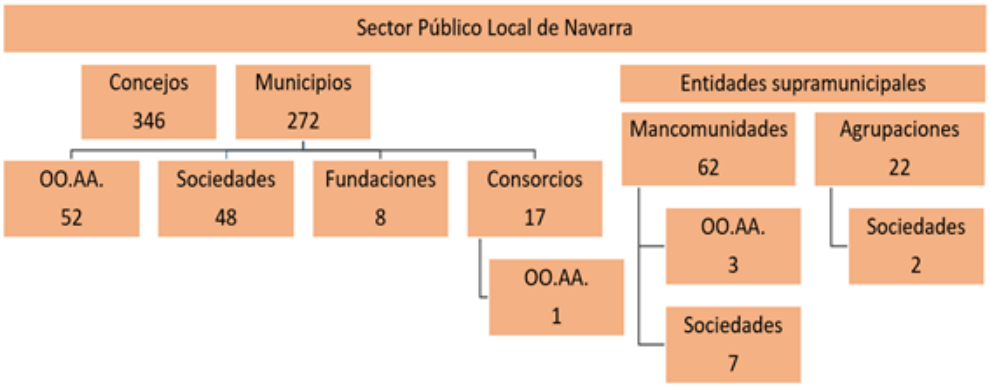
Las cifras incluyen un organismo autónomo, trece sociedades y ocho fundaciones que no figuran en el Registro de Entidades Locales a fecha de elaboración de este informe, pero han sido identificados por esta Cámara en su trabajo de fiscalización. Podrían existir otras entidades no registradas que no se hayan detectado.

En 2021 causan baja dos organismos autónomos dependientes del Ayuntamiento de Noáin: el Patronato Municipal de Cultura 'Etxe Zaharra' y el Patronato Municipal de Deportes. Se ha dado de alta la Escuela Municipal de Música 'Villa de Funes', dependiente del ayuntamiento de dicha localidad, si bien se ha dado de baja en 2022.

En cuanto a las sociedades, se ha dado de alta en el Registro de Entidades Locales la sociedad Servicio de Atención a Domicilio Pamplona, S.L. (dependiente del Ayuntamiento de Pamplona). Adicionalmente, consta la constitución de dos sociedades que no figuran en dicho registro: Sociedad Lodosana para el Deporte y la Salud, S.L. (dependiente del Ayuntamiento de Lodosa) y Sastrako Kirol Zerbitzuak, S.L. (dependiente del Ayuntamiento de Bera).

No constan altas ni bajas de fundaciones públicas ni de consorcios.

De acuerdo con los datos anteriores, la estructura del sector público local de Navarra a 31 de diciembre del 2021 era la siguiente:



IV.2 RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

Persiste el problema indicado reiteradamente por esta Cámara sobre la falta de racionalización de la actual planta municipal de Navarra junto con la reducida dimensión poblacional de sus municipios. Esta cuestión afecta a la dotación de recursos y a la carencia de una estructura administrativa adecuada para el ejercicio de las propias competencias y el cumplimiento de algunas obligaciones legales, así como para la prestación de los servicios públicos con eficacia, eficiencia, economía y calidad.

A este respecto, la LFRAL, previó reformar el mapa local y establecer un nuevo sistema de financiación, mediante la aprobación de las normas correspondientes.

En cuanto a la reforma del mapa local, dicha ley foral introduce la figura de las comarcas como entidades locales de naturaleza territorial y ámbito supramunicipal, encargadas de la prestación de servicios y gestión de actividades. La creación de cada una se realizaría a través de un procedimiento cuya iniciativa corresponde a los ayuntamientos o al Gobierno de Navarra, estableciéndose para ello un plazo de 18 meses que expiró en agosto de 2020. A fecha de emisión de este informe, no se ha adoptado la iniciativa para la creación de ninguna comarca.

En materia de financiación local, en 2022 se aprobó la Ley Foral 6/2022, de 22 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra, que establece un nuevo sistema de financiación en el que la dotación del Fondo de Haciendas Locales se establece como una cantidad fija actualizada anualmente en función del Índice de Precios al Consumo.

IV.3 NORMATIVA APLICABLE A LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA

En el anexo I de este informe se relacionan las principales normas aplicables al sector público local de Navarra en 2021, así como otras aprobadas en dicho ejercicio, aunque hayan entrado en vigor posteriormente.

De entre ellas, destacamos las siguientes:

• Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra. Esta ley foral, aplicable a partir de 2021, introduce varias modificaciones en la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales (en adelante, LFHL), flexibilizando procedimientos para agilizar la gestión económica y presupuestaria de las entidades locales y desarrollando aspectos relativos a la estabilidad presupuestaria sostenibilidad financiera. También amplía las potestades municipales sobre ciertos tributos y establece la exención del Impuesto de Actividades Económicas cuando la cifra de negocios es inferior a un millón. Esto último da lugar a una

compensación a las entidades locales por la consiguiente reducción de ingresos tributarios, que se canaliza a través del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra.

Con respecto a esta ley foral, la Junta de Cooperación Administración General del Estado–Comunidad Foral de Navarra alcanzó un acuerdo sobre la interpretación y el desarrollo reglamentario de ciertos aspectos de la norma (Boletín Oficial de Navarra nº 243, de 20 de octubre de 2021).

• Ley Foral 20/2021, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. Tiene por objeto adecuar la regulación foral del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana a la nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

• Resolución 7/2021, de 28 de enero, del Director General de Administración Local y Despoblación, por la que se aprueban las condiciones sobre prudencia financiera que deben cumplir las operaciones de crédito que suscriban las entidades locales de Navarra, así como las operaciones financieras que tengan por objeto activos financieros o la concesión de avales u otra clase de garantías públicas otorgadas por ellas. Se trata de la primera resolución sobre esta cuestión aprobada en la ACFN, que se ha dictado de acuerdo con la nueva redacción del artículo 125 de la LFHL, dada por la Ley Foral 22/2020, anteriormente citada.

Dado que en 2021 todavía no se había aprobado la nueva regulación de la participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra, ésta estuvo regulada por las siguientes normas:

• Ley Foral 3/2020, de 27 de febrero, 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 y otras ayudas para el año 2020, cuya vigencia quedó prorrogada para 2021, conforme lo previsto en su Disposición Final primera.

• Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019, modificada mediante Ley Foral 2/2020, de 23 de enero, que prolongó su vigencia hasta la aprobación de un nuevo plan.

En el ámbito estatal, cabe destacar por su relevancia el Acuerdo del Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, por el que se aprecia la existencia de una situación de emergencia extraordinaria que justifica la suspensión temporal de las reglas fiscales en 2020 y 2021. Posteriormente, esta suspensión se extendió a los ejercicios 2022 y 2023, mediante acuerdos del Congreso de los Diputados de 13 de septiembre de 2021 y 22 de septiembre de 2022, respectivamente.

Asimismo, resulta relevante la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que ha dado lugar a la aprobación de la Ley Foral 19/2022, de 1 de julio, de medidas para la realización de los procesos de estabilización derivados de la ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en las administraciones públicas de Navarra.

V. MEMORIA-RESUMEN DE LAS ACTUACIONES DE FISCALIZACIÓN REFERIDAS AL EJERCICIO 2021

En el ámbito del sector público local, esta Cámara de Comptos ha realizado informes de fiscalización financiera y/o de legalidad referidos al ejercicio 2021 para las siguientes entidades locales:

Ayuntamiento	Fecha del informe	Población a 01/01/2021	ORN	DRN	Personal a 31/12/2021	Resultados de la fiscalización*	
						Opinión financ.	Cumplimiento**
Pamplona	12/01/2023	203.081	255.110.762	241.660.051	1.610	Favorable	Con salvedades (2)
Cendea de Cizur	10/03/2023	3.890	3.642.927	3.264.729	12	Favorable	-
Valtierra	24/03/2023	2.439	4.127.890	4.052.347	15	Con salvedades (4)	2
Cadreita	29/03/2023	2.045	2.897.146	2.989.910	11	Con salvedades (4)	3
Arguedas	31/03/2023	2.310	3.206.135	3.633.698	11	Con salvedades (1)	1
Irurtzun	30/05/2023	2.296	2.278.713	2.302.487	30	Denegada	2
Total		216.061	271.263.573	257.903.222	1.689		

(*) Entre paréntesis, en su caso, el número de salvedades.

(**) En el Ayuntamiento de Pamplona, se indica la opinión de auditoría de cumplimiento. En los demás casos, el número de incumplimientos detectados en las materias de personal y contratación pública.

En el Ayuntamiento de Pamplona se realizó una fiscalización financiera de la cuenta general de 2021 combinada con una fiscalización de legalidad de la actividad económico-financiera de dicho ejercicio. En los demás casos, se llevaron a cabo fiscalizaciones financieras de las cuentas generales de 2021 junto con un análisis de cumplimiento de la legalidad en las áreas de personal y de contratación pública.

Por otra parte, en marzo de 2021 se emitió el informe 'Programa *Territorio Visón*, contrato del edificio de usos múltiples y convenio *Reto Solidario* del Ayuntamiento de Mélida', solicitado por el pleno de dicho ayuntamiento. Se trató de una fiscalización de cumplimiento de la legalidad referida a tres expedientes correspondientes al periodo 2013-2017.

En el ámbito de la fiscalización operativa, se emitió el informe "Implantación de la administración electrónica en los ayuntamientos de Navarra de 8.000 a 20.000 habitantes (2020-2021)", cuyo alcance temporal incluyó el ejercicio 2021.

Los resultados de las fiscalizaciones se recogieron en los correspondientes informes, que están publicados en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra y en la página web de esta Cámara.

En el Ayuntamiento de Pamplona la opinión de auditoría financiera fue favorable, mientras que la de auditoría de cumplimiento fue favorable con dos salvedades: una relativa al abono de retribuciones por conceptos soportados en el 'Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo entre el Ayuntamiento/OOAA y los sindicatos' con cláusulas que exceden del marco legal; y otra, a la imposibilidad de obtener evidencia de auditoría adecuada y suficiente sobre el número de vacantes de la plantilla orgánica del Organismo Autónomo Escuelas Infantiles.

A continuación, se resumen los resultados de las fiscalizaciones referidas a 2021 que hemos realizado en el resto de ayuntamientos:

- Cuatro ayuntamientos no disponen de un inventario de bienes debidamente actualizado, detallado y valorado, por lo que no ha sido posible verificar la razonabilidad del saldo de inmovilizado del balance de situación.

- Dos ayuntamientos han contabilizado sendas operaciones de cancelación o formalización de préstamos en el ejercicio anterior al que correspondía de acuerdo con la fecha de devengo de las mismas.

- En dos ayuntamientos se han detectado retribuciones a empleados públicos por importe superior al establecido por la normativa. En un caso, por abonarse un complemento de puesto de

trabajo superior al establecido en la plantilla orgánica en 13 de los 32 puestos de trabajo sin soporte que lo justifique y, en otro, por abonar retribuciones por conceptos no contemplados en la normativa.

• En un ayuntamiento se han detectado debilidades significativas en el control interno, principalmente por no existir una adecuada segregación de funciones, al concentrarse práctica todo el procedimiento de gestión financiera en un único empleado público.

• En un ayuntamiento el remanente de tesorería fue negativo y no se adoptaron las medidas legalmente obligatorias para el caso de producirse esta circunstancia.

• En dos ayuntamientos se han abonado prestaciones por importes superiores a los que permiten la utilización del régimen especial de contratación de menor cuantía sin haberse realizado el procedimiento de licitación correspondiente.

• En dos ayuntamientos se han abonado gastos por prestaciones sin soporte contractual adecuado por haberse superado el plazo máximo de vigencia de los correspondientes contratos.

• En un ayuntamiento se han detectado incumplimientos reiterados de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, detectándose indicios de incumplimiento de la prohibición de fraccionamiento, eludiendo los principios de concurrencia, publicidad y adecuada adjudicación por el procedimiento correspondiente.

• En un ayuntamiento se denegó la opinión.

En materia financiera y de legalidad, las principales *recomendaciones* incluidas en los informes fueron las siguientes:

• *Realizar o actualizar y aprobar el inventario valorado de todos los bienes y derechos municipales, de manera que se pueda acreditar la razonabilidad del saldo del inmovilizado en el balance de situación.*

• *Adoptar los procedimientos internos necesarios para garantizar el pago correcto de las nóminas a los empleados públicos.*

• *Aprobar y remitir a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la cuenta general dentro del plazo establecido en la normativa.*

• *Reflejar en la plantilla orgánica todas las retribuciones procedentes y ajustar las retribuciones del personal a los conceptos retributivos previstos en la normativa.*

• *Tramitar nuevos expedientes de contratación administrativa para aquellos contratos que han superado el plazo máximo de vigencia establecido por la legislación aplicable y realizar una adecuada planificación para evitar este tipo de situaciones.*

• *Adjudicar los* contratos *de conformidad con los procedimientos que correspondan conforme a la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, respetando los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.*

• *Tramitar con* la *debida antelación las modificaciones presupuestarias pertinentes, con el fin de evitar que se superen las bolsas de vinculación jurídica de los créditos.*

• *Crear el Registro de Convenios Administrativos Urbanísticos y el del Patrimonio Municipal del Suelo, tal y como exige la normativa sobre ordenación del territorio y urbanismo.*

• *Publicar en* el *Portal de Contratación de Navarra todas las adjudicaciones, así como la relación trimestral de los contratos de menor cuantía.*

En el ámbito de la fiscalización operativa, las principales conclusiones del informe sobre la implantación de la administración electrónica en los ayuntamientos de entre 8.000 y 20.000 habitantes son las siguientes:

• La ACFN no ha realizado un estudio de las necesidades, grado de implantación y situación actual de la administración electrónica en las entidades locales de Navarra.

• Se observa un grado aceptable de implantación de una serie de herramientas de administración electrónica; pero faltan por implantar los servicios de archivo electrónico, archivo electrónico único, registro de apoderamientos y registro de funcionarios públicos habilitados, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

• Cada ayuntamiento ha abordado por su cuenta las exigencias legales en materia de administración electrónica. Se destinan recursos materiales y humanos sin la debida planificación ni fijación de prioridades y tampoco se realiza un seguimiento del grado de uso de los servicios.

• Las entidades locales observan la necesidad de cooperación y colaboración entre ellas y de compartir el uso de tecnologías con el objetivo de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de administración electrónica.

Las principales recomendaciones de este informe fueron:

• *Impulsar, por parte de la ACFN, la implantación de los servicios de administración electrónica, definiendo una estrategia global y poniendo a disposición de las entidades locales los recursos humanos, económicos y tecnológicos, en su caso, necesarios para la efectiva e íntegra implementación de dichos servicios, facilitando la obtención de economías de escala.*

• *Adaptar, por parte de las entidades locales, su organización interna a la administración electrónica, finalizar los procesos de implantación pendientes y avanzar en la tramitación telemática de los procedimientos en todas sus fases.*

VI. SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

Tras el impacto de la pandemia de Covid-19 en 2020, en 2021 se produjo una considerable reactivación de la vida económica y social, si bien todavía se mantuvieron vigentes diversas restricciones. Esto tiene su reflejo en la actividad económico-financiera del sector público local en 2021. Debido a la incidencia de la Covid-19 en los datos de 2020, incluimos también algunas comparativas con respecto a los datos de 2019.

El informe sobre la situación financiera del sector público local del año 2021 elaborado por la DGALD, que adjuntamos en el Anexo II, presenta la información consolidada de los entes locales con sus OO.AA. Dicho informe incorpora, por segundo año consecutivo, un apartado que incluye datos consolidados con tres sociedades públicas: Servicios de la Comarca de Pamplona, S.A. (SCPSA), dependiente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, Servicios Técnicos Mancomunados S.L.U. (Sertecma) y Servicios de la Mancomunidad de Montejurra S.A. (SMSA), estas últimas dependientes de la Mancomunidad de Montejurra. No disponemos de datos de 2019 consolidando estas tres sociedades.

VI.1 INGRESOS

A continuación, mostramos un resumen de la ejecución del presupuesto de ingresos de las entidades locales y sus OO.AA. en 2021:

(millones)

Capítulo	Prev. definitivas	DRN 2021	% s/ total ingresos	% ejecución	Var DRN 2021/20	% var. 2021/20	Var DRN 2021/19	% var. 2021/19
1 Impuestos directos	191,29	193,22	22	101	-5,03	-3	-6,04	-3
2 Impuestos indirectos	24,17	33,48	4	138	11,07	49	-0,40	-1
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	161,90	178,04	20	110	24,22	16	9,09	5
4 Transferencias corrientes	368,24	374,42	42	102	1,47	0	33,83	10
5 Ingresos patrimoniales y aprovecham. comunales	53,06	50,41	6	95	15,81	46	1,49	3
Ingresos corrientes	*798,66*	*829,56*	*93*	*104*	*47,54*	*6*	*37,97*	*5*
6 Enajenación de inversiones reales	20,61	13,29	1	64	5,36	68	2,27	21
7 Transferencias de capital	69,45	47,01	5	68	-9,59	-17	-36,50	-44
Ingresos de capital	*90,06*	*60,30*	*7*	*67*	*-4,22*	*-7*	*-34,23*	*-36*
8 Activos financieros	153,75	1,48	0	1	0,09	7	-0,86	-37
9 Pasivos financieros	33,63	3,08	0	9	-4,31	-58	0,14	5
Ingresos financieros	*187,39*	*4,56*	*1*	*2*	*-4,22*	*-48*	*-0,72*	*-14*
Total	1.076,10	894,42	100	83	39,10	5	3,02	0

(*) Incluye las entidades locales y sus OO.AA. dependientes, pero no sociedades públicas, fundaciones públicas ni consorcios.

Las previsiones definitivas de ingresos para el ejercicio 2021 ascendieron a 1.076,10 millones y presentan un grado de ejecución del 83 por ciento. El grado de ejecución de los ingresos corrientes es del 104 por ciento, mientras que el de los ingresos de capital se sitúa en el 67 por ciento. Por su parte, la ejecución de los ingresos financieros fue del dos por ciento.

Los derechos reconocidos netos (DRN) ascendieron a 894,42 millones, de los que el 93 por ciento fueron ingresos corrientes (principalmente transferencias y tributos), mientras que los ingresos de capital representan un siete por ciento del total.

Los ingresos totales de 2021 aumentaron un cinco por ciento con respecto al ejercicio anterior, con lo que se sitúan en un nivel similar al de 2019. Los ingresos corrientes registran un aumento del seis por ciento con respecto a 2020, debido al aumento de los ingresos por tasas y precios públicos y de los ingresos patrimoniales y por impuestos indirectos.

Por su parte, las transferencias corrientes se mantuvieron en un nivel similar al de 2020 a pesar de que en ese año fueron especialmente elevadas debido a la pandemia.

Los ingresos de capital disminuyen un siete por ciento con respecto a 2020 y un 36 por ciento con respecto a 2019. Esta fuerte reducción se debe a la evolución de las transferencias de capital, que han caído un 44 por ciento con respecto a 2019, ejercicio en el que fueron excepcionalmente elevadas debido a que se trataba del último año de vigencia inicialmente previsto para el Plan de Inversiones Locales 2017-2019 y a la ejecución del Plan de Inversiones Financieramente Sostenibles aprobado por Ley Foral 19/2018, de 10 de octubre.

Del total de ingresos, el 83 por ciento corresponde a municipios, el 15 por ciento a mancomunidades y agrupaciones y el dos por ciento restante, a los concejos, distribución similar a la del ejercicio anterior.

El ingreso total del sector público local en 2021 consolidado con las tres sociedades citadas anteriormente es el siguiente:

(millones)

Capítulo	Sin consolidar sociedades	Efecto Consolid.	Consolidado con tres sociedades			
			Ingresos 2021	% s/ total ingresos	Variación abs vs. 2020	% var 2021 vs 2020
1 Impuestos directos	193,22	0	193,22	19,8	- 5,03	-3
2 Impuestos indirectos	33,48	0	33,48	3,4	11,08	49
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	178,04	70,61	248,65	25,4	30,56	14
4 Transferencias corrientes	374,42	7,69	382,11	39,1	1,65	0
5 Ingresos patrimoniales y aprovechamientos comunales	50,41	0,07	50,48	5,2	15,87	46
Ingresos corrientes	*829,56*	*78,37*	*907,93*	*92,9*	*54,12*	*6*
6 Enajenación inver. reales	13,29	0,04	13,32	1,4	5,36	67
7 Transferencias de capital	47,01	4,21	51,22	5,2	- 9,25	-15
Ingresos de capital	*60,30*	*4,24*	*64,54*	*6,6*	*- 3,90*	*-6*
8 Activos financieros	1,48	0	1,48	0,2	- 2,66	-64
9 Pasivos financieros	3,08	0	3,08	0,3	- 4,31	-58
Ingresos financieros	*4,56*	*0*	*4,56*	*0,5*	*- 6,97*	*-60*
Total	894,42	82,61	977,03	100	43,25	5

La consolidación de las tres sociedades incorpora al sector público local 82,61 millones de ingresos adicionales, que corresponden principalmente al capítulo 3 tasas, precios públicos y otros ingresos (70,61 millones), que constituyen su principal fuente de ingresos.

Así, el ingreso total del sector público local en 2021 asciende a 977,03 millones, un cinco por ciento más que en el ejercicio anterior. El 44 por ciento de los ingresos del sector público local procede de transferencias corrientes y de capital recibidas y el 25 por ciento, de tasas, precios públicos y otros ingresos.

Los ingresos por transferencias percibidos por el sector público local, incluyendo las entidades locales, sus OO.AA. y todas las sociedades participadas íntegramente por las mismas, proceden fundamentalmente de los PGN, cuya ejecución en 2021 refleja un gasto de 371,10 millones en transferencias corrientes y de capital.

(millones)

Transferencias de PGN a entidades locales	2019	2020	2021	Var abs. 2021/19	% var 2021/19	Var abs. 2021/20	% var 2021/20
Corrientes - No covid	303,40	321,10	340,09	36,69	12	18,99	6
De capital - No covid	76,72	49,28	30,26	-46,45	-61	-19,02	-39
Total transferencias no Covid	*380,12*	*370,38*	*370,35*	*-9,76*	*-3*	*-0,03*	*0*
Corrientes - Covid	0,00	13,13	0,75	0,75	-	-12,38	-94
De capital - Covid	0,00	13,50	0,00	0,00	-	-13,50	-100
Total transferencias Covid	*0,00*	*26,63*	*0,75*	*0,75*	*-*	*-25,88*	*-97*
Total	380,12	397,01	371,10	-9,02	-2	-25,91	-7

El total de transferencias a las entidades locales con cargo a los PGN se reduce un siete por ciento con respecto a 2020 debido a que en dicho ejercicio se realizaron transferencias extraordinarias destinadas a paliar los efectos de la pandemia de Covid-19 por importe de 26,63 millones, mientras que, en 2021, estas ayudas se han reducido a 0,75 millones.

De hecho, las transferencias no vinculadas a la Covid-19 de 2021 tienen un importe total similar al del ejercicio anterior, aunque varía su composición:

• Las transferencias corrientes aumentan un seis por ciento, principalmente debido al incremento del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra en 16,3

millones. De ellos, 12,8 millones corresponden a la compensación a las entidades locales por la pérdida de recaudación derivada de la exención del Impuesto de Actividades Económicas para sujetos pasivos con cifra de negocios inferior a un millón y 3,7 millones al aumento de la aportación a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona para el transporte público.

• En cambio, las transferencias de capital disminuyen un 39 por ciento con respecto al ejercicio anterior y un 61 por ciento con respecto a 2019, fundamentalmente debido a que 2021 fue el segundo año de prórroga del Plan de Inversiones Locales 2017-2019 y a que en 2019 dichas transferencias fueron particularmente elevadas debido al Plan de Inversiones Financieramente Sostenibles aprobado por Ley Foral 19/2018, de 10 de octubre.

La tabla siguiente muestra la clasificación funcional de las obligaciones reconocidas netas (ORN) con cargo a los PGN por transferencias corrientes y de capital no vinculadas a la Covid-19:

(millones)

Clasificación funcional de transferencias 'no Covid'	2019	2020	2021	Var abs. 2021/19	% var 2021/19	Var abs. 2021/20	% var 2021/20
94 Transferencias a otras administr.	244,98	254,14	270,55	25,57	10	16,41	6
23 Servicios sociales y promoción	23,15	26,18	27,21	4,06	18	1,03	4
32 Educación	27,22	29,61	24,30	- 2,92	-11	- 5,31	-18
44 Subvenciones al transporte	10,23	11,35	15,89	5,66	55	4,54	40
45 Infraestructuras	28,81	12,55	7,85	- 20,95	-73	- 4,70	-37
33 Cultura	9,28	6,39	6,62	- 2,66	-29	0,23	4
26 Acceso a la vivienda y fomento	24,04	13,51	4,67	- 19,37	-81	- 8,84	-65
Resto	12,41	16,64	13,27	0,86	7	- 3,37	-20
Total	380,12	370,38	370,35	- 9,76	-3	- 0,03	0

El 73 por ciento de las transferencias (270,55 millones) corresponden a la política 'Transferencias a otras administraciones', que incluye las transferencias corrientes del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra.

VI.2 GASTOS

A continuación, se muestra un resumen de la ejecución del presupuesto de gastos de las entidades locales y sus OO.AA. en 2021:

(millones)

Capítulo	Créditos definit.	ORN 2021	% s/ total gastos	% Ejecuc.	Var ORN 2021/20	% var. 2021/20	Var ORN 2021/19	% var. 2021/19
1 Personal	330,80	317,05	35,6	96	6,10	2	17,68	6
2 Bienes corrientes y serv.	318,93	290,76	32,6	91	34,98	14	8,04	3
3 Gastos financieros	1,58	1,04	0,1	66	-0,74	-42	-0,59	-36
4 Transferencias corrientes	92,04	82,65	9,3	90	6,22	8	10,84	15
Operaciones corrientes	*743,36*	*691,51*	*77,6*	*93*	*46,56*	*7*	*35,97*	*5*
5 Fondo de contingencia	0,29	0,00	0,0	0	0,00	-	0,00	-
Fondo de contingencia	*0,29*	*0,00*	*0,0*	*0*	*0,00*	*-*	*0,00*	*-*
6 Inversiones reales	279,95	156,41	17,5	56	40,92	35	-26,26	-14
7 Transferencias de capital	24,07	17,50	2,0	73	9,41	116	0,76	5
Operaciones de capital	*304,03*	*173,91*	*19,5*	*57*	*50,32*	*41*	*-25,50*	*-13*
8 Activos financieros	0,52	0,81	0,1	155	-1,28	-61	-0,70	-46
9 Pasivos financieros	25,34	25,17	2,8	99	-3,39	-12	-3,74	-13
Operaciones financieras	*25,87*	*25,98*	*2,9*	*100*	*-4,66*	*-15*	*-4,44*	*-15*
Total	1.073,54	891,40	100	83	92,22	12	6,03	1

(*) Incluye las entidades locales y sus OO.AA. dependientes, pero no sociedades públicas, fundaciones públicas ni consorcios.

Los créditos definitivos ascendieron a 1.073,54 millones y se ejecutaron en un 83 por ciento. El grado de ejecución de los gastos corrientes ascendió al 93 por ciento, mientras que el de las operaciones de capital fue del 57 por ciento y el de las operaciones financieras, del 100 por cien.

El gasto total en 2021 fue de 891,40 millones de los que el 36 y el 33 por ciento corresponden, respectivamente, a gastos de personal y gasto en bienes corrientes y servicios. Por su parte, el capítulo de inversiones reales representa un 18 por ciento del total.

Este gasto total ha aumentado un 12 por ciento con respecto al ejercicio anterior, es decir, 92 millones. Este incremento se debe principalmente a los aumentos de gasto en inversiones reales y en bienes corrientes y servicios, que se incrementan en 40,92 y 34,98 millones, respectivamente.

El aumento del gasto en inversiones reales supone un incremento del 35 por ciento con respecto a 2020. A pesar de ello, su importe resulta un 14 por ciento inferior al de 2019. Esto se debe a que 2021 es el segundo año de prórroga del Plan de Inversiones Locales 2017-2019 y a que la cifra de 2019 era excepcionalmente elevada por tratarse del último año de vigencia inicialmente prevista para dicho plan y para la ejecución de las inversiones del Plan de Inversiones Financieramente Sostenibles aprobado por Ley Foral 19/2018, de 10 de octubre.

Del total de gastos, el 84 por ciento corresponde a municipios, el 14 por ciento a mancomunidades y agrupaciones y el dos por ciento restante, a los concejos, distribución similar a la del ejercicio anterior.

El gasto total del Sector Público Local en 2021 consolidado con las tres sociedades citadas anteriormente asciende a un total de 988,87 millones, según se detalla a continuación:

(millones)

Capítulo	Sin consolidar sociedades	Efecto consolidac.	Consolidado con tres sociedades			
			Gastos	% s/ total gastos	Variación abs vs. 2020	% var 2021 vs 2020
1 Personal	317,05	33,32	350,38	35,4	7,39	2,2
2 Bienes corrientes y serv.	290,76	35,57	326,34	33,0	37,53	13,0
3 Gastos financieros	1,04	0,00	1,04	0,1	-0,74	-41,6
4 Transferencias corrientes	82,65	0,06	82,72	8,4	6,64	8,7
Operaciones corrientes	*691,51*	68,96	*760,47*	*76,9*	*50,83*	*7,2*
5 Fondo de contingencia	0,00	0,00	0,00	0,0	0,00	-
Fondo de contingencia	*0,00*	0,00	*0,00*	*0,0*	*0,00*	-
6 Inversiones reales	156,41	28,51	184,92	18,7	55,68	43,1
7 Transferencias de capital	17,50	0,00	17,50	1,8	9,41	116,2
Operaciones de capital	*173,91*	28,51	*202,42*	*20,5*	*65,09*	*47,4*
8 Activos financieros	0,81	0,00	0,81	0,1	-1,28	-61,3
9 Pasivos financieros	25,17	0,00	25,17	2,5	-3,39	-11,9
Operaciones financieras	*25,98*	0,00	*25,98*	*2,6*	*-4,67*	*-15,2*
Total	891,40	97,47	988,87	100	111,25	13

La consolidación de las tres sociedades incorpora al sector público local 97,47 millones de gasto adicional, que corresponde a gasto en bienes corrientes y servicios (35,57 millones), gasto de personal (33,32 millones) e inversiones reales (28,51 millones).

Así, el gasto total del sector público local en 2021 se sitúa en 988,87 millones. Los principales capítulos de gasto son personal y gasto en bienes corrientes y servicios, que representan el 35 y el 33 por ciento del total, respectivamente. También es significativo el capítulo de inversiones, que supone un 19 por ciento.

El gasto total aumenta un 13 por ciento con respecto al ejercicio anterior, es decir, 111,25 millones. Este aumento se debe principalmente al de las inversiones reales, que se incrementan en 55,68 millones, y al gasto en bienes corrientes y servicios, que lo hace en 37,53 millones.

En la tabla siguiente se muestra la clasificación funcional del gasto y su evolución con respecto al ejercicio anterior:

(millones)

Capítulo	Sin consolidar sociedades	Efecto consolidación	Consolidado con tres sociedades			
			Gastos 2021	% s/ total gastos	Variación abs vs. 2020	% var 2021 vs 2020
Bienestar comunitario	110,31	78,89	189,20	19	21,09	13
Servicios de carácter general	98,34	13,78	112,11	11	5,02	5
Educación	83,70	0,00	83,70	8	12,02	17
Vivienda y urbanismo	80,92	0,36	81,28	8	11,02	16
Servicios sociales y promoción social	80,00	0,00	80,00	8	4,19	6
Seguridad y movilidad ciudadana	64,05	0,00	64,05	6	6,65	12
Deporte	63,29	0,00	63,29	6	6,05	11
Cultura	53,50	0,00	53,50	5	8,93	20
Pensiones	53,43	0,00	53,43	5	-0,02	0
Deuda pública	39,14	0,00	39,14	4	9,89	34
Transporte público	29,39	-0,51	28,89	3	5,56	24
Otras	135,35	4,95	140,29	14	20,84	17
Total	891,40	97,47	988,87	100	111,25	13

Los datos consolidados muestran que las políticas de 'Bienestar comunitario' y 'Servicios de carácter general' concentran los mayores volúmenes de gasto, representando el 19 y el 11 por ciento del total, respectivamente. Les siguen las políticas de 'Educación', 'Vivienda y urbanismo' y 'Servicios sociales y promoción social', cada una de las cuales representa el ocho por ciento del gasto total.

Del gasto consolidado en la política de 'Bienestar comunitario', un 45 por ciento corresponde a recogida, gestión y tratamiento de residuos y un 23 por ciento, a abastecimiento domiciliario de agua potable. También se incluyen en esta política los gastos en alumbrado público, limpieza viaria y alcantarillado, entre otros.

En la comparativa interanual, llaman la atención los aumentos de gasto en 'Bienestar comunitario' y 'Vivienda y urbanismo', que corresponden fundamentalmente a la evolución del gasto de capital; así como en Educación, que se distribuye a partes aproximadamente iguales entre gasto corriente y gasto de capital.

VI.3 INDICADORES

En el siguiente cuadro mostramos la distribución de cada 100 euros gastados en el sector público local y su financiación, sin incluir la consolidación de las sociedades:

Naturaleza del gasto	2019	2020	2021	Fuente de financiación	2019	2020	2021
Personal	34	39	36	Ingresos tributarios	45	44	45
Bienes corrientes y servicios	32	32	33	Ingresos por transferencias	48	50	47
Gastos transferencias	10	11	11	Ingresos patrimoniales y otros	6	4	6
Inversiones reales	21	14	18	Enajenación de inversiones	1	1	1
Carga financiera	3	4	3	Endeudamiento	-	1	0
	100	100	100		100	100	100

En 2021, las dos principales fuentes de ingresos de las entidades locales son las transferencias y los ingresos tributarios, que aportan el 47 y el 45 por ciento de sus recursos, respectivamente. En la comparativa interanual, se reduce levemente la contribución de los ingresos por transferencias, de manera que la estructura del ingreso en 2021 coincide aproximadamente con la de 2019.

En cuanto a los gastos, los principales son los de personal y bienes corrientes y servicios, que representan un 36 y un 33 por ciento, respectivamente, seguidos por el gasto en inversiones

reales, con un 18 por ciento. En la comparativa interanual, destaca el aumento del peso de las inversiones reales. El peso de los gastos de personal pasa del 39 al 36 por ciento, debido a que el incremento interanual del gasto en este capítulo es inferior al del gasto total. A pesar de ello, la participación de los gastos de personal y de las inversiones reales en el gasto total, siguen siendo superior e inferior, respectivamente, a la que presentaban en 2019.

A continuación, se muestra la evolución de algunos indicadores de la situación financiera del sector público local en el periodo 2017-2021:

(millones)

Indicadores	Entidades locales sin consolidar ninguna sociedad								2021[1]
	2017	2018	2019	2020	2021	% var. 2021/17	Var abs 2021/20	% var. 2021/20	
Total ingresos	784,48	839,48	891,40	855,31	894,42	14	39,10	5	977,03
Total gastos	758,13	787,98	885,37	799,18	891,40	18	92,22	12	988,87
Ingresos tributarios	368,83	385,04	402,08	374,47	404,74	10	30,26	8	475,34
Ingresos por transferencias	347,39	390,26	424,10	429,54	421,43	21	-8,12	-2	433,32
Gastos de funcionamiento	610,52	626,02	653,91	643,17	690,47	13	47,30	7	759,43
Gastos de capital	98,25	125,09	199,42	123,59	173,91	77	50,33	41	202,42
Resultado presupuestario no financiero	62,70	81,22	31,16	78,00	24,43	-61	-53,56	-69	-54,96
Ahorro bruto	112,17	126,60	137,68	138,84	139,09	24	0,25	0	148,50
Carga financiera	47,59	35,00	30,54	30,33	26,21	-45	-4,13	-14	26,21
Ahorro neto	65,58	91,60	107,14	108,51	112,89	72	4,37	4	122,30
Índice de carga fina. (% carga fin. s/ ingr. corr.)	6,58	4,65	3,86	3,88	3,16	-52	-0,72	-19	2,89
% ahorro bruto/ingr. corr.	15,52	16,82	17,39	17,75	16,77	8	-0,99	-6	16,36
% Capacidad de endeudamiento	8,94	12,17	13,53	13,88	13,61	52	-0,27	-2	13,47
Deuda viva[2]	234,26	207,63	179,61	137,74	121,68	-48	-16,06	-12	121,68
Remanente Tesorería para gastos generales.	238,45	250,65	275,17	301,52	335,45	41	33,93	11	ND[3]

(1) Indicadores consolidados con las tres sociedades.
(2) Del conjunto del Sector Público Local, incluyendo entidades locales, sus OO.AA. y todas las sociedades participadas al 100% por las mismas.
(3) Dato no disponible.

De los datos del cuadro anterior destacamos los siguientes aspectos:

• En 2021 los ingresos han aumentado un cinco por ciento con respecto al ejercicio anterior, situándose aproximadamente en el nivel de 2019 y un 14 por ciento por encima de los de 2017.

• El aumento de los ingresos se debe principalmente al aumento de los ingresos por 'Tasas, precios públicos y otros ingresos', a los 'Ingresos patrimoniales y aprovechamientos comunales' y a los ingresos por 'Impuestos indirectos'.

• Los gastos totales en 2021 han aumentado un 12 por ciento con respecto al ejercicio anterior, alcanzado un importe aproximadamente igual al de 2019 y un 18 por ciento superior a los de 2017.

• Los gastos de funcionamiento crecen un siete por ciento y se sitúan en 690,47 millones, importe máximo de los últimos cinco años.

• Los gastos de capital se incrementan un 41 por ciento, alcanzando los 173,91 millones, la cifra más alta de los cinco últimos años con excepción de 2019, en el que estos gastos fueron excepcionalmente elevados por los motivos indicados anteriormente.

• La carga financiera continúa su tendencia a la baja, hasta situarse en 26,21 millones, un 14 y un 45 por ciento inferior a la de 2020 y 2017, respectivamente.

• Como consecuencia de lo anterior, el ahorro neto, una vez atendidos los gastos de funcionamiento y la carga financiera, continúa su tendencia creciente y alcanza los 112,89 millones, un 72 por ciento superior al de cinco años antes.

• La deuda viva de las entidades locales de Navarra a cierre de 2021, incluyendo todos sus organismos públicos y sociedades públicas participadas íntegramente se situaba en 121,68 millones, reduciéndose en un 12 y un 48 por ciento con respecto a 2020 y a 2017, respectivamente. Esta tendencia está relacionada, en buena medida, con las exigencias de la LOEPySF y con la prudencia en la gestión de las entidades locales. En 2021 se amortizó deuda por 25,1 millones, mientras que la concertación de nueva deuda ascendió a 3,1 millones. El tipo de interés medio de la deuda viva se sitúa en el 1,43 por ciento y el plazo medio de vencimiento pendiente, en 8,23 años.

• El remanente de tesorería para gastos generales, excedente de recursos generados que puede ser utilizado para financiar modificaciones presupuestarias de gasto en ejercicios futuros, continúa la tendencia creciente de los últimos años. A finales de 2021 es de 335,45 millones, lo que supone un aumento del 11 y del 41 por ciento con respecto a 2020 y a 2017, respectivamente.

VI.4 INCIDENCIA DE LA COVID-19

Después del impacto que tuvo la pandemia de Covid–19 en el ejercicio anterior, en términos generales puede caracterizarse 2021 como un año de recuperación de la actividad económica y social, sin perjuicio de que esta todavía estuviera sometida a importantes restricciones y de que España no recuperara el Producto Interior Bruto previo a la pandemia hasta 2022.

Los datos disponibles no permiten cuantificar los efectos de la Covid-19 en la situación financiera del Sector Público Local, ya que en muchos casos los gastos e ingresos relacionados con la misma no se han imputado a aplicaciones presupuestarias específicas o identificables. No obstante, del análisis de las cuentas de las entidades locales[3] cabe extraer las siguientes conclusiones:

• Los ingresos más directamente vinculados a la actividad económica y social, que se habían reducido notablemente en 2020, se han recuperado, permitiendo que el total de ingresos corrientes haya superado los niveles previos a la pandemia.

Los ingresos corrientes de las entidades locales han aumentado 47,54 millones (seis por ciento), impulsados por la recaudación por tasas y precios públicos, vinculada a la prestación de servicios, que crece un 16 por ciento, así como por los ingresos patrimoniales e impuestos indirectos, que aumentan un 46 y un 49 por ciento, respectivamente.

Este aumento de estos ingresos corrientes ha neutralizado la disminución de los ingresos por transferencias corrientes en 12,38 millones derivada de la finalización de las ayudas extraordinarias vinculadas a la Covid-19 aprobadas en 2020, que se aprecia en la tabla siguiente:

(millones)

Partida presupuestaria	ORN en PGN 2020[4]	ORN en PGN 2021
Covid-19 Fondo extraordinario (LF 13/2020 - impacto presupuestos municipales)	10,5	-
Covid-19 Fondo extraordinario (LF 13/2020 - déficit adicional transporte urbano)	1,00	-
Covid-19 Ayudas de emergencia (LF 8/2020)	0,51	-
Covid-19 Servicio de acogida para personas sin hogar (LF 8/2020 y Res. 591/2020, de 12 de noviembre, de Dir. Gral. de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica)	0,15	-
Covid-19 Servicios Sociales de Base (OF 233/2020)	0,98	-
Covid-19 Transferencias funcionamiento concentraciones escolares y edificios municipales de uso educativo	-	0,15
Covid-19 Convenios con ayuntamientos para escolarización 0-3 años	-	0,60
Total transferencias corrientes 'Covid-19' a entidades locales	13,13	0,75

[3] Datos sin consolidar sociedades públicas.

[4] Todas ellas destinadas a ayuntamientos excepto la relativa a déficit adicional de transporte urbano, que incluía también a mancomunidades.

• Se revierte la reducción de gastos de funcionamiento derivada de la pandemia de Covid-19 pero todavía no íntegramente, reflejando que la recuperación de la actividad todavía no fue total.

La principal reducción de gasto corriente en 2020 afectó a la política de 'Cultura', cuyos gastos de funcionamiento disminuyeron en 22,7 millones con respecto al ejercicio anterior, como consecuencia de la no celebración de actividades, eventos y fiestas. En 2021 el gasto corriente de esta política aumenta, pero solo en 7,8 millones, ya que la actividad siguió afectada por el mantenimiento de algunas restricciones motivadas por la Covid-19.

No obstante, el total de gastos de funcionamiento aumenta en 36,56 millones (seis por ciento) con respecto a 2019 debido a la evolución de otros gastos no vinculada a la pandemia.

• En cuanto a los ingresos de capital, en 2020 las entidades locales recibieron transferencias de capital vinculadas a la Covid-19 por 13,5 millones del 'Fondo Extraordinario de transferencias de capital para inversiones de impulso a la economía local'. Dado su carácter, este ingreso no se ha recibido en 2021, lo que ha dado lugar a una reducción de los ingresos de capital en la citada cantidad. No obstante, las inversiones financiadas con dichos fondos podían ejecutarse hasta septiembre de 2021.

En definitiva, la recuperación de la actividad económica y social en 2021 ha llevado a las entidades locales a aumentar sus ingresos corrientes hasta superar en un cinco por ciento el nivel previo a la pandemia. Los gastos de funcionamiento han seguido una evolución paralela, superando en un seis por ciento su nivel de 2019. No obstante, la política de gasto en 'Cultura', en 2021 todavía mantuvo unos gastos de funcionamiento un 25 por ciento inferiores a los de 2019, como consecuencia del mantenimiento de algunas restricciones. Como resultado de todo ello, los ahorros bruto y neto de las entidades locales en 2021 se han situado por encima de los niveles de 2020 y 2019 ya sin necesidad de medidas de apoyo extraordinarias con cargo a los PGN.

VI.5 OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La LOEPySF, en el ámbito de la Administración Local, establece las siguientes reglas fiscales, si bien algunas de ellas estaban suspendidas en 2021:

• Estabilidad presupuestaria: presentar capacidad de financiación medida en términos de contabilidad nacional.

• Regla de gasto: la variación interanual del gasto computable a estos efectos no debe superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo.

• Sostenibilidad de la deuda pública: la deuda viva del conjunto de las corporaciones locales, calculada de acuerdo con el Protocolo sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo, no debe superar el 3 por ciento del Producto Interior Bruto. En la práctica, la deuda viva de cada entidad local no debe superar el 110 por ciento de sus ingresos corrientes.

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

A este respecto, la información aportada por la DGALD no delimita propiamente el subsector "Administración Local" de Navarra con los criterios de Contabilidad Nacional (SEC-2010), sino que ofrece datos correspondientes al conjunto de las entidades locales y sus OO.AA., incluyendo también, en lo que respecta a la deuda pública, a las sociedades participadas íntegramente por las entidades locales.

Con motivo de la crisis sanitaria, social y económica producida por la pandemia de Covid-19 y siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, en octubre de 2020 el Congreso de los Diputados apreció la concurrencia de una emergencia extraordinaria conforme a lo previsto en el art. 135.4 de la Constitución y en la LOEPySF. Por tanto, quedaron suspendidos los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto para el periodo 2020-2021, suspensión que se ha ido prorrogando sucesivamente para los ejercicios 2022 y 2023.

En todo caso un sentido de responsabilidad fiscal y prudencia aconseja hacer seguimiento también de la evolución de las variables a que se refieren las reglas suspendidas. En este sentido, señalamos las siguientes conclusiones:

a) En relación con la regla de estabilidad presupuestaria, el sector público local presenta una capacidad de financiación de 39,88 millones, según se detalla en la tabla siguiente:

(millones)

Capacidad/necesidad de financiación	2019	2020	2021
Saldo presupuestario no financiero	31,16	78,00	24,43
Ajustes:			
Ingresos de recaudación incierta	(6,23)	(11,66)	(4,64)*
Transferencias recibidas de otras AAPP	12,85	21,46	20,08
Capacidad de financiación	37,78	87,80	39,88*

(*) Dato facilitado por la DGALD durante nuestro trabajo de campo para rectificar el que figura en el informe sobre situación financiera elaborado por dicha dirección general en abril de 2023.

b) En relación con la regla de gasto, al haberse suspendido la regla de gasto para el ejercicio 2021, no se estableció tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo a estos efectos. El informe de la DGALD no aporta información sobre la tasa de variación del gasto computable.

c) Con respecto a la sostenibilidad de la deuda pública, la deuda viva del sector a 31 de diciembre de 2021 ascendía a 121,68 millones lo que representa el 15 por ciento de los ingresos corrientes.

d) La regla de sostenibilidad de la deuda comercial estaba en vigor en 2021, pero el informe no aporta información acerca de su cumplimiento. En la información que a este respecto publica trimestralmente el Ministerio de Hacienda figuran únicamente datos relativos a entre 55 y 57 entidades locales de Navarra (dependiendo del trimestre), es decir, solo el ocho por ciento de las entidades locales de Navarra remiten esta información. De acuerdo con la misma, para el conjunto de entidades locales que han facilitado la información, el periodo medio de pago se situó claramente por debajo del máximo de 30 días legalmente establecido en los cuatro trimestres del año y, concretamente, en el cuarto trimestre fue de 14,08 días.

VII. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

En este epígrafe se analizan los contratos adjudicados en el año 2021 por las entidades locales y sus entes dependientes, según la información del registro de contratos gestionado por la Junta de Contratación Pública. Los datos presentados no incluyen las contrataciones realizadas a través del régimen especial para contratos de menor cuantía, ya que la información publicada al respecto en el Portal de Contratación de Navarra se presenta en diversos formatos que no permiten su tratamiento automatizado.

La tabla siguiente resume la actividad de contratación del sector público local en 2021 indicando el número de contratos y su importe de adjudicación.

(miles)

	Obras		Servicios		Suministros		Conces. servicios		Total	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Municipios	241	40.006	131	15.200	97	5.681	9	11.676	478	72.563
Concejos	7	405	2	67	-	-	-	-	9	472
Agrupaciones	7	1.821	2	60	2	303	-	-	11	2.183
Mancomunidades	5	792	11	3.400	10	1.132	-	-	26	5.324
OO.AA.	0	-	1	163	1	36	-	-	2	199
Total entidades locales	*260*	*43.023*	*147*	*18.890*	*110*	*7.152*	*9*	*11.676*	*526*	*80.742*
Sociedades públicas	20	75.915	34	15.277	25	6.727	1	4	80	97.923
Fundaciones	0	-	1	34	-	-	-	-	1	34
Consorcios	1	93	4	595	-	-	-	-	5	687
Total entes dependientes y consorcios	*21*	*76.008*	*39*	*15.906*	*25*	*6.727*	*1*	*4*	*86*	*98.645*
Total sector público local	281	119.031	186	34.796	135	13.878	10	11.680	612	179.386

En 2021, las entidades locales, los entes dependientes de las mismas y los consorcios adjudicaron 612 contratos, con un importe total de adjudicación de 179,39 millones.

La actividad de contratación se concentra en los ayuntamientos y en las sociedades públicas. Los ayuntamientos han adjudicado el 78 por ciento de los contratos, que representan el 40 por ciento del importe de adjudicación total. De estos contratos, la mitad son contratos de obras.

Por su parte, las sociedades públicas han adjudicado el 13 por ciento de los contratos, pero representan el 55 por ciento del volumen adjudicado por el sector público local. No obstante, este dato está muy condicionado por la adjudicación de un contrato de obra denominado 'Proyecto, obra y puesta en marcha del Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona', por importe de 66,19 millones, por parte de la sociedad SCPSA.

La tabla siguiente presenta la actividad de contratación indicando el número de contratos e importe de adjudicación, en función del tipo de contrato y el procedimiento de adjudicación.

(miles)

	Abierto		Restrin-gido		Nego-ciado		Simplifi-cado		Basado en ac. marco		Negociado sin conv. lic.		No consta*		Total	
	Nº	Imp.	N	Imp.	Nº	Imp.	Nº	Imp.	Nº	Imp.	Nº	Imp.	Nº	Imp.	Nº	Imp.
Obras	176	110.499	1	38	2	162	79	5.958	11	1.479	3	141	9	756	281	119.031
Servicios	139	32.818	-	-	1	60	32	850	1	264	13	805	-	-	186	34.796
Suministros	106	10.943	-	-	1	150	21	658	-	-	7	2.128	-	-	135	13.878
Concesión servicios	9	11.677	-	-	-	-	1	4	-	-	-	-	-	-	10	11.680
Total	430	165.936	1	38	4	372	133	7.469	12	1.742	23	3.074	9	756	612	179.386

(*) Contratos para los que en el Registro de Contratos no figura el procedimiento de adjudicación.

Los contratos de obras representan el 66 por ciento del importe total, pero este porcentaje está muy condicionado por el contrato de 66,19 millones citado anteriormente. Descontando ese efecto, los contratos de obras representarían el 47 por ciento del importe adjudicado y el 46 por ciento del número de contratos, mientras que los contratos de servicios representarían el 30 por ciento del total, en términos de importe y de número de contratos.

El procedimiento de contratación más utilizado es el abierto, aplicado en el 70 por ciento de las adjudicaciones y el 93 por ciento del importe total adjudicado. Le sigue el procedimiento simplificado, utilizado en el 22 por ciento de los contratos y el cuatro por ciento del importe. Estas cifras son similares a las de 2020 y 2019.

El volumen de contratación se concentra en un número reducido de contratos, según puede observarse en la tabla siguiente:

(miles)

	Obras		Servicios		Suministros		Concesión servicios		Total	
	Nº	Imp.	Nº	Imp.	Nº	Imp.	Nº	Imp.	Nº	Imp.
> 600.000	15	83.515	15	21.827	6	5.956	1	11.446	37	122.743
> 400.000 y <=600.000	16	8.270	3	1.524	2	1.038	-	-	21	10.832
>150.000 y < =400.000	56	13.324	21	4.608	7	1.467	1	174	85	19.572
< 150.000	194	13.923	147	6.837	120	5.418	8	61	469	26.239
	281	119.031	186	34.796	135	13.878	10	11.680	612	179.386

Los contratos cuyo importe de adjudicación supera los 600.000 euros son 37 y representan el 68 por ciento del importe de adjudicación. Aun descontando el efecto del contrato de 66,19 millones adjudicado por la sociedad SCPSA, dichos contratos representarían el seis por ciento del número de contratos y el 50 por ciento en volumen de adjudicación.

En comparativa interanual, en 2021 la actividad de contratación se recuperó después de la considerable reducción experimentada en 2020 como consecuencia de la pandemia. El volumen de contratación, si excluimos los contratos de más de 20 millones, ha aumentado un 26 por ciento con respecto al año anterior y un siete por ciento con respecto a 2019. También el número de contratos aumenta: un 56 por ciento y un 21 por ciento con respecto a 2020 y 2019, respectivamente.

VIII. RENDICIÓN DE CUENTAS Y APROBACIÓN DE PRESUPUESTOS

VIII.1 CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La LFHL establece que el presidente de la entidad local debe aprobar la liquidación del presupuesto de la misma y de sus OO.AA. antes del 31 de marzo. Por su parte, la cuenta general de la entidad local debe someterse al pleno de la corporación de modo que pueda aprobarla antes del 1 de septiembre del ejercicio siguiente. Las entidades locales deben remitir a la ACFN ambos documentos dentro de los 15 días siguientes a sus respectivas aprobaciones.

La tabla siguiente muestra el detalle de los plazos de aprobación y rendición de las cuentas generales del ejercicio 2021:

(porcentaje de entidades locales)

Tipo de entidad	Aprobado en plazo		Enviado en plazo		Enviado hasta 31.12.X+1	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Municipios	69	67	57	51	71	80
Concejos	68	60	52	39	66	74
Mancomunidades	61	66	54	45	66	77
Agrupaciones	64	55	41	45	68	77
Total	68	63	53	45	68	76

El 63 por ciento de las entidades locales aprobaron sus cuentas de 2021 en plazo y el 45 por ciento las remitió a la DGALD dentro del plazo máximo legalmente posible.

A fecha de elaboración de este informe han remitido sus cuentas de 2021 a la DGALD el 85 por ciento de las entidades locales. Este porcentaje se elevaría al 90 por ciento si añadimos las entidades que no han remitido la cuenta general, pero sí el expediente de liquidación del presupuesto.

A continuación, señalamos las entidades locales que, a fecha de elaboración de este informe, no han remitido a la DGALD ni la cuenta general ni el expediente de liquidación del presupuesto de los ejercicios 2020 y 2021. En cada caso, se indica entre paréntesis el ejercicio al que corresponde la cuenta general o liquidación del presupuesto más reciente que han presentado.

- Ayuntamientos: Arellano (2019) e Imotz (2016).

- Concejos: Cizur Menor (2016), Gazólaz (2016), Larraya (2017), Paternáin (2015), Undiano / Undio (2015) y Zariquiegui (2015), en Cizur; Etxaleku (2016), Goldaratz (2016), Latasa (2017), Muskitz (2016), Oskotz (2017) y Zarrantz (2015), en Imotz; Larráyoz (2016) y Osácar (2019), en Juslapeña; Murugarren (2017) y Zurucuáin / Zurukuain (2019), en Valle de Yerri / Deierri; y también Galdeano (2019), Intza (2019), Igoa (2019), Inbuluzketa (2018), Lizarragabengoa (2019), Iturgoyen (2017) y Labeaga (2017).

- Mancomunidades: Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de la Zona de Olite (2019), Mancomunidad del Alto Araxes (2018), Mancomunidad del Norte de Navarra para la Gestión del Euskera (2018); así como la Mancomunidad de Servicios Bibliotecarios de Berragu y la Mancomunidad Deportiva Orreaga. Estas dos últimas no consta que hayan remitido cuenta general ni expediente de liquidación del presupuesto a la DGALD en ningún ejercicio.

- Agrupaciones: Agrupación de Servicios Administrativos de los Municipios de Falces y Miranda de Arga (2019).

En general, las entidades locales aprueban sus cuentas y las remiten a la DGALD, pero en muchos casos existen demoras significativas con respecto a los plazos legales, lo que resta oportunidad y, por tanto, relevancia, a la información. En este sentido, actualmente se está aplicando la retención por falta de remisión de información contable establecida en la Ley Foral 7/2022, de 22 de marzo, por la que se establece la distribución y reparto del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de Navarra por transferencias corrientes. La retención afecta al 10 por ciento de las cantidades a abonar y se aplica únicamente aquellas entidades locales que no presentan cuenta general ni liquidación del presupuesto.

VIII.2 APROBACIÓN Y REMISIÓN DEL PRESUPUESTO

La LFHL establece que cada entidad local ha de llevar a cabo la aprobación definitiva de su presupuesto general único antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio al que corresponde y deben remitirlo a la ACFN dentro de los 15 días siguientes a dicha aprobación.

La tabla siguiente muestra los plazos de aprobación y envío del expediente de presupuestos del ejercicio 2021 a la DGALD.

(Porcentaje de entidades locales)

Tipo de entidad	Aprobado en plazo		Enviado en plazo		Enviado hasta 31.03.X+1	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Municipios	31	34	6	4	28	38
Concejos	16	16	1	2	13	13
Mancomunidades	28	37	0	2	20	21
Agrupaciones	23	18	0	0	18	9
Total	23	25	3	3	20	23

Solo el 25 por ciento de las entidades locales han aprobado su presupuesto en plazo. Además, llama la atención las demoras en la remisión de la información a la DGALD, que son muy superiores a las que afectan a las liquidaciones de presupuestos y cuentas generales.

No obstante, a fecha de elaboración de este informe, han remitido los expedientes de presupuestos de 2021 a la DGALD el 83 por ciento de las entidades locales.

IX. CONTROL INTERNO Y REPAROS EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS INTERVENTORES

IX.1 CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA

La información de esta sección se basa en las respuestas al cuestionario remitido por esta Cámara de Comptos, en junio de 2022, a los órganos de intervención de los ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones, en el que se solicitaba información sobre el control interno ejercido en las entidades locales en 2021. El formulario no se remitió a los concejos, puesto que no disponen de personal de intervención o secretaría habilitado que ejerza las funciones de control interno.

El cuestionario se envió a 354 entidades locales, recibiéndose 302 respuestas, lo que sitúa el grado de cumplimiento en el 85 por ciento, superior al 76 por ciento registrado en el ejercicio anterior. Entre las entidades que no respondieron destaca, por población, el Ayuntamiento de Barañáin.

IX.2 CONTROL INTERNO

La normativa distingue tres modalidades de control interno: función interventora, control financiero y control de eficacia.

La tabla siguiente muestra algunos controles practicados por las entidades locales dentro del ámbito de la función interventora:

(Nº entidades locales)

Tipo de entidad local	Total respuestas		Intervención formal pago		Intervención material pago		Comprobación inversiones		Comprobación subvenciones	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Ayuntamientos	*208*	*240*	*169*	*225*	*163*	*225*	*160*	*206*	*163*	*220*
Hasta 1.000 habitantes	139	165	109	154	109	154	110	148	108	150
De 1.001 a 5.000 hab.	51	56	44	54	41	56	41	49	41	53
De 5.001 a 10.000 hab.	6	8	6	7	6	6	2	4	5	8
De 10.001 a 20.000 hab.	8	8	7	8	5	8	5	4	5	6
Más de 20.000 hab.	4	3	3	2	2	1	2	1	4	3
Mancomunidades y agrupaciones	*61*	*62*	*53*	*56*	*53*	*58*	*47*	*56*	*49*	*58*
Total	269	302	222	281	216	283	207	262	212	278
% total s/ respuestas			83	93	80	94	77	87	79	92

La Ley Foral 22/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la LFAL, extendió a todas las entidades locales la posibilidad de que el pleno, a propuesta del presidente y previo informe del órgano interventor, pueda limitar el alcance de la fiscalización previa, lo que permite una mayor agilidad en la gestión. A fin de que esta medida no redunde en un deterioro de las garantías que aporta el control interno, las obligaciones o gastos correspondientes, deben someterse a una fiscalización plena posterior mediante técnicas de muestreo o auditoría. Esta reforma de la LFAL entró en vigor el 1 de enero de 2021. De acuerdo con la información recibida, el Pleno ha acordado aplicar dicho régimen en 10 entidades locales además del Ayuntamiento de Pamplona, que venía aplicándolo ya con anterioridad.

En relación con las otras dos modalidades de control interno económico-financiero reguladas por la LFAL, de los 220 órganos interventores que han informado al respecto, solo el 57 y el 42 por ciento declaran realizar el control financiero y el control de eficacia, respectivamente. Entre las entidades locales que declaran no ejercer estas dos modalidades de control interno destacan, por su población, los ayuntamientos de Pamplona y Tudela.

En general, la función interventora se ejerce y comprende el contenido exigido por la normativa, mientras que las funciones de control financiero y control de eficacia tienen una implantación bastante menor. Esta situación viene propiciada por la escasa regulación de estas funciones existente en Navarra, donde la materia no ha sido objeto de desarrollo reglamentario, a diferencia de lo sucedido en el Estado, donde resulta de aplicación el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.

IX.3 REPAROS

De las 302 entidades locales que han proporcionado información, se han formulado reparos en 31 ayuntamientos. Los órganos interventores han interpuesto 127 reparos, que afectan a 2,22 millones de gasto, según se muestra en la tabla siguiente:

Tipo de ente local	Nº Entidades		Nº Reparos		Importe (euros)		Sin importe	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Ayuntamientos	25	31	184	127	4.780.885	2.215.170	14	23
Hasta 1.000 habitantes	7	11	13	22	209.611	93.434	1	0
De 1.001 a 5.000 hab.	10	13	112	56	1.956.214	1.134.295	5	12
De 5.001 a 10.000 hab.	3	3	32	27	463.413	296.124	6	8
De 10.001 a 20.000 hab.	2	3	6	13	1.455.652	555.856	0	0
Más de 20.000 hab.	3	1	21	9	695.994	135.461	2	3
Mancomunidades y agrupaciones	*3*	*0*	*4*	*0*	*278.580*	*0*	*2*	*0*
Total	28	31	188	127	5.059.465	2.215.170	16	23

La mayor parte de los reparos se concentra en los ayuntamientos de entre 1.000 y 5.000 habitantes, pero cabe indicar que dentro de este tramo se sitúan tres ayuntamientos que suman un total de 34 reparos.

En las tablas siguientes se desglosan las áreas de gestión afectadas por los *reparos y sus motivaciones:*

Área de gestión	Nº Reparos		Importe (euros)		Sin Importe	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Contratación	114	86	4.349.098	2.159.814	5	5
Personal	56	17	305.658	14.226	9	4
Subvenciones	13	10	388.049	29.610	1	3
No indicado	5	14	16.661	11.520	1	11
Total	188	127	5.059.465	2.215.170	16	23

Infracción / causa del reparo	Nº Reparos		Importe (euros)		Sin Importe	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Insuficiencia de crédito	29	37	1.257.933	142.687	4	11
Crédito no adecuado	8	1	162.910	47.825	0	0
Omisión de fiscalización	7	4	11.983	25.524	4	1
Irregularidades en la documentación justificativa	5	6	73.000	29.170	0	2
Omisión de requisitos o trámites esenciales	122	61	3.201.997	1.892.310	5	3
Comprobación material de obras, suministros, adquisiciones y servicios	2	0	6.476	-	0	0
Otros actos contrarios al ordenamiento jurídico	9	18	29.093	77.653	3	6
Órgano no competente para aprobación gasto	6	0	316.074	-	0	0
Total	188	127	5.059.465	2.215.170	16	23

El área de contratación pública concentra el 68 por ciento de los reparos y el 98 por ciento del importe afectado. Por otra parte, las causas más frecuentes de los reparos son la omisión de requisitos o trámites esenciales (48 por ciento) y la insuficiencia de crédito presupuestario (29 por ciento).

Por último, a continuación, desglosamos los reparos formulados de 2021 en función del importe afectado:

(euros)

Intervalo monetario	Nº reparos	Importe total cuantificado	Importe medio
Hasta 1.000 euros	18	6.120	340
De 1.001 a 5.000 euros	26	62.137	2.390
De 5.001 a 10.000 euros	8	46.817	5.852
De 10.001 a 20.000 euros	17	239.844	14.108
Más de 20.000 euros	35	1.860.251	53.150
Total	104	2.215.170	21.300

IX.4 PRINCIPALES ANOMALÍAS EN MATERIA DE INGRESOS

Se ha informado de siete anomalías en materia de ingresos, que afectan a un total de 67.974 euros. Este importe es muy inferior al de 2020, ejercicio en el que también se reportaron siete anomalías, pero afectaban a un total de 353.631 euros.

X. ANÁLISIS COMPARATIVO

X.1 COMPARATIVA DE AYUNTAMIENTOS NAVARROS POR TRAMOS DE POBLACIÓN

La tabla siguiente compara un conjunto de indicadores de los ayuntamientos navarros[5] comprendidos en distintos tramos de población.

(euros)

	Hasta 1.000	De 1.001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 40.000	Más de 40.000
Nº ayuntamientos	170	58	9	11	1
Población total	50.634	146.166	67.017	181.143	203.081
Ingresos totales	1.454	1.251	1.072	950	1.195
Ingresos corrientes	1.265	1.140	995	914	1.096
Ingresos de capital	189	112	77	36	99
Gastos de funcionamiento	931	899	871	798	952
Gasto de capital	470	341	190	148	307
Carga financiera (por habitante)	49	43	34	18	50
Ahorro bruto (por habitante)	334	241	124	116	144
Ahorro neto (por habitante)	285	198	89	98	93
Índice de carga financiera (cap. 3 y 9 s/ ingr. corr.)	4	4	3	2	5
Porc. ahorro bruto s/ ingresos corrientes (ing ctes - gastos func. / ingr corrientes)	26%	21%	12%	13%	13%
Transferencias corrientes (por habitante)	518	489	430	411	545
Porcentaje de gastos corrientes financiados con transf.corrientes	56%	54%	49%	52%	57%

Con la excepción de Pamplona, que es el único municipio de más de 40.000 habitantes, conforme aumenta el tamaño del municipio, disminuyen los ingresos totales, corrientes y de capital, así como los gastos de funcionamiento y de capital y el ahorro bruto por habitante.

[5] Datos consolidados del ayuntamiento con sus OO.AA.

X.2 COMPARATIVA ENTRE LOS AYUNTAMIENTOS DE NAVARRA, PAÍS VASCO Y ESTADO

En esta sección comparamos un conjunto de indicadores económico-financieros de los ayuntamientos de Navarra con los del País Vasco y los del resto del Estado, que tienen sistemas de financiación diferentes, en base a la información proporcionada en el Informe sobre la situación financiera del Sector Público Local 2021 de la DGALD.

A fin de que la comparación sea más homogénea, dada la reducida dimensión de los municipios navarros, se realiza únicamente sobre los municipios de población inferior a 40.000 habitantes que no son capitales de provincia (en Navarra, todos excepto Pamplona). La tabla siguiente muestra los datos de los municipios incluidos en la comparación:

Indicador	Navarra	País Vasco*	Resto del Estado*	Total
Número de municipios < 40.000 habitantes	248	160	6.398	6.806
Población total de referencia	444.960	740.192	18.263.837	19.448.989
Población media	1.794	4.626	2.855	2.858

(*) Ayuntamientos con información publicada en la página web del Ministerio de Hacienda a fecha de elaboración del informe de la DGALD. En el País Vasco no incluye ningún ayuntamiento de Álava.

Se aprecia que, incluso limitando el análisis a los municipios de menos de 40.000 habitantes, los municipios de Navarra tienen una población media claramente inferior a la de los del resto del Estado y todavía más al promedio de los del País Vasco.

A continuación, mostramos una serie de indicadores para los tres ámbitos:

(euros por habitante, excepto los porcentajes)

Indicador	Navarra	País Vasco	Resto Estado	Dif. Navarra vs. País Vasco	Dif. Navarra vs. resto del Estado
Ingresos totales	1.125	1.552	1.220	-427	-95
Ingresos corrientes	1.040	1.443	1.064	-403	-23
Ingresos de capital	77	76	102	1	-25
Gastos de funcionamiento	857	1.158	885	-301	-27
Gastos de capital	222	202	183	20	39
Carga financiera	32	36	54	-4	-21
Ahorro bruto	183	285	179	-102	4
Ahorro neto	151	248	125	-98	25
Deuda viva	142	107	251	35	-109
Nivel endeudamiento (% Deuda viva/Ing.corr,)	14	7	24	7	-10
Índice carga financiera (% cap. 3 y 9 s/ ingr. corr.)	3	3	5	1	-2
Ahorro bruto sobre ingresos corrientes (%)	18	20	17	-2	1
Transferencias recibidas	513	885	507	-372	5

Los ingresos per cápita de los ayuntamientos del País Vasco, 1.552 euros, son notablemente superiores a los de los ayuntamientos de Navarra y del resto del Estado, que ascienden a 1.125 y 1.220 euros por habitante, respectivamente. A este respecto, hay que señalar que, en el caso de Navarra, como se ha indicado anteriormente, los ingresos de capital de 2021 han sido particularmente bajos.

Otros aspectos a destacar en esta comparativa son los siguientes:

• Los ingresos corrientes por habitante en Navarra son significativamente inferiores a los del País Vasco y similares a los del resto del Estado.

• Los gastos de funcionamiento en Navarra se situaron en 857 euros por habitante, importe algo inferior al registrado en el resto del Estado (885 euros) y muy por debajo del País Vasco (1.158 euros).

• El ahorro neto de los ayuntamientos navarros, 151 euros por habitante, es algo superior al del resto del Estado (125 euros) y significativamente inferior al del País Vasco (248 euros).

• El nivel de endeudamiento de los ayuntamientos navarros, 14 por ciento, es superior al de los del País Vasco (siete por ciento) pero muy inferior al de los del resto del Estado (24 por ciento).

La tabla siguiente muestra los ingresos por habitante de las entidades locales detallando la composición de los ingresos corrientes:

(euros por habitante)

Ingresos	Navarra		País Vasco		Resto del Estado	
	Per cápita	% del total*	Per cápita	% del total*	Per cápita	% del total*
Impuestos directos	312	28	326	21	426	35
Impuestos indirectos	45	4	44	3	30	3
Tasas, precios públicos y otros ingresos	173	15	226	15	179	15
Transferencias corrientes	451	40	830	54	410	34
Ingresos patrimoniales y aprovechamientos comunales	59	5	17	1	20	2
Operaciones corrientes	*1.040*	*93*	*1.443*	*93*	*1.064*	*87*
Operaciones de capital	*77*	*7*	*76*	*5*	*102*	*8*
Operaciones financieras	*7*	*1*	*33*	*2*	*54*	*5*
Total	1.125	100	1.552	100	1.220	100

Los ingresos corrientes por habitante en Navarra ascienden a 1.040 euros, 403 euros menos que en el País Vasco. La diferencia más importante se encuentra en los ingresos por transferencias corrientes, que en Navarra suman 379 euros por habitante menos que en el País Vasco. También es significativa la diferencia de ingresos per cápita por tasas, precios públicos y otros ingresos, que en Navarra son 53 euros inferiores a los del País Vasco.

Las importantes diferencias entre los ayuntamientos navarros y los del País Vasco en ingresos por transferencias corrientes se explican porque, en Navarra, una parte relevante de las mismas tiene carácter finalista vinculado a la realización de inversiones, principalmente a través del Plan de Inversiones Locales, por lo que se contabilizan como transferencias de capital. En el País Vasco, el importe sustancial de las transferencias tiene carácter no finalista y, por tanto, se consideran transferencias corrientes.

En comparación con los ayuntamientos del resto del Estado, los navarros tienen ingresos corrientes muy similares en cuanto a su importe total, pero con diferencias en su composición. En el resto del Estado, los impuestos directos por habitante ascienden a 426 euros y representan el 40 por ciento de los ingresos corrientes, mientras que en Navarra suman 114 euros menos y aportan el 30 por ciento de los ingresos corrientes. Esta diferencia queda prácticamente neutralizada por los mayores ingresos de los ayuntamientos navarros por transferencias corrientes, ingresos patrimoniales e impuestos indirectos.

En todo caso, esta comparación entre ayuntamientos tiene un valor meramente orientativo. Un análisis más riguroso y representativo exigiría considerar factores adicionales, entre otros, el distinto tamaño de los municipios, las diferencias en la estructura municipal, la forma de prestación de los servicios públicos (p.ej. funciones desempeñadas por las mancomunidades) y el diseño de los distintos sistemas de financiación, factores estos cuya consideración excede de los objetivos de este informe.

Informe que se emite a propuesta del auditor José Javier García Logroño, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

En Pamplona-Iruñea, a 11 de diciembre de 2023

El presidente de la Cámara de Comptos de Navarra: Ignacio Cabeza del Salvador

ANEXO I. NORMATIVA APLICABLE A LAS ENTIDADES LOCALES

PRINCIPALES NORMAS APROBADAS EN 2021 APLICABLES AL SECTOR PÚBLICO LOCAL DE NAVARRA

Además de las ya citadas en el apartado IV.3 de este informe, en 2021 se han aprobado las siguientes normas relevantes de aplicación en el sector público local de Navarra:

• Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

• Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

• Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos.

• Acuerdo del Congreso de los Diputados, de 13 de septiembre de 2021, por el que se aprecia la existencia de una situación de emergencia extraordinaria a los efectos previstos en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[6].

• Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, por la que se modifica la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

• Ley Foral 18/2021, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2022.

• Ley Foral 19/2021, de 29 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

• Ley Foral 20/2021, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

• Decreto Foral 106/2021, de 1 de diciembre, por el que se actualizan los umbrales europeos de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

•

PRINCIPALES NORMAS APLICABLES AL SECTOR PÚBLICO LOCAL DE NAVARRA EN 2021

A continuación, relacionamos las principales normas aplicables al sector público local de Navarra en 2021, además de las ya mencionadas en el apartado anterior.

a) Administración y régimen local

• Constitución Española.

• Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral 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.

[6] Suspensión de las reglas fiscales para 2022.

• Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

• Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones.

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

• Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

• Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

• Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal.

• Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra

• Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática de Navarra.

• Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres.

• Orden Foral 84/2017, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se regula la forma de aplicación de la cláusula social prevista en el artículo 20 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019.

b) Régimen económico, presupuestario y contable

• 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, aplicable según dispone la regla 425 de la Instrucción General de Contabilidad, aprobada por Decreto Foral 272/1998, de 21 de septiembre.

• 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).

• Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra.

• Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019, que fue modificada y prolongada en su vigencia, mediante Ley Foral 2/2020, de 23 de enero.

• Ley Foral 3/2020, de 27 de febrero, 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 y otras ayudas para el año 2020.

• Ley Foral 20/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2021.

• Decreto Foral 270/1998, de 21 de septiembre, Decreto Foral 234/2015 de 23 de septiembre, Decreto Foral 272/1998 y Decreto Foral 273/1998, de 21 de septiembre, de presupuesto y gasto público, de estructura presupuestaria, de aprobación de la Instrucción General de Contabilidad General y de Contabilidad Simplificada para la Administración Local de Navarra, respectivamente.

c) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

• 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 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 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

• 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.

• Real Decreto-Ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional.

• 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 4 de julio de 2017, 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.

• 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.

d) Contratación administrativa

• Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos (para los contratos cuyos pliegos de cláusulas administrativas particulares o condiciones reguladoras ya estuvieran aprobados a la fecha de entrada en vigor de la Ley Foral 2/2018).

• Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

e) Personal

• Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

• Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

• 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 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.

• 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.

• Decreto-ley Foral 10/2020, de 16 de septiembre, por el que se aprueban medidas en materia de personal al servicio de la ACFN de Navarra y sus Organismos Autónomos.

• Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Provisional de Retribuciones del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

• Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra.

• Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra.

• Decreto Foral 11/2009, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de vacaciones, licencias y permisos del personal funcionario de las Administraciones Públicas de Navarra.

f) Subvenciones

• Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

• Real Decreto 887/2006 de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

g) Urbanismo, medioambiente, energía y otras materias

• Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra.

• Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra.

• Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de Salud y Servicios Sociales.

• Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad.

• Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de actividades con incidencia ambiental.

• Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización empresarial.

• Decreto Foral Legislativo 1/2017 de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

• Decreto Foral 48/2020, de 15 de julio, por el que se regulan los programas básicos y el sistema de financiación de los servicios sociales de base.

h) Normativa Covid-19

• Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes y extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19.

• Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19.

• Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

• Acuerdo del Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, por el que aprecia la existencia de una situación de emergencia extraordinaria que justifica la suspensión temporal de las reglas fiscales en 2020 y 2021.

• Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria por el Covid-19.

• Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria por el Covid-19.

• Ley Foral 13/2020, de 1 de julio, de concesión, regulación y distribución de un crédito extraordinario de 25 millones de euros, con cargo al Fondo de Participación en las Haciendas Locales de Navarra, para cubrir las necesidades de las entidades locales derivadas de la adopción de medidas de carácter extraordinario y urgente por motivos de salud pública motivadas por el Covid-19.

• Decreto-ley Foral 5/2020, de 20 mayo, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19).

• Decretos Forales de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra relativos a medidas preventivas para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2: 2/2021 (de 13 de enero), 3/2021 (de 13 de enero), 6/2021 (de 9 de febrero), 7/2021 (de 23 de febrero), 8/2021 (de 9 de marzo), 9/2021 (de 12 de marzo), 10/2021 (de 23 de marzo), 11/2021 (de 25 de marzo).

i) Fondos europeos 'Next generation EU'

• Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

• Decreto-Ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación.

• Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

j) Normativa propia de cada entidad local

• Bases de ejecución de los presupuestos de las entidades locales para 2021.

• Ordenanzas y acuerdos reguladores de las tasas y precios públicos.

• Convenios colectivos específicos.

Depósito Legal: NA – 180-1980 ISSN 2254 – 1969