



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

V Legislatura

Pamplona, 5 de octubre de 1999

NUM. 7

S U M A R I O

SERIE G:

Convocatorias, Anuncios e Información Parlamentaria:

- Informe de fiscalización sobre la “Actividad de capital-riesgo de la Sociedad de Desarrollo de Navarra (Sodena)”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).
- Informe de fiscalización sobre Seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral, emitido por la Cámara de Comptos (1995-1998) (Pág. 8).
- Informe de fiscalización sobre Recomendaciones emitidas en el ámbito del Sector Público Local (1995-1998), emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 17).
- Informe de fiscalización sobre el programa presupuestario “Policía Foral, ejercicio 1998”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 43).

**Serie G:
CONVOCATORIAS, ANUNCIOS E INFORMACION PARLAMENTARIA**

Informe de fiscalización sobre la “Actividad de capital-riesgo de la Sociedad de Desarrollo de Navarra (Sodena)”, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 20 de julio de 1999, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre la “Actividad de capital-riesgo de la Sociedad de Desarrollo de Navarra (Sodena)”.

Pamplona, 21 de julio de 1999

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe de fiscalización sobre la “Actividad de capital-riesgo de la Sociedad de Desarrollo de Navarra (Sodena)”, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 2).
- II. Objetivo (Pág. 4).
- III. Alcance y limitaciones (Pág. 4).
- IV. Conclusiones (Pág. 5).

I. INTRODUCCION

La Sociedad de Desarrollo de Navarra (Sodena) es una empresa pública de capital riesgo, que bajo la fórmula de sociedad anónima fue creada en junio de 1984.

Su objeto social consiste en la promoción de estudios sobre la base económica de Navarra; fomentar acciones comunes entre las empresas navarras tendentes a la mejora de las estructuras empresariales; promover inversiones en Navarra participando en el capital de sociedades nuevas o ya existentes; otorgar préstamos y avales a las empresas navarras; apoyar con carácter complementario procesos de saneamiento y reconver-

sión; divulgar las características de Navarra y sus programas de promoción industrial; establecer contacto con grupos inversores que puedan contribuir al desarrollo regional de Navarra; y, en general, colaborar en la mejora de las estructuras empresariales de las sociedades navarras.

La Sociedad, de acuerdo con lo establecido en la Ley foral 1/84, de 2 de enero, por la que se autorizó a la Excma. Diputación Foral de Navarra su creación, debe cumplir determinados requisitos, siendo los principales los siguientes:

- El Gobierno de Navarra tendrá siempre como mínimo el 51 por cien del capital social, inicialmente dos mil millones de pesetas.
- Sodena podrá participar en el capital de sociedades cuya creación promueva o en aquellas ya existentes que lo amplíen, así como en las que se fusionen o reestructuren, en un porcentaje comprendido entre un 5 por cien, como mínimo, y un 45 por cien como máximo, durante un plazo máximo de 10 años. Esta participación no será nunca superior al 15 por cien de los recursos propios de Sodena.
- Todas estas limitaciones podrán ser alteradas, en casos excepcionales con la expresa aprobación del Gobierno de Navarra.

Las cuentas de Sodena se auditan todos los años por profesionales independientes y sus auditorías se incluyen en las Cuentas Generales de Navarra.

Las cuentas de 1998 presentan opinión favorable, aunque se indica que los datos relativos a las participaciones en las sociedades se basan en los informes realizados por sus auditores.

Los datos más significativos que se deducen de las cuentas son:

Balance de situación (en miles de pesetas)

Activo		Pasivo	
Gastos establecimiento	390	Capital	2.779.700
Inmovilizado inmaterial	12.674	Reservas	15.617
Inmovilizado material	6.191	Resultados negativos	(93.955)
Inmovilizado financiero	1.557.198	Resultado ejercicio	62.667
Deudores	28.327	Acreedores largo plazo	5.075
Inversiones financieras temporales	1.152.162	Acreedores comerciales	7.415
Tesorería	41.173	Otros acreedores	22.089
Ajustes	493		
Total	2.798.608	Total	2.798.608

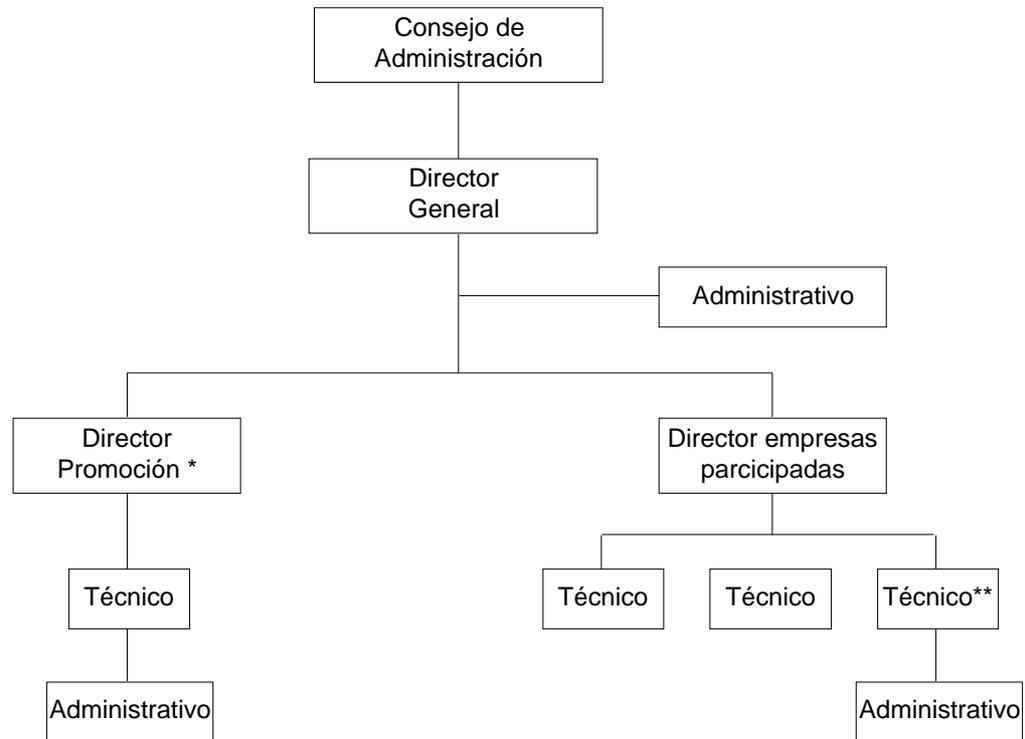
Cuenta de resultados (en miles de pesetas)

Debe		Haber	
Gastos de explotación	307.852	Ingresos explotación	115.954
		Pérdidas explotación	191.898
Gastos financieros	32.659	Ingresos financieros	329.472
Resultados financieros	296.813		
Beneficio actividades ordinarias	104.915	Beneficios extraordinarios	78.779
Pérdidas extraordinarias	121.027	Rdos. extraordinarios negativos	42.248
Beneficio antes impuestos	62.667		
Impuesto Sociedades	—		
Beneficio ejercicio	62.667		

El capital está suscrito por el Gobierno de Navarra (71 por ciento), Caja de Ahorros de Navarra (20 por ciento) y Navarra de Financiación y Control –Nafinco– (9 por ciento).

El Consejo de Administración, bajo la presidencia del consejero de Industria, está compuesto por nueve representantes de la Administración, dos de la Caja de Ahorros y tres profesionales independientes.

Con un total de nueve personas, su organigrama es el siguiente:



* La dirección de promoción la asume el Director general

** Uno de los técnicos realiza también las funciones de responsable administrativo de Sodena

II. OBJETIVO

De acuerdo con la Ley foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha realizado la fiscalización de la actividad de capital-riesgo de la sociedad pública Sodena.

Teniendo en cuenta que, durante todos los años de funcionamiento de la empresa pública Sodena, sus cuentas han sido auditadas por profesionales independientes, el objetivo de este informe es analizar la eficacia y eficiencia conseguida en la gestión realizada en las empresas participadas o a las que se ha apoyado financieramente, es decir, en la actividad de capital-riesgo desarrollada.

Por ello, nuestro objetivo se concreta en:

- Conocer el número de empresas en las que ha participado o apoyado financieramente.
- Analizar las aportaciones realizadas y sus resultados.

- Comprobar la situación en que se encuentran dichas empresas.

- Analizar la evolución de los fondos propios de Sodena.

- Efectuar una valoración global del proceso.

III. ALCANCE Y LIMITACIONES

Teniendo en cuenta los objetivos anteriores, el trabajo ha analizado las auditorías de Sodena para obtener las informaciones precisas y se ha completado con un análisis de los expedientes de las empresas participadas.

La amplitud de este último análisis, tanto por el número de empresas y volumen de la documentación, como por la antigüedad de los primeros expedientes ha requerido un apoyo especial del personal de Sodena.

El trabajo se ha realizado de acuerdo con las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público, aprobadas por la Comisión de Coordinación

de los órganos de control externo del Estado Español.

Nuestro informe se ve afectado por el hecho de que las empresas participadas por Sodena son empresas privadas por lo que, con carácter general vamos a evitar citar casos concretos y, en consecuencia, el tratamiento será global.

El trabajo de campo se ha desarrollado de manera discontinua, por las circunstancias reseñadas anteriormente, entre los meses de octubre de 1998 y mayo de 1999 por un equipo integrado por un auditor, dos técnicos de auditoría y la anteriormente citada ayuda del personal de Sodena. Igualmente han colaborado los servicios jurídicos, administrativos e informáticos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer al personal de la empresa pública Sodena su colaboración para la realización del presente trabajo.

IV. CONCLUSIONES

Antes de analizar las conclusiones que se desprenden del trabajo realizado, creemos necesario incidir sobre las particularidades que presenta la actividad de capital - riesgo y, por tanto, la heterogeneidad que presenta esta actividad con las habituales industriales y comerciales. Es normal en este sector que un porcentaje de las inversiones resulte fallido. Además, hay que tener presente que las empresas de nueva creación necesitan un periodo de tiempo para obtener resultados positivos.

A) SOBRE LA ACTIVIDAD REALIZADA

1ª. El número de empresas en las que ha participado Sodena desde su creación en 1984 hasta 1998 asciende a 47.

No obstante, hay que señalar que en algunos casos al tratarse de grupos de empresas la actuación en una implicaba tratar con las que conformaban el grupo.

2ª. Si las clasificamos en operaciones cerradas, aquellas en las que Sodena ha terminado su relación con la empresa, y operaciones abiertas, aquellas en las Sodena participa en el capital, su distribución es:

Cerradas	34
Abiertas	14
Total	48

Obtenemos una operación más ya que una de las empresas se registra en las dos clasificaciones: en cerradas, por la parte de capital de Sodena vendido; y en abiertas, por la parte en que todavía se participa en el capital.

3ª. Atendiendo a su naturaleza:	Cerradas	Abiertas	Total
en: Convencionales	26	7	33
Institucionales	2	4	6
Reconversiones	3		3
Total	34	14	48

• Otros, casos en los que no se ha tomado participación en capital. 4ª. Analizando las 34 operaciones cerradas, hay que señalar que:

- Se participa en capital en 31 casos.
- Se realizan préstamos en 11 casos.
- Se avalan operaciones en 12 empresas.
- Se efectúan otras operaciones en 6 ocasiones.
- De dos de las empresas se perciben dividendos por las participaciones en el capital.
- Se participa mediante aportación de capital, concesión de préstamos y se avalan operaciones en cuatro empresas.

5ª. Si no consideramos las empresas de carácter institucional, seis, en las que ha participado Sodena, el número de empresas en las que interviene no llega a tres por año. No es posible efectuar una valoración de este dato, ya que:

- Sodena tiene, lógicamente, limitado su campo de actuación a las inversiones en empresas navarras.
- La aceptación de proyectos depende, en primer lugar, del número de los presentados y, en segundo lugar, de su calidad.
- En muchos casos (crisis, reconversiones) el Gobierno de Navarra actúa a través de la empresa Nafinco.

6ª. Atendiendo a los sectores, las empresas en las que se ha intervenido pertenecen a los siguientes:

Empresas por sectores	Abiertas	Cerradas	Total
Agroalimentario	0	6	6
Artes gráficas, papel, cartón	2	4	6
Maquinaria y productos metálicos	2	3	5
Promociones y servicios institucionales	3	1	4
Automoción	0	3	3
Energía	2	1	3
Electrónica y Telecomunicaciones	1	2	3
Servicios	1	2	3
Biología y Farmacia	1	1	2
Productos de Consumo	1	1	2
Química	0	2	2
Varios	1	8	9
Total	14	34	48

B) SOBRE LOS RESULTADOS

7ª. Según el resultado conseguido, para lo que se ha realizado una previsión del resultado estimado de las empresas en las que todavía se participa (abiertas):

	Cerradas	Abiertas	Total
Resultado positivo	13	8	21
Resultado negativo	17	2	19
Resultado equilibrado	4	2	6
Iniciando la actividad	—	2	2
Total	34	14	48

Es decir que sobre 45 empresas, descontando las dos que inician ahora la actividad y la que se ha considerado como abierta y cerrada, se obtiene:

	Nº empresas	Porcentaje
Resultado positivo	20	44,4
Resultado negativo	19	42,2
Resultado equilibrado	6	13,3
Total	45	100

Para valorar estas cifras conviene tener en cuenta que, según el estudio realizado por SPRI e IKEI y recogido en el libro "Factores de éxito y fracaso en la creación de empresas", la tasa de supervivencia de nuevas empresas en Europa, al

	Cerradas	Abiertas	Total
Con actividad	24	13	37
Sin actividad	10	1	11
Total	34	14	48

cabo de cinco años de actividad, es del orden del 50 por ciento. La empresa que, aunque está abierta, no tiene actividad es Líneas Aéreas de Navarra (LAN).

8ª. La situación actual de las empresas participadas es la siguiente: De la comparación de estos datos con los de la anterior conclusión, se desprende que se ha obtenido resultado negativo en 19 empresas, pero las que no tienen actividad ascienden a 11. Por lo tanto hay casos en los que la empresa continúa su actividad, aunque en el tiempo de participación de Sodena se han obtenido pérdidas.

9ª. En las 34 actuaciones que denominamos cerradas se ha incurrido en un riesgo global de 4.213 millones de pesetas y se ha obtenido un resultado de 1.489 millones de pesetas, lo que produce un rendimiento del 35 por ciento.

La pérdida cuantitativamente más importante alcanza los 322 millones de pesetas y la ganancia asciende a 2.168 millones.

Si descontamos esta última operación, correspondiente a la empresa que se clasifica en operaciones abiertas y cerradas, los resultados de las operaciones cerradas serían: riesgo 4.075 millones de pesetas; resultado - 679 millones, lo que produce un rendimiento de -17 por ciento.

Para realizar los cálculos del riesgo global y del resultado se han considerado:

- La inversión realizada en capital y el importe de su rescate.
- Los importes prestados y el de su devolución incluyendo los correspondientes intereses.
- El volumen en avales concedidos y su resultado incluidas, en su caso, las comisiones cobradas.
- Los dividendos percibidos de las empresas participadas.
- Otras operaciones como, por ejemplo, las derivadas de operaciones inmobiliarias surgidas al hacerse cargo Sodena de naves en pago a deudas de empresas.

10ª. En las 14 actuaciones que denominamos abiertas se ha efectuado una inversión de 2.916

millones de pesetas, de la que se han obtenido ya 1.040 millones de pesetas por dividendos, intereses y otras operaciones.

11ª. De las seis operaciones de reconversión cuatro han tenido éxito y en una no se han conseguido lo que se pretendía. En la sexta continua la reconversión.

12ª. Analizando únicamente la aportación de capital, hay diez casos, de los cuarenta y ocho examinados, en los que se pierde la totalidad del importe aportado.

13ª. De acuerdo con los estados financieros auditados del año 1998, las cifras de capital y fondos propios ascienden a 2.780 y 2.764 millones de pesetas, respectivamente. Es de señalar que desde 1991 hasta 1998, y como consecuencia de los beneficios obtenidos, la relación fondos propios / capital ha pasado del 67 al 99 por ciento.

Si se realiza la consolidación mediante el método de puesta en equivalencia de aquellas sociedades en las que se participa con más del 20 por ciento del capital, los importes de capital y fondos propios ascienden a 2.780 y 6.412 millones de pesetas, respectivamente.

Estos valores se deducen de los valores contables. Si se hicieran cálculos a precio de mercado se incrementarían considerablemente. Una estimación orientativa del valor de mercado de la actual cartera de participadas de Sodena sitúa dicho valor en el triple del que habría alcanzado el capital social de Sodena invirtiéndolo íntegramente en renta fija desde el momento de su desembolso.

Hay que resaltar que el resultado económico obtenido por Sodena se debe, fundamentalmente, a los beneficios que se derivan de la participación como empresa de capital-riesgo en tres sociedades.

C) OTROS ASPECTOS

14ª. En relación con los procedimientos de gestión utilizados, la variedad de casos que se dan hace muy difícil establecer un procedimiento tipo y sistemático. Por ello, puede señalarse que tras los estudios pertinentes, y a propuesta de la dirección y equipo técnico de la sociedad, las decisiones de inversión y desinversión son acordadas por el Consejo por unanimidad.

Normalmente, al tomar una participación se establecen pactos complementarios sobre el periodo de permanencia y la fórmula para valorar el precio de la participación en el momento de la salida.

En general, el personal de Sodena forma parte de los consejos de administración de las empresas participadas, en representación de Sodena.

15ª. Junto a esta labor, Sodena efectúa también otra de asesoramiento al Gobierno y de promoción de Navarra en el exterior. En relación a esta última, que no ha sido objeto de fiscalización, y según datos de la propia empresa, Sodena ha participado en mayor o menor medida, en la atracción de inversiones a Navarra por parte de 35 empresas, 22 extranjeras y 13 del resto del Estado.

La actividad de Sodena, en relación con las empresas participadas, debe considerarse, en general, aceptable tanto por la relación de éxitos-fracasos, como por los resultados económicos obtenidos.

Informe que se emite a propuesta del Auditor D. Jesús Muruzábal Lerga, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona a 1 de julio de 1999

El Presidente: Luis Muñoz Garde

Informe de fiscalización sobre Seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral (1995-1998), emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 13 de septiembre de 1999, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre Seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral (1995-1998).

Pamplona, 14 de septiembre de 1999
El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe de fiscalización sobre Seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral (1995-1998), emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 8).
- II. Objetivo (Pág. 8).
- III. Alcance y limitaciones (Pág. 9).
- IV. Recomendaciones (Pág. 10).
 - IV.1. Balance (Pág. 10).
 - IV.2. Ejecución presupuestaria (Pág. 11).
 - IV.3. Otras recomendaciones de control interno e información contable (Pág. 12).
 - IV.4. Presupuesto por programas. Eficacia, eficiencia y economía en la gestión de recursos públicos (Pág. 12).
 - IV.5. Contratación administrativa (Pág. 13).
 - IV.6. Situación económica de la Hacienda Foral (Pág. 13).

Anexos

- Anexo 1: Cuadro resumen de recomendaciones (pág. 14).
- Anexo 2: Informes emitidos por la Cámara de Comptos en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Foral en el periodo de 1995 a 1998 (Pág. 15).

I. INTRODUCCION

En 1996, la Cámara de Comptos presentó un informe sobre las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral referidas al período de 1984 a 1994⁽¹⁾ y cuya finalidad era, entre otras, aportar al Parlamento y al Gobierno de Navarra surgido de las elecciones de 1995 una compilación de las principales recomendaciones emitidas por la institución navarra de control externo en materia de gestión de recursos públicos.

Habiendo concluido recientemente la legislatura, se ha considerado relevante la elaboración y emisión de un nuevo informe que recoja las principales recomendaciones emitidas en relación a la Administración de la Comunidad Foral desde 1995 hasta la actualidad, con la finalidad de que los nuevos responsables elegidos el 13 de junio del presente año cuenten con un documento resumen de los principales aspectos de mejora a introducir en la gestión pública.

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

Este informe se complementa con otro referido al ámbito del Sector Público Local.

II. OBJETIVO

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

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

- Analizar y resaltar las recomendaciones emitidas por esta Cámara en sus diversos informes relativos a la Administración de la Comunidad Foral y que permanecen vigentes en la actualidad.

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

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

III. ALCANCE Y LIMITACIONES

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

- Cuentas Generales del Gobierno de Navarra.
- Programas presupuestarios del Gobierno de Navarra.
- Otros informes sobre la Administración General de la Comunidad Foral.

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

El plazo temporal considerado ha sido fundamentalmente el período de 1995 a 1998.

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

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

- Referencia a la primera vez que se cita la recomendación en los informes de la Cámara.
- Departamento responsable de su implantación. En concreto, la denominación completa de los departamentos citados es la siguiente junto al nombre sintético que, en su caso, se le asigna:

Departamento	Abreviatura
Presidencia e Interior	PRESIDENCIA
Economía y Hacienda	HACIENDA
Administración Local	LOCAL
Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda	ORDENACION
Educación y Cultura	EDUCACION
Salud	SALUD

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	OBRAS PUBLICAS
Agricultura, Ganadería y Alimentación	AGRICULTURA
Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	INDUSTRIA
Bienestar Social, Deporte y Juventud	BIENESTAR SOCIAL

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

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

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

- Grado de dificultad en su implantación, de acuerdo con la opinión de esta Cámara: ALTO –A–, MEDIO –M– O BAJO –B–.

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

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

Como limitación que afecta al trabajo realizado señalamos que el informe hace referencia exclusivamente a las recomendaciones de carácter general de las que hemos constatado su vigencia y/o plena operatividad u oportunidad.

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

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

IV. RECOMENDACIONES

Del trabajo realizado, y a modo de conclusión general, esta Cámara de Comptos considera que la gestión pública foral se ha ido adaptando gradualmente a las necesidades que demanda una correcta y eficiente utilización de los recursos públicos. Así, desde el restablecimiento de la Cámara de Comptos en 1980 se han implantado, como más significativas y con mayor o menor acierto, las siguientes herramientas de gestión:

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

Además, progresivamente en el período 1995-1998 se han ido implantando otro tipo de recomendaciones relativas a la mejora de los procedimientos de gestión:

- Se han diseñado procedimientos homogéneos para el seguimiento y control del absentismo.
- Se sigue profundizando en la mejora de la gestión de deudores.
- En la memoria del Gobierno se proporciona mayor información sobre las grandes obras públicas.
- Se incorpora a la cuenta general la liquidación presupuestaria de los Organismos Autónomos y de los entes públicos.
- Se consolida la actuación de los servicios de auditoría.

- Los estados financieros se presentan de acuerdo con los esquemas y terminología del nuevo plan de contabilidad pública.

- Se aprueba una nueva Ley Foral sobre contratación pública.

- Se aprueba la Normativa Reguladora de la concesión, gestión y control de subvenciones.

- Se sigue avanzando en completar el inventario de bienes inmuebles, en coordinación con el catastro.

- Cumplimiento de la normativa en los anticipos de caja fija y pagos a justificar.

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

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

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

IV. 1. BALANCE

A. ACTIVO

Inmovilizado

Inmovilizado material-inmaterial/Inventario

1. Concluir el proceso de realización del inventario de bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno de Navarra, estableciendo y armonizando los criterios valorativos y los procedimientos administrativos. (HACIENDA/1991/A) *

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

Inmovilizado financiero

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

Deudores

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

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

6. Analizar sistemáticamente los derechos de cobro de la Hacienda Foral y agilizar sus gestiones de cobro para evitar posibles perjuicios y prescripciones. (DEPARTAMENTOS/1994/B)

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

Cuentas financieras

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

B. PASIVO**Contingencias**

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

Deudas a corto plazo

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

11. Contabilizar la totalidad de las cargas de la Seguridad Social dentro del ejercicio que correspondan. (HACIENDA/1992/B)

Cuentas de orden y especiales

12. Diseñar e implantar un conjunto de procedimientos administrativos que garanticen un ade-

cuado registro y control de los compromisos de gastos futuros. (HACIENDA-DEPARTAMENTOS/1991/B)

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

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

15. Implantar un Registro General de Avales y demás garantías otorgadas por el Gobierno de Navarra. (HACIENDA-INDUSTRIA/1994/B)

IV. 2. EJECUCION PRESUPUESTARIA**A. GASTOS****Personal****Plantilla orgánica**

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

Marco jurídico

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

18. Establecer con carácter definitivo el modelo de jubilaciones y pensiones aplicables a los funcionarios del Gobierno de Navarra no adscritos al sistema de Seguridad Social, evitando con ello la actual situación de transitoriedad y de inseguridad. (PRESIDENCIA/1991/A) *

Gestión de Personal

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

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

Modelo retributivo

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

22. En las retribuciones de altos cargos y empleados públicos deben primar los principios de transparencia y publicidad; ello exige, en consecuencia, el establecimiento de mecanismos informativos que permitan tanto al Parlamento como a los ciudadanos identificar el nivel retributivo total de los mismos. (PRESIDENCIA/1994/B) *

B. INGRESOS**Impuestos directos e indirectos**

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

24. Poner en práctica las medidas recomendadas en el informe de esta Cámara para conseguir que el plazo máximo de resolución de los recursos en materia tributaria no exceda de un año. (HACIENDA/1997/M) *

Presupuestos de gastos fiscales

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

26. Incluir en la Memoria de la Cuenta General un estudio sobre el grado de cumplimiento de las

previsiones anuales de los gastos fiscales. (HACIENDA/1994/B)

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

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

En las Cuentas Generales de 1997 indicábamos:

“En la actualidad existe la necesidad de nuevas reformas para registrar adecuadamente los compromisos plurianuales del Gobierno, cubrir las necesidades de los distintos centros gestores, diferenciar adecuadamente los diferentes tipos de contratos, gestionar adecuadamente el inventario y adaptarse al próximo cambio de moneda entre otras, ponen de manifiesto la oportunidad de plantearse un nuevo cambio de sistema más moderno, ágil y sencillo que solucione los problemas que la práctica de estos años ha puesto de manifiesto y nos permita poder dar una opinión favorable sin excepciones sobre el balance de situación.”

El Departamento de Economía y Hacienda es perfectamente consciente de este problema y está realizando los trabajos necesarios para poder disponer de un nuevo sistema en el próximo ejercicio de 1999.

28. Recomendamos continuar en la línea indicada poniendo los medios personales y financieros necesarios para poder disponer de un nuevo sistema contable más ágil, sencillo y eficaz que facilite la gestión y cubra las nuevas exigencias de los distintos centros gestores. (HACIENDA 1997/A)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Complementariamente a las anteriores recomendaciones, estimamos conveniente que:

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

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

IV. 5. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

37. Desarrollar las funciones asignadas a la Junta de Contratación administrativa, dotándola

de los medios necesarios, humanos, materiales y competenciales, en aras de lograr una mayor garantía del cumplimiento de legalidad y una mejora de la eficacia de la actividad contractual. (HACIENDA 1995/B)

38. Incrementar la supervisión y control de los proyectos de obras, supervisión que garantice su calidad y evite en lo posible que los errores e imprevisiones de los proyectos repercutan posteriormente en la fase de realización de las obras. (DEPARTAMENTOS/1997/M)*

IV. 6. SITUACION ECONOMICA DE LA HACIENDA FORAL

La situación económica de la Hacienda Foral ha mejorado sensiblemente en los últimos ejercicios, si bien hay que tener en cuenta que la mejora se produce fundamentalmente por un aumento de los ingresos, acorde con la situación económica general, por lo que esta Cámara debe insistir en las siguientes recomendaciones:

39. Revisión sistemática y estructurada de todas las políticas de gasto. (GOBIERNO DE NAVARRA/1994/A)

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

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

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

Informe que se emite a propuesta del Auditor D. Francisco Javier Sesma Masa, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 13 de agosto de 1999.

El Presidente: Luis Muñoz Garde

ANEXOS**ANEXO 1. CUADRO RESUMEN DE RECOMENDACIONES**

Nº	Concepto de la recomendación	Departamento	Grado de dificultad
INMOVILIZADO MATERIAL			
*1	Concluir el inventario	Hacienda	A
*2	Revisión de saldos contables	Hacienda	B
INMOVILIZADO FINANCIERO			
3	Revisión saldos préstamos	Departamentos	B
DEUDORES			
*4	Aplicar el principio de devengo	Hacienda	A
*5	Revisión saldos CAT	Hacienda	B
6	Control plazos prescripción	Departamentos	B
7	Control plazos traspaso Agencia Ejecutiva	Hacienda	B
CUENTAS FINANCIERAS			
8	Revisión "partidas pendientes de aplicación"	Hacienda	B
CONTINGENCIAS			
*9	Obligaciones derivadas del actual modelo de pensiones	Presidencia/Hacienda	M
DEUDAS A CORTO PLAZO			
*10	Tratamiento uniforme de las resultas	Departamentos/Hacienda	M
11	Contabilizar todas las cargas de la Seguridad Social	Hacienda	B
CUENTAS DE ORDEN Y ESPECIALES			
12	Seguimiento gastos futuros	Hacienda/Departamentos	B
13	Análisis vigencia avales recibidos	Hacienda/Departamentos	B
*14	Seguimiento avales constituidos	Hacienda/Industria	B
15	Implantar un registro general de avales	Hacienda/Industria	B
GESTION DE PERSONAL			
*16	Adecuación de la plantilla orgánica	Presid/Salud/Educac.	A
*17	Ley integración en grupos o cuerpos de los funcionarios	Presidencia	A
*18	Nuevo modelo pensiones y jubilaciones funcionarios	Presidencia	A
19	Presentación y ejecución gastos personal	Hacienda/Presidencia	M
20	Imputar todos los gastos personal a su programa	Hacienda/Departamentos	M
*21	Introducir elementos retributivos variables en la nómina	Presidencia	A
*22	Retribuciones no presupuestarias	Presidencia	B
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS			
*23	Completar proceso informatización de impuestos pendientes	Hacienda	M
*24	Órgano de resolución en materia tributaria	Hacienda	M
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES			
*25	Seguimiento y análisis gastos fiscales	Hacienda	A
26	Incluir en la memoria estudio sobre su grado de cumplimiento	Hacienda	B
OTRAS RECOMENDACIONES DE CONTROL INTERNO E INFORMACION CONTABLE			
27	Adaptación al nuevo Plan General de Contabilidad Pública	Hacienda	M
*28	Nuevo sistema contable	Hacienda	A
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS			
29	Mejora de la presentación formal	Hacienda/Departamentos	M
30	Definición objetivos e indicadores	Hacienda	A

31	Sistema de reparto cargas no directas	Hacienda	M
32	Seguimiento del grado de cumplimiento	Hacienda	M
33	Información a incluir en las cuentas generales	Hacienda	B
34	Actuaciones formativas personal	Presidencia	B
*35	Reflexión sobre las actuales técnicas presupuestarias	Gobierno de Navarra	A
*36	Implicación de todos los responsables de gestión	Gobierno de Navarra	A
CONTRATACION ADMINISTRATIVA			
37	Desarrollar las funciones Junta Contratación	Hacienda	B
*38	Supervisión de proyectos	Departamentos	M
SITUACION ECONOMICA HACIENDA FORAL			
39	Revisión políticas de gasto	Gobierno de Navarra	A
40	Implantar herramientas de gestión	Gobierno de Navarra	A
*41	Lucha contra el fraude fiscal	Hacienda	A
*42	Elaborar un plan económico	Hacienda	A

ANEXO 2. INFORMES EMITIDOS POR LA CAMARA DE COMPTOS EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION GENERAL DE LA COMUNIDAD FORAL EN EL PERIODO DE 1995 A 1998

Título del informe	B.O.PARLAMENTO	
	Número	Fecha
Informe asesoramiento regulación de la contratación administrativa	10	26-02-1996
Subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la fundación Fundescoop	48	05-09-1996
Informe de legalidad sobre complemento de equiparación cuerpos docentes UPNA	48	05-09-1996
Transferencias a instituciones sin fines de lucro	52	04-10-1996
Programa promoción de empleo 1994-1995	63	22-11-1996
Dietas, locomoción y gastos de viaje del Gobierno de Navarra 1995	63	22-11-1996
Autovía Irurtzun - Altsasu "Autovía de la Barranca"	4	23-01-1997
Cuentas generales de Navarra 1995	10	18-02-1997
Análisis del marco general de las transferencias comunitarias	15	05-03-1997
Fomento de la actividad industrial 1994 - 1995	19	20-03-1997
Enseñanza no universitaria en Navarra	26	14-04-1997
Gestión de personal (II). Retribuciones variables o ligadas a resultados y rendimientos. Departamento de Educación	32	07-05-1997
Ejecución del contrato de mantenimiento general del área de salud de Tudela (1995 - 1996)	38	27-05-1997
Liquidación de la autovía del norte	38	27-05-1997
Contrato de alquiler, lavado y planchado de ropa de los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea	38	27-05-1997
Programa minusválidos - 1995	55	04-08-1997
Universidad Pública de Navarra, 1996	6	15-01-1998
Ayudas del Gobierno de Navarra a la cárcel de Pamplona. Ejercicio 1996	6	15-01-1998
Cuentas Generales de Navarra 1996	14	20-02-1998
El consorcio de extinción de incendios y salvamento, 1996	44	16-06-1998
La gestión de personal III - Servicio Navarro de Salud/Osasunbidea	47	22-06-1998
Ayudas públicas concedidas a las empresas Porcelanas del Norte, SAL Manufacturas Navarra, SAL y Comercial Europea de Porcelanas, SAL (PONSAL Y COMEPOR)	50	29-06-1998
Criterios y procedimientos aplicados por la Institución Príncipe de Viana para la conservación y restauración de bienes muebles del patrimonio histórico artístico de Navarra	59	03-08-1998
Antecedentes y adjudicación de las obras de la variante de Olazagutía	59	03-08-1998

Inspección, prestaciones y conciertos sanitarios, 1996	60	05-08-1998
Expropiaciones de la autovía de la Barranca	61	13-08-1998
Órgano de informe y resolución en materia tributaria	61	13-08-1998
Procedimiento de adjudicación del concurso y formalización del concierto de traslado público sanitario	61	13-08-1998
Rescisión y nueva adjudicación del servicio de oxigenoterapia y otras terapias por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea	64	31-08-1998
Pagos por honorarios profesionales satisfechos a arquitectos, ingenieros y aparejadores	71	22-09-1998
Cuentas Generales de Navarra de 1997	87	11-11-1998
Programa presupuestario "Familia y comunidad"	94	15-12-1998
Obras del puerto de Belate	14	25-02-1999
Programa promoción del deporte y promoción juvenil - 1997	42	24-05-1999
Impuestos sobre sucesiones y sobre transmisiones y actos jurídicos documentados	24	23-03-1999
Programa sobre gestión del medio ambiente	23	22-03-1999

Informe de fiscalización sobre Recomendaciones emitidas en el ámbito del Sector Público Local (1995-1998), emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 13 de septiembre de 1999, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre Recomendaciones emitidas en el ámbito del Sector Público Local (1995-1998).

Pamplona, 14 de septiembre de 1999

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe de fiscalización sobre Recomendaciones emitidas en el ámbito del Sector Público Local (1995-1998), emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 17).
- II. Objetivo (Pág. 18).
- III. Alcance y limitaciones (Pág. 18).
- IV. Principales recomendaciones (Pág. 19).
 - IV.1. De carácter general (Pág. 19).
 - IV.2. Sistema contable-presupuestario (Pág. 20).
 - IV.3. Ejecución del presupuesto (Pág. 20).
 - IV.4. Procedimientos administrativo-contables (Pág. 20).
 - IV.5. Gestión de personal (Pág. 21).
 - IV.6. Gestión de compras (Pág. 21).
 - IV.7. Inversiones y contratación (Pág. 21).
 - IV.8. Gastos por transferencias (Pág. 22).
 - IV.9. Gestión de ingresos (Pág. 22).
 - IV.10. Tesorería (Pág. 22).
 - IV.11. Inventario-patrimonio (Pág. 22).
 - IV.12. Urbanismo (Pág. 23).
 - IV.13. Organismos autónomos (Pág. 23).
 - IV.14. Eficacia, eficiencia y economía (Pág. 23).
 - IV.15. Situación económico-financiera (Pág. 23).

Apéndices:

- 1. Evolución de la situación financiera del Sector Público Local (1994-1997) (Pág. 24).
- 2. Implantación del nuevo sistema contable en las entidades locales (Pág. 34).

Anexos:

- 1. Cuadros-resumen de recomendaciones (Pág. 36).
- 2. Relación de ayuntamientos que no han presentado las cuentas anuales en el periodo 1994-1997 (Pág. 39).
- 3. Relación de informes emitidos por la Cámara de Comptos en el ámbito del Sector Público Local de Navarra desde 1984 (Pág. 40).
- 4. Definición de indicadores utilizados (Pág. 42).

I. INTRODUCCION

En 1996, la Cámara de Comptos presentó un informe sobre las recomendaciones emitidas en el ámbito del Sector Público Local referidas al periodo de 1984 a 1994⁽¹⁾ y cuya finalidad era, entre otras, aportar al Parlamento y a los Poderes Ejecutivos –ayuntamientos y Gobierno de Navarra– surgidos de las elecciones de 1995 una compilación de las principales recomendaciones emitidas por la institución navarra de control externo en materia de gestión de recursos públicos locales.

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

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

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

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

II. OBJETIVO

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

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

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

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

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

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

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

III. ALCANCE Y LIMITACIONES

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

- Entidades locales fiscalizadas
- El Sector Público Local
- Revisión del cumplimiento del principio de legalidad a través del análisis de las fichas-resumen de contratación administrativa remitidas por las entidades locales, dentro de los límites y demás requisitos establecidos por la normativa vigente⁽²⁾.

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

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

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

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

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

- Su adscripción en las áreas de gestión previamente establecidas
- En general, el órgano responsable de su aplicación o desarrollo serán las propias entidades locales. Sin embargo, determinadas recomendaciones relativas a aspectos organizativos generales o de iniciativa legislativa corresponderá al Gobierno y/o al Parlamento de Navarra. Por tanto, se indicará esta circunstancia.
- Aquellas recomendaciones que esta Cámara considera prioritarias en su implantación irán especialmente resaltadas en letra negra y con un asterisco.

(2) En concreto, 100 millones de pesetas en el caso de contratos de obra y de gestión de servicios públicos, adjudicados por concurso o subasta, o 50 millones si se adjudican directamente y 25 millones en el caso de contratos administrativos distintos de los anteriores.

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

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

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

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

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

Queremos agradecer al personal de las entidades locales de Navarra, al del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra y al de la Federación Navarra de Municipios y Concejos la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

IV. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Como resumen y a modo de Conclusión General, esta Cámara de Comptos considera que la gestión pública local se ha ido adaptando gradualmente a las necesidades que demanda una

correcta y eficiente utilización de los recursos públicos.

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

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

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

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

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

IV.1. DE CARACTER GENERAL

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

- Definición del modelo organizativo y, como resultado de ello, del mapa municipal.

- Establecimiento de fórmulas asociativas intermunicipales (fusión, distritos administrativos, agrupaciones...)

- Reestructuración definitiva de los puestos de trabajo de secretario e interventor.

- Resolución definitiva de la situación de los Montepíos municipales.

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

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

- Regulación y normalización de auditorías financieras con carácter anual.

- Analizar la oportunidad de designar un gerente como responsable de las funciones de dirección, organización y coordinación de las dependencias y servicios municipales.

- Elaboración de la Memoria como un estado financiero más integrante de las Cuentas Anuales de la entidad.

(Ayuntamientos-Parlamento y Gobierno de Navarra/ B)

IV.2. SISTEMA CONTABLE-PRESUPUESTARIO

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

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

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

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

IV.3. EJECUCION DEL PRESUPUESTO

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

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

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

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

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

IV.4. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO-CONTABLES

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

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

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

–nómina, inventarios, registros...– con la contabilidad. **(Ayuntamientos/ M) ***

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

IV.5. GESTION DE PERSONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

IV.6. GESTION DE COMPRAS

25ª. Aplicar la normativa reguladora de los contratos de asistencia técnica, suministros y ges-

ción de servicios públicos, garantizando la aplicación de los principios de publicidad y libre concurrencia y utilizando de forma justificada el procedimiento negociado. **(Ayuntamientos/ B) ***

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

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

IV.7. INVERSIONES Y CONTRATACION

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

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

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

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

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

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

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

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

IV.8. GASTOS POR TRANSFERENCIAS

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

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

IV.9. GESTION DE INGRESOS

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

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

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

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

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

43ª. Respecto al Agente Ejecutivo:

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

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

(Ayuntamientos/M) *

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

IV.10. TESORERIA

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

- Dentro de lo razonable, una adecuada segregación de funciones.

- Control y uso restringido de la caja metálico.

- Arqueos y conciliaciones periódicas, debidamente documentadas.

- Firmas mancomunadas para la disposición de fondos.

(Ayuntamientos/ B) *

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

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

IV.11. INVENTARIO-PATRIMONIO

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

(Ayuntamientos/ A) *

IV.12. URBANISMO

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

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

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

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

IV.13. ORGANISMOS AUTONOMOS

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

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

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

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

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

58ª. Analizar la conveniencia de mantener determinados organismos autónomos, especial-

mente aquéllos cuya actividad administrativa se realiza o deba realizarse desde el propio Ayuntamiento. Al respecto podría estudiarse, entre otras fórmulas, la posibilidad de su conversión en servicio municipal descentralizado. (Ayuntamientos/ M)

IV.14. EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMIA

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

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

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

IV.15. SITUACION ECONOMICO-FINANCIERA

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

APENDICES

Apéndice 1. Evolución de la situación financiera de los ayuntamientos y mancomunidades (1994-1997)

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

APENDICE 1. EVOLUCION DE LA SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO LOCAL 1994-1997

Con este Apéndice se pretende realizar una aproximación a la evolución de la situación financiera de las entidades locales de Navarra –ayuntamientos, concejos, mancomunidades y agrupación de municipios– dentro del ámbito temporal objeto de este Informe.

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

- Evolución de la liquidación de presupuestos

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

A. AYUNTAMIENTOS Y CONCEJOS

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

- Los ingresos reconocidos evolucionan desde 53.106 millones –1994– hasta 64.755 millones

- Estructura de los gastos e ingresos en masas presupuestarias y en índices

- Ratios e indicadores más significativos, de acuerdo con los definidos en el anexo 4.

- Análisis del gasto funcional para los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes.

Determinados cálculos se estiman tanto en pesetas corrientes como constantes.

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

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

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

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

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

• En relación con el Producto Interior Bruto de Navarra⁽³⁾, los ingresos y gastos representan el siguiente porcentaje:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Respecto a los gastos, la evolución es la siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

Destacamos básicamente:

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

La estabilidad en la composición de las masas presupuestarias

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

Respecto a gastos,

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

Resaltamos:

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

Alrededor del 30 por ciento del gasto se destina a inversiones.

Disminución de las operaciones financieras en un 33 por ciento.

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

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

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

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

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

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

• Los ingresos tributarios por habitante han crecido en 15.054 pts, esto es, en un 37 por cien-

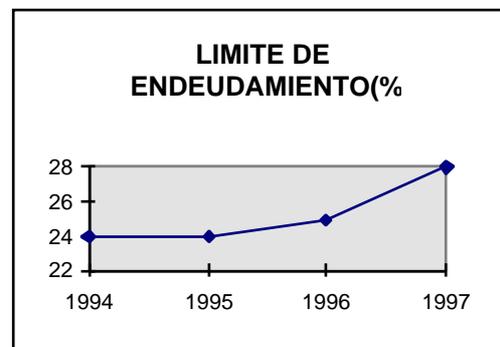
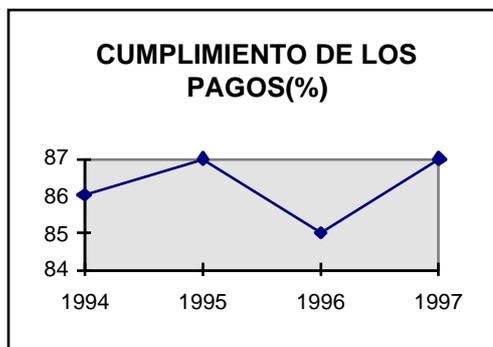
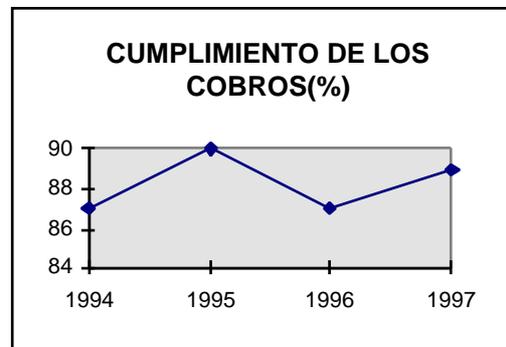
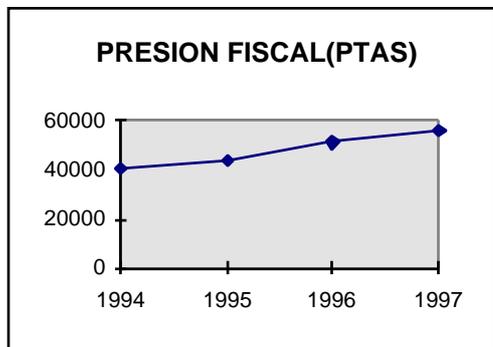
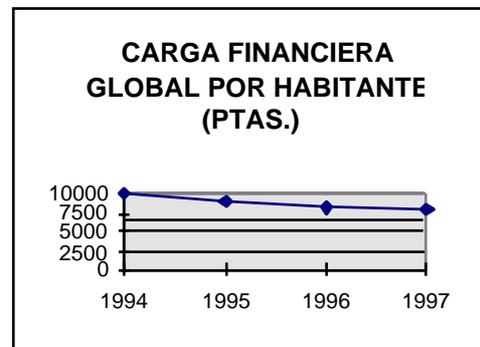
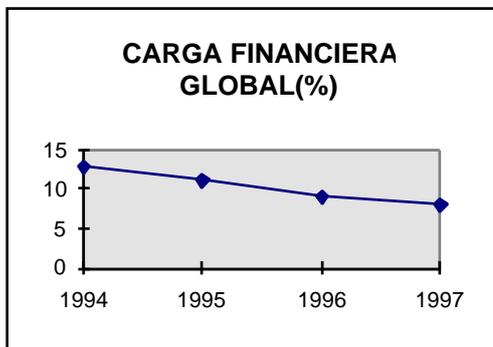
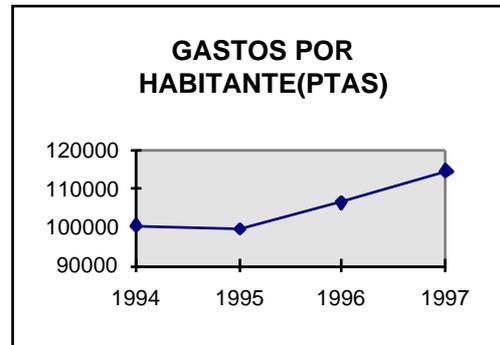
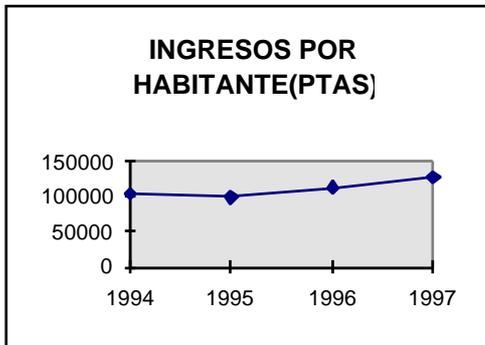
to, porcentaje que supera significativamente el crecimiento global experimentado por el total de ingresos en pesetas corrientes –22 por ciento–.

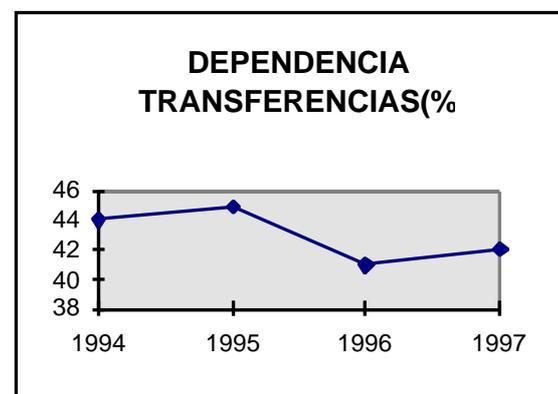
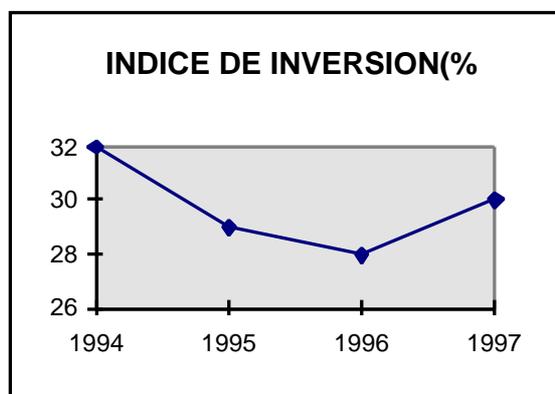
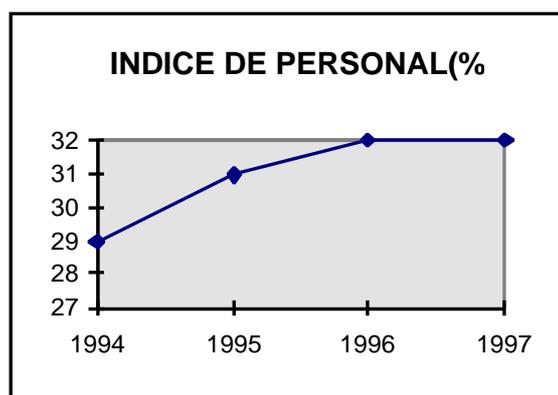
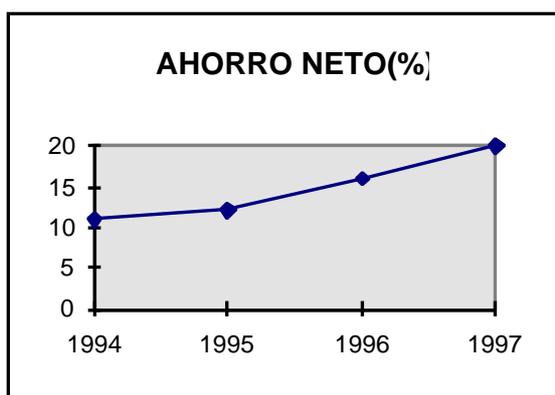
• La dependencia de subvenciones se ha reducido en dos puntos, situándose en 1997 en el 42 por ciento de los ingresos.

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

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

Evolución ratios 94-97 de Ayuntamientos y Concejos





• Por último, se muestra para los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes el gasto, aten-

diendo a la clasificación funcional, aplicable con carácter general desde 1995.

Ejecución funcional de gastos ayuntamientos >5.000 habitantes Evolución 1995-1997 por grupo de función (en miles de pesetas)						
Grupo funcional	Año 1995	% s/total	Año 1996	% s/total	Año 1997	% s/total
0.- Deuda publica	2.521.724	9	1.909.600	6	1.721.735	5
1.- Administración general	2.490.033	9	2.701.729	8	2.725.481	8
2.- Protección civil y seguridad ciudadana	2.312.274	8	2.703.531	8	2.884.196	9
3.- Seguridad, protección y promoción social	5.169.119	18	5.964.762	19	6.620.189	20
4.- Producc. de bienes pcos de carácter social	14.330.246	49	16.353.360	51	16.872.875	50
5.- Producc. de bienes de carácter económico	1.433.209	5	995.790	3	1.077.474	3
6.- Regulación económica de carácter general	646.786	2	715.683	2	727.738	2
7.- Regulación económica de sectores productivos	268.986	1	220.134	1	393.936	1
8.- OO.AA. Administvos, comerc., industr., o financ.	112.569	0	646.315	2	749.378	2
9.- Transferencias a administraciones públicas	180	0	2.718	0	366	0
Total	29.285.126	100	32.213.623	100	33.773.368	100

Prácticamente el 80 por ciento del gasto se destina a tres funciones, que permanecen con parecido peso específico en los tres ejercicios. En concreto, producción de bienes económicos de

carácter social con un 50 por ciento en 1997, seguridad y protección social con un 20 por ciento y protección y seguridad ciudadana con un 9 por ciento.

B. MANCOMUNIDADES Y AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS

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

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de la liquidación de los presupuestos de las man-

comunidades y agrupaciones de municipios para el periodo de 1994 a 1997.

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

Ejecución presupuesto de ingresos Mancomunidades (Derechos liquidados)					
Evolución 1994-97					
(en miles de pesetas)					
Concepto	Capítulo	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
Impuestos directos	1	0	0	0	0
Impuestos indirectos	2	0	0	0	0
Tasas y otros ingresos	3	1.084.922	5.104.446	4.432.015	5.918.094
Transferencias corrientes	4	806.833	1.268.632	1.024.769	1.892.387
Ingresos patrimoniales	5	31.148	201.826	193.463	152.290
Enajenación inversiones reales	6	8.178	29.478	11.466	104.296
Transferencias de capital	7	973.120	2.822.052	2.512.933	2.857.491
Variación activos financieros	8	105.715	125.742	116.112	70.449
Variación pasivos financieros	9	34.252	115.739	19.724	230.300
Total		3.044.168	9.667.915	8.310.482	11.225.307

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

• En relación al PIB de Navarra, la importancia de los gastos e ingresos⁽⁴⁾ de las mancomunidades se recoge en el cuadro siguiente. De su lectura se aprecian significativas alteraciones de valor

en el periodo; no obstante, según la tendencia de los últimos años, los gastos-ingresos de las mancomunidades se situarían en torno al 0,9 por ciento del PIB de la Comunidad Foral.

Porcentaje de gastos e ingresos sobre el PIB de Navarra				
	1994	1995	1996	1997
Ingresos/Gastos	0,3%	0,9%	0,7%	0,9%

• Si analizamos en pesetas constantes –año base 1994– la evolución de dichos presupuestos y

lo desglosamos en las principales masas presupuestarias, obtenemos para los ingresos y gastos:

Ingresos	1994	1995	1996	1997
Tributarios	100	445	372	485
Transferencias	100	217	181	237
Patrimoniales	100	562	479	585
Financieros	100	163	89	191
Total	100	291	241	317
Gastos	1994	1995	1996	1997
Funcionamiento	100	318	99	370
Inversiones	100	283	463	259
Financieros	100	236	193	257
Total	100	285	251	302

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

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

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

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

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

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

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

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

• Por último, se muestra la evolución de los indicadores y ratios, observándose importantes

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

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

C. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA

De acuerdo con la información obtenida y con las limitaciones puestas de manifiesto en aparta-

dos anteriores, en el cuadro siguiente se muestra la evolución de la deuda viva de los entes locales (en millones):

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

De su análisis destacamos:

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

tes de financiación para sufragar los gastos en que han incurrido en el periodo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

APENDICE 2. IMPLANTACION DEL NUEVO SISTEMA CONTABLE EN LAS EE.LL. DE NAVARRA

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

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

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

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

Los fines que se persiguen con la contabilidad son básicamente:

- Establecer el balance de la entidad.
- Determinar sus resultados.
- Registrar la ejecución de los presupuestos.
- Registrar y controlar los movimientos de Tesorería.

- Formación de la Cuenta General.
- Facilitar los controles de legalidad, financiero y de eficacia.
- Posibilitar la formación del inventario municipal.

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

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

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

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

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

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

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

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

Se crea una Comisión de Seguimiento.

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

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

3º. FASE 1ª (1994-1996). Se implanta de forma voluntaria y experimental el Plan en todos

los ayuntamientos con población superior a 5.000 habitantes y en dos mancomunidades, incluyéndose sus organismos autónomos. Ello supuso un total de 46 entidades locales.

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

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

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

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

Decreto Foral 270/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de presupuestos y de gastos público o también denominado de gestión presupuestaria.

Decreto Foral 271/1998, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, en materia de estructura presupuestaria.

Decreto Foral 272/1998, de 21 de septiembre, por el que se aprueba la Instrucción General de Contabilidad para la Administración Local de Navarra.

Decreto Foral 273/1998, de 21 de septiembre, por el que se aprueba la Instrucción de Contabilidad Simplificada para la Administración Local de Navarra aplicable a entidades locales con población inferior a 3.000 habitantes

Con estos decretos, y tal como indica la exposición de motivos del decreto de gestión presupuestaria, se persigue, por un lado, cumplir las previsiones de la Ley Foral de las Haciendas Locales en esta materia y, por otro, posibilitar el desarrollo de otros aspectos presupuestarios de los que se precisaba un mayor detalle y explicación.

Con su promulgación, la Comunidad Foral completa el diseño del sistema presupuestario-contable a aplicar por las entidades locales de Navarra y da por concluido el proceso experimental de implantación de la nueva contabilidad pública local.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANEXOS

Anexo 1. Cuadros-resumen de recomendaciones.

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

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

Anexo 4. Definición de indicadores utilizados.

ANEXO 1. CUADROS-RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Los cuadros siguientes reflejan un resumen de las recomendaciones emitidas.

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

- por un lado, el número de veces que se citan las recomendaciones de cada una de las áreas así como su peso específico sobre el total de recomendaciones.

- por otro lado, el número de entidades a las que se les indica esas recomendaciones así como su porcentaje sobre el total de entidades.

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

CUADRO A.				
Estadística de recomendaciones por áreas generales				
Recomendaciones	Número de recomendaciones	% s/ total	Entidades a que afectan	% s/ entidades
De carácter general	8	0,6	5	14
Sistema contable presupuestario	49	3,7	29	78
Ejecución del Presupuesto	251	18,9	37	100
Procedimientos admntvo-contables	93	7,0	29	78
Gestión de Personal	122	9,2	34	91
Gestión de compras	80	6,0	32	86
Contratación administrativa	108	8,1	31	84
Gastos por Transferencias	22	1,7	15	40
Gestión de Ingresos	179	13,5	35	95
Tesorería	80	6,0	27	73
Patrimonio e Inventario	83	6,2	32	86
Urbanismo	36	2,7	23	62
Organismos Autónomos	196	14,7	18	49
Eficacia, eficiencia, y economía	5	0,4	3	10
Situación económico financiera	19	1,4	7	19
Total	1331	100%	--	--

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

*34	Operaciones de cierre	Ayuntamientos	B
35	Repercusión futura de gtos. funcionam.	Ayuntamientos	M
Gastos por Transferencias			
*36	Normalizar procedimientos	Ayuntamientos	B
37	Revisión de las aplicaciones	Ayuntamientos	B
Gestión de ingresos			
*38	Aprobación ordenanzas, tipos y padrones	Ayuntamientos	B
39	Conciliar gestión-contabilidad-recaudación	Ayuntamientos	M
40	Aplicar recargos	Ayuntamientos	B
*41	Control de pendientes de cobro	Ayuntamientos	B
42	Control de ingresos directos	Ayuntamientos	B
*43	Agente ejecutivo	Ayuntamientos	M
44	Estudios de costes	Ayuntamientos	A
Tesorería			
*45	Procedimientos mínimos y básicos	Ayuntamientos	B
46	Provisión de deudores de dudoso cobro	Ayuntamientos	M
47	Planes de Tesorería	Ayuntamientos	M
Inventario-Patrimonio			
*48	Actualizar inventario	Ayuntamientos	A
49	Escriturar e inscribir bienes	Ayuntamientos	A
Urbanismo			
50	Adaptar planeamiento municipal	Ayuntamientos	A
*51	Constituir el Patrimonio Mpal. del Suelo	Ayuntamientos	M
*52	Transparencia en las operaciones	Ayuntamientos	M
53	Incorporar personal propio	Ayuntamientos	M
Organismos Autónomos			
*54	Aplicación de la normativa pública local	Ayuntamientos	B
*55	Definición de modelo organiz. municipal	Ayuntamientos	M
56	Contabilidad adecuada y apropiada	Ayuntamientos	B
*57	Procedimientos. de control desde el Ayto.	Ayuntamientos	B
58	Reconversión a serv. municipales. descentr.	Ayuntamientos	M
Eficacia, eficiencia y economía			
59	Nuevas técnicas presupuestarias	Ayuntamientos/GN	A
*60	Sistema de costes simplificado	Ayuntamientos/GN	M
61	Retribuciones variables	Ayuntamientos/GN	A
Situación económico-financiera			
*62	Contención y racionalización del gasto e ingreso	Ayuntamientos	A

PN: Parlamento de Navarra

GN: Gobierno de Navarra

ANEXO 2. AYUNTAMIENTOS QUE NO HAN PRESENTANDO CUENTAS EN EL PERIODO 1994-1997

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

Al respecto indicar que la Cámara de Comptos ha requerido a los ayuntamientos anteriores a que presenten urgentemente ante el Departamento de

Administración Local del Gobierno de Navarra la información presupuestaria pendiente.

ANEXO 3. RELACION DE INFORMES EMITIDOS POR LA CAMARA DE COMPTOS EN EL AMBITO DEL SECTOR PUBLICO LOCAL DE NAVARRA DESDE 1984.

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

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

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

(1) Revisión limitada

(2) Reforma consultorio

(3) Informe sobre la gestión urbanística

(4) Adecuación casa-colegio

(5) Informe sobre la construcción de la casa del Valle de Aezkoa en Aríbe

(6) Ejercicio 1994 e inversiones 1995 y 1996

(7) 1982 a 1985

(8) Burgui, Garde, Isaba, Roncal, Urzainqui, Uztárroz, Vidángoz y Junta del Valle de Roncal

ANEXO 4. DEFINICION DE LOS INDICADORES UTILIZADOS

- Superávit/déficit presupuestario:

Total derechos reconocidos – Total obligaciones reconocidas

- Grado de ejecución de ingresos:

$\frac{\text{Total derechos reconocidos}}{\text{Presupuesto definitivo}} \times 100$

- Grado de ejecución de gastos:

$\frac{\text{Total obligaciones reconocidas}}{\text{Presupuesto definitivo}} \times 100$

- Cumplimiento de los cobros:

$\frac{\text{Total cobros}}{\text{Total derechos reconocidos}} \times 100$

- Cumplimiento de los pagos:

$\frac{\text{Total pagos}}{\text{Total obligaciones reconocidas}} \times 100$

- Nivel de endeudamiento:

$\frac{\text{Carga financiera (caps. 3 y 9)}}{\text{Ingresos corrientes (caps. 1-5)}} \times 100$

- Límite de endeudamiento:

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

- Capacidad de endeudamiento

Límite-Nivel de endeudamiento

- Ahorro neto:

Ingr. crttes. (caps. 1-5)

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

- Índice de personal:

$\frac{\text{Obligaciones reconocidas personal (cap. 1)}}{\text{Total obligaciones reconocidas}} \times 100$

- Índice de inversión:

$\frac{\text{Gastos de inversión (caps. 6 y 7)}}{\text{Total obligaciones reconocidas}} \times 100$

- Dependencia subvenciones:

$\frac{\text{Derechos reconocidos por transferencias (caps. 4 y 7)}}{\text{Total derechos reconocidos}} \times 100$

- Ingresos por habitante:

$\frac{\text{Total derechos reconocidos}}{\text{Población de derecho}}$

- Gastos por habitante:

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

- Gastos corriente por habitante:

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

- Presión fiscal o Ingresos tributarios por habitante:

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

- Carga financiera por habitante:

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

Informe de fiscalización sobre el programa presupuestario “Policía Foral, ejercicio 1998”, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 13 de septiembre de 1999, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre el programa presupuestario “Policía Foral, ejercicio 1998”.

Pamplona, 14 de septiembre de 1999

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe de fiscalización sobre el programa presupuestario “Policía Foral, ejercicio 1998”, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 43).
 - II. Objetivo, alcance y limitaciones (Pág. 44).
 - III. Opinión y resumen de conclusiones y recomendaciones (Pág. 45).
 - IV. Ejecución presupuestaria. (Pág. 47).
 - V. Comentarios, conclusiones y recomendaciones sobre la ejecución presupuestaria (Pág. 47).
- Anexo 1.** Organigrama de Policía Foral a 31-12-98 (Pág. 54).
- Anexo 2.** Indicadores (Pág. 55).
- Alegaciones presentadas por el Jefe del Servicio de Policía Foral (Pág. 55).

I. INTRODUCCION

I.1. ANTECEDENTES Y FUNCIONES

Los antecedentes de la Policía Foral se remontan a 1928, cuando la Diputación Foral de Navarra creó el Cuerpo de Policías de Carreteras, que era el único cuerpo que realizaba funciones de vigilancia y regulación del tráfico en Navarra hasta 1942.

Entre 1959 y 1962 hubo diversos contenciosos con el Gobierno por el recorte de funciones realizado al haber atribuido la competencia de tráfico a los Gobernadores Civiles.

En 1964 se reorganizó el cuerpo, pasó a ser Policía Foral, se ampliaron sus funciones y se estableció un plan de aumento de efectivos y

recursos. En aquella época se estableció que el Jefe de la Policía Foral debía proceder de las Fuerzas Armadas.

Entre 1964 y 1982 la plantilla de la Policía Foral creció, pasando de 17 a 90 miembros, y asumió nuevas funciones: vigilancia de edificios e instalaciones y protección de autoridades.

Con el Amejoramiento del Fuero (LORAFNA-1982) se estableció la competencia de Navarra para la regulación del régimen de la Policía Foral, con posibilidad de ampliar sus funciones dentro del marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS). Así, en 1987 se aprobó la Ley de Cuerpos de Policía de Navarra (LFCPN), en la que se regulan las funciones, organización y estatuto de sus miembros.

Se amplió la plantilla hasta 262 miembros en 1993. Se asumieron nuevas funciones: juego y espectáculos y protección ecológica y se le dotó de nuevos recursos materiales.

El Parlamento de Navarra aprobó en 1994 el “Plan Director de Organización y Funciones de la Policía Foral de Navarra” con el que se ha llegado a una plantilla de 447 agentes en 1998, previniéndose que fuera de 612 en el año 2000.

I.2. CONTENIDO DEL PROGRAMA

El Programa “Policía Foral”, según se describe en los Presupuestos Generales de Navarra de 1998, está asignado a la Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia e Interior y en concreto al Servicio de la Policía Foral.

Los objetivos y acciones de la Policía Foral son las siguientes:

- Vigilancia y protección de edificios e instalaciones públicas.
- Seguridad ciudadana.
- Protección de autoridades.
- Vigilancia y control del tráfico.
- Vigilancia y control del transporte de mercancías peligrosas.
- Control y seguimiento de actividades deportivas y recreativas.
- Vigilancia y control del juego y espectáculos.
- Actividades de protección del medio ambiente.

- Investigación de accidentes.
- Actividades de investigación de delitos.
- Recepción de denuncias.
- Cooperación con el Instituto Navarro de Administración Pública.
- Atención al ciudadano.
- Cooperación con el Servicio de Protección Civil.
- Elaboración de atestados.
- Colaboración con las entidades locales en seguridad ciudadana.
- Cooperación con las unidades de policía judicial.
- Cooperación con el Instituto Navarro de Salud Laboral.
- Cooperación con el Instituto Navarro de Bienestar Social.
- Cooperación con entidades locales.
- Dotación de recursos humanos y materiales a la Policía Foral en aplicación del Plan Director.

La Policía Foral está organizada en secciones, cada una de las cuales presenta un conjunto de indicadores que por su extensión incluimos como Anexo 2.

Los recursos financieros que se asignan al Programa ascienden a 3.520 millones, y se prevé generar unos pequeños ingresos de 9 millones de pts., con el siguiente detalle:

Resumen por Capítulos económicos			
Gastos		Ingresos	
Gastos de Personal	2.737	Tasas, precios públicos y otros ingresos	9
Gastos bienes corrientes	311		
Inversiones reales	472		
Total gastos	3.520	Total ingresos	9

La descripción del Programa aporta además la legislación aplicable que relacionamos a continuación:

- Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra.
- Ley Foral 10/1992, de 2 de julio, modificación del Reglamento de ingreso-ascensos de la Policía Foral.

- Decreto Foral 155/1988, de 19 de mayo, Reglamento de organización de la Policía Foral.

- Decreto Foral 101/1989, de 27 de abril, Reglamento de personal de los cuerpos de Policía de Navarra.

- Decreto Foral 340/1990, de 20 de diciembre, crea la Sección de Protección Ecológica.

II. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES

II.1. OBJETIVO

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 29 de Diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha incluido en su plan de actuación la fiscalización del Programa Presupuestario "Policía Foral", correspondiente a los Pre-supuestos Generales de Navarra de 1998.

Con la realización de este trabajo se persiguen los siguientes objetivos:

- Contrastar que la ejecución presupuestaria del programa, en sus diferentes epígrafes económicos, recoge los gastos e ingresos que le son imputables.

- Verificar el cumplimiento de la legalidad aplicable a la ejecución del programa.

- Analizar y evaluar los sistemas de control interno implantados por las unidades responsables del programa, proponiendo, en su caso, las recomendaciones que se consideren oportunas en orden a su mejora.

- Analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

II.2. ALCANCE

Teniendo en cuenta los objetivos anteriores, el trabajo se ha centrado en la revisión tanto de los procedimientos administrativos aplicados como del presupuesto del programa para 1998, analizando y evaluando los aspectos de organización, contabilidad y control interno que se han considerado convenientes, así como estudiando el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

Como metodología se han aplicado los programas habitualmente utilizados por esta Cámara recogidos en sus Guías de Auditoría y desarrollados dentro de las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado español.

II.3. LIMITACIONES

La consecución del objetivo de analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía del Programa ha estado limitado por la falta de desarrollo de unos indicadores adecuados, así como por la ausencia de un seguimiento sistemático del grado de adecuación y cumplimiento de los indicadores propuestos.

El trabajo de campo se ha desarrollado en los meses de abril, mayo y junio de 1999 por un equipo integrado por dos técnicos de auditoría y un auditor, y ha contado, además, con la colaboración permanente de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara.

Queremos agradecer al personal del Servicio de Policía Foral la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

III. OPINION Y RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con los objetivos relacionados en el epígrafe II del Informe, nuestra opinión se estructura como sigue:

III.1. EJECUCION PRESUPUESTARIA

La liquidación de ingresos y gastos de la Policía Foral correspondiente al ejercicio de 1998 refleja de una manera razonable la actividad realizada, si bien existen 77 millones cargados en exceso en gastos corrientes que corresponden a otras actividades o programas.

III.2. LEGALIDAD

En general, la actividad del Presupuesto del Programa se realiza de acuerdo con el principio de legalidad.

III.3. ORGANIZACION Y CONTROL INTERNO

En general, los procedimientos de control interno aplicados garantizan un control adecuado de los recursos del programa. No obstante, en el epígrafe V del Informe se incluyen una serie de recomendaciones tendentes a mejorar la organización y control interno de la Policía Foral, referidas a las áreas de personal, gastos corrientes e inversiones y que se refieren básicamente a:

- Incrementar el control de las retribuciones variables, complementos y horas de preparación física.

- Recopilar y aprobar con el rango legal suficiente toda la normativa y acuerdos del área de personal.

- Incrementar el control de los gastos de reparación y mantenimiento de vehículos, y del almacén de vestuario y equipamiento.

- Mejorar la programación de las compras de vehículos.

- Analizar la oportunidad de descentralizar determinadas compras de materiales muy específicos que podrían ser realizadas por la Policía.

- Supervisar adecuadamente los proyectos de obras e implantar un expediente administrativo centralizado de las mismas.

III.4. EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMIA

La falta de desarrollo de unos indicadores adecuados así como la ausencia de un seguimiento sistemático del grado de adecuación y cumplimiento de los indicadores propuestos nos impiden opinar sobre el grado de eficacia, eficiencia y economía de las diferentes unidades de la Policía Foral en el desarrollo de sus funciones.

En un programa como este, "Policía Foral", con un colectivo de 447 personas a 31-12-98, encargado de la seguridad de autoridades, edificios públicos, tráfico, juegos y espectáculos y protección ecológica, la eficacia, eficiencia y economía en la consecución de sus objetivos viene determinada en gran medida por:

- Una adecuada organización.
- Clara delimitación de competencias y responsabilidades.
- Programación razonable de los diversos servicios.
- Formación y motivación de su personal.
- Dotación de los medios técnicos necesarios para desarrollar su labor.
- Desarrollo de buenos indicadores que ayuden a controlar y mejorar el grado de eficacia, eficiencia y economía.

A continuación incluimos una serie de recomendaciones tendentes a mejorar la eficacia, eficiencia y economía del programa, incidiendo sobre la:

III.4.1. Organización

Una adecuada organización de la Policía Foral, en nuestra opinión, exige:

- Un consenso político amplio sobre el modelo de Policía que se pretende desarrollar en Navarra.

- Un desarrollo normativo que regule claramente la organización del cuerpo de policía, su rango y sus funciones.

- Un reglamento de destinos que asigne los efectivos necesarios de cada unidad y los criterios para el acceso a los mismos.

- Desarrollar el organigrama que se deriva de los puntos anteriores, básicamente en lo que se refiere a las jefaturas. En la actualidad hay numerosas plazas vacantes de oficiales y mandos, previstas en el Plan Director que contempla un colectivo de 600 policías. No obstante, si se asumen totalmente las competencias de tráfico, policía judicial, medio ambiente, instituciones penitenciarias, justicia ..., será necesario efectuar un replanteamiento del Plan Director.

III.4.2. Delimitación de competencias

Consideramos necesario que se negocie con el Estado un convenio que delimite claramente las competencias y responsabilidades de la Policía Foral, particularmente relevante en cuanto a tráfico y policía judicial, hoy compartidas, que pueden generar conflictos y problemas.

III.4.3. Programación adecuada de las unidades

El adecuado soporte normativo de la organización, una clara delimitación de competencias y responsabilidades y el desarrollo del organigrama de cada unidad permitirán una razonable programación de los servicios, evitando la proliferación de horas extras, particularmente relevantes en aquellas unidades cuyas competencias son compartidas.

III.4.4. Formación y motivación del personal

La formación permanente del personal así como el mantenimiento de una adecuada motivación son requisitos indispensables para la eficacia y eficiencia del Programa.

Se hace necesario un desarrollo reglamentario de los cursos de formación, adecuándolos a las necesidades de los diferentes servicios a prestar y que sirvan además de base para el desarrollo de una carrera profesional dentro de la policía, aspecto este que presenta amplios márgenes de desarrollo en la actualidad.

III.4.5. Dotación de medios técnicos

El amplio consenso político necesario para el desarrollo de una Policía Foral, comentado en el apartado de organización, debe permitir asignar

los recursos necesarios y suficientes para dotar a la policía de las instalaciones y del material técnico necesario para desarrollar su labor con eficacia.

En la actualidad la preparación física de los policías, aspecto de importancia en este colectivo, es realizada individualmente y sin un control adecuado en un gimnasio privado.

Entendemos que este aspecto debería reglamentarse adecuadamente, preparando físicamente al personal de acuerdo con las distintas responsabilidades de cada unidad en instalaciones propias de la policía y supervisados por personal técnico en la materia.

III.4.6. Desarrollo de indicadores

Como vimos en la introducción del Informe, el Programa se acompaña de una serie excesivamente amplia de indicadores (Anexo 2), basados en general en el número de actuaciones, servicios, informes, atestados, etc. de las diferentes unidades que, en general, estimamos que no son adecuados para determinar el grado de eficacia y eficiencia. Por otra parte tampoco existe un seguimiento normalizado de los mismos, reduciéndose su propuesta a cumplimentar un requisito administrativo.

En nuestra opinión deberá realizarse un esfuerzo en desarrollar un conjunto de indicadores mucho más reducido que realmente sirvan para la medición de la eficacia, eficiencia y economía de las diferentes unidades de la Policía, aportando por nuestra parte los siguientes sugerencias al respecto:

- Actualizar y reprogramar la ejecución del Plan director en diferentes fases, lo que permitirá, al final de cada ejercicio, valorar el grado de realización del mismo.

- Realizar encuestas periódicas acerca del grado de satisfacción que aportan al público en general las diferentes unidades de la Policía y analizar las reclamaciones o defectos que se pongan de manifiesto, desarrollando indicadores medibles que permitan analizar cómo dichos defectos se van subsanando.

- Analizar y evaluar los tiempos de respuesta de las diferentes unidades, básicamente de tráfico y desarrollar indicadores para evaluar su evolución.

- Desarrollar un sencillo control de costes de las diferentes unidades y establecer unos planes de reducción de los mismos mediante una adecuada planificación que reduzca gastos, horas extras ...

- Realizar una memoria al final del ejercicio donde se analice y evalúe el grado de cumplimiento de los indicadores propuestos.

IV. EJECUCION PRESUPUESTARIA.

La ejecución presupuestaria del Programa en el ejercicio 1998 es la siguiente (en miles de pts.):

Presupuesto de Gastos	Inicial	Consolidado	Ejecutado	% ejecución
Gastos de personal	2.736.789	2.163.449	1.919.681	89%
Gastos corrientes	310.900	372.442	356.936	96%
Inversiones	472.110	410.210	207.706	51%
Totales	3.519.799	2.946.101	2.484.323	84%

Presupuesto de Ingresos	Inicial	Consolidado	Ingresado	% ejecución
Tasas, precios públicos y otros ingresos	9.450	9.450	9.502	100

V. COMENTARIOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

principal de gasto, con una ejecución de 1.919 millones en 1998, representa el 77% del Programa, con el siguiente detalle de ejecución:

V.1. PERSONAL

Las retribuciones del personal es el capítulo

(en miles)						
Concepto	Inicial	Consolidado	Ejecutado	% ejec.	s/total programa	% aumento s/1997
Retribuciones personal eventual	7.341	7.341	7.340	100	0	2
Retribuciones total fija funcionarios	2.199.003	1.638.483	1.555.917	95	63	13
Seguridad social	380.051	367.230	211.783	58	9	35
Horas extraordinarias	31.855	41.355	39.887	96	2	48
Remuneración días festivos	83.409	73.909	71.987	97	3	(-3)
Turnos de noche	35.130	35.130	32.767	93	1	6
Total capítulo 1	2.736.789	2.163.449	1.919.681	89	77	14

Los efectivos, a 31-12-98, son 447 personas con la siguiente distribución:

	Plantilla
Jefatura	1
Gabinete técnico	72
Tráfico	140
Protección de edificios	131
Protección de autoridades	63
Juego y espectáculos	11
Protección ecológica	29
Total	447

Además de estos puestos ocupados, existen 231 vacantes con la siguiente distribución:

	Vacantes
Oficial	5
Inspector	8
Subinspector	16
Sargento	35
Cabo	65
Policía	102
Total	231

Hemos verificado las retribuciones fijas, así como las retribuciones variables de las nóminas (horas extras, festivos, horas nocturnas y dietas) de la plantilla de la Policía Foral y, en conclusión, estimamos que las cantidades contabilizadas por dichos conceptos en el presupuesto de 1998 son razonables.

No obstante, de nuestra revisión, se derivan una serie de recomendaciones en orden a mejorar la gestión y control de este área de gastos de personal.

Recomendamos:

- *La implantación de un control a posteriori que cuadre y compruebe que las retribuciones variables mensuales contabilizadas coinciden con las aprobadas mediante Resolución del Director General de Interior.*

- *Que los partes de trabajo incluyendo las horas extras sean firmados y autorizados por el responsable de las diferentes secciones.*

- *Revisar y actualizar anualmente la relación de trabajadores que tienen derecho al complemento por turnos rotatorios, y verificar periódicamente su cumplimiento.*

- *Realizar un control adecuado de las horas invertidas por el personal en su preparación física.*

- *Realizar una recopilación de toda la normativa y acuerdos aplicables al área de personal, dotándola del rango legal adecuado, de manera que se pueda disponer de un marco claro de referencia.*

V.2. GASTOS CORRIENTES

El capítulo 2 de gastos corrientes de 1998 tiene una ejecución de 357 millones, lo que representa un 14% del total de gastos del Programa con un 96% de porcentaje de ejecución sobre el presupuesto definitivo según el siguiente detalle (en miles de pesetas):

Concepto	Ejecutado	% ejecución
Arrendamiento de edificios y otras cons.	3.286	91
Licencias de uso	176	100
Reparación y conservación de edificios	9.334	96
Reparación y mantenimiento de vehículos	24.495	100
Cubiertas y cámaras	22	2
Material de oficina ordinario no inventariable	3.945	90
Prensa, revistas, libros y otras publicaciones	1.040	99
Avituallamiento en servicios	2.518	87
Fármacos: botiquines	3	2
Suministros de consumo y reposición	13.079	100

Concepto	Ejecutado	% ejecución
Pólizas de seguros y otros riesgos	13.699	97
Atenciones protocolarias y representativas	2.329	94
Publicidad y propaganda	1.319	100
Reuniones, conferencias y cursillos	2.692	100
Otros gastos diversos	1.165	97
Servicios de limpieza y aseo	11.098	99
Asistencia técnica para mantenimiento	41.000	100
Energía eléctrica, agua y gas	1.914	77
Combustibles y lubricantes	33.930	84
Material de limpieza y aseo	1.049	85
Vestuario y equipamiento del personal	37.548	95
Otros suministros auxiliares	586	98
Dietas, locomoción y gastos de viaje	23.156	100
Vestuario y equipamiento del personal	7.693	75
Medios aéreos y otros servicios	119.860	100
Total capítulo 2	356.936	96

Respecto al ejercicio anterior, la ejecución del capítulo ha aumentado un 18%. Los aumentos más importantes se han producido en asistencia técnica para el mantenimiento de la flota de vehículos y contratación de medios aéreos, por el aumento del parque y ampliación del servicio del helicóptero.

Para la revisión de este capítulo hemos tomado la siguiente muestra de líneas de gasto, que representan el 79% del total.

Muestra líneas de gasto	Ejecución (millones)
Medios aéreos y otros servicios	120
Asistencia técnica mantenimiento flota vehículos	41
Reparación y mantenimiento de vehículos	24
Pólizas de seguros	14
Servicios de limpieza y aseo	11
Combustibles y lubricantes	34
Vestuario y equipamiento de personal	38
Total	282

V.2.1. Medios Aéreos y otros servicios

El gasto de este concepto es de 120 millones en 1998, un 40% más que los 86 millones de 1997.

El gasto corresponde a la contratación de los servicios de helicóptero para la asistencia en operaciones relacionadas con la Protección y Seguridad ciudadana y Protección civil. Es decir, no sólo

cubre los servicios de la Policía Foral, sino también de la lucha contra incendios, salvamentos, rescates y transportes sanitarios de urgencia.

En concreto el servicio consiste en la disposición exclusiva, las 24 horas del día, de un helicóptero, con su correspondiente equipamiento y dotación de personal, con un límite de 900 horas, durante los tres años de duración del contrato.

Además, y como mejora respecto del servicio inicialmente demandado, se incluyen, durante los meses de julio y agosto, hasta 100 horas de un helicóptero de refuerzo, 'helitanque', para la campaña de verano de lucha contra incendios forestales.

En agosto, se firmó un nuevo contrato con la empresa, ampliando el contrato anterior, que comprende el servicio del helitanque durante 45 días más, del 1 de septiembre al 15 de octubre, con una ampliación de 35 horas respecto de las 100 iniciales.

Como decíamos previamente, el helicóptero se utiliza por Bomberos, Policía y SOS Navarra, siendo este último quien coordina las salidas y conoce en todo momento la situación del aparato.

De acuerdo con el resumen de las horas de vuelo realizadas en 1998, a la policía le corresponde únicamente el 43% de los servicios del contrato inicial, y ninguno de los de la ampliación, lo que supone que a este programa de Policía

Foral se le han cargado 77 millones de gasto en exceso, que corresponden a otras actividades.

Analizado el expediente de contratación del helicóptero, adjudicado por concurso abierto, estimamos que el mismo se ha realizado de acuerdo con la legislación vigente, asegurando la transparencia, publicidad y concurrencia.

V.2.2. Gastos de reparación y mantenimiento de vehículos

Los gastos de reparación y mantenimiento de los vehículos de la Policía se recogen en dos líneas contables:

- Asistencia técnica para el mantenimiento global vehículos: 41 millones.
- Reparación y mantenimiento de vehículos: 24 millones.

En el año 1997 los gastos totales contabilizados ascendieron a 49 millones, por lo que se ha producido un aumento de gasto del 33%.

La reparación y mantenimiento de los vehículos de la Policía se gestiona, al igual que para el resto de vehículos del Gobierno de Navarra, por el Servicio de Asistencia Técnica de Interior, del que depende el Parque de Vehículos. Desde la Policía únicamente se gestiona la reparación, mantenimiento de equipos y elementos accesorios a los vehículos, como equipos de comunicación, alcoholímetros ...

En el año 1998 funciona por primera vez un nuevo sistema para la gestión del Parque de vehículos, que consiste en contratar con una empresa, y por un precio fijo, el control y los costes de las reparaciones y el mantenimiento normal de los vehículos. El servicio incluye el control de los trabajos de los talleres, en cuanto a calidad y precios aplicados, y estudios estadísticos de costes, tipos de avería, etc. Quedan excluidos del precio los costes de carrocería y pintura y los cambios de ruedas que excedan de un mínimo contratado. Estos últimos son gestionados por la empresa adjudicataria y reintegrados posteriormente a esta por el Gobierno de Navarra.

Los conceptos de gasto que se recogen en las líneas de Policía son:

A la línea "asistencia técnica para el mantenimiento de la flota de vehículos" se aplica el coste fijo del contrato de mantenimiento, calculado como el 33,17% del importe del contrato total para todo el Gobierno que asciende a 123,6 millones (con un gasto para la policía de 41 millones).

La línea "reparación y mantenimiento de vehículos y maquinaria" incluye los gastos gestionados por la empresa pero no incluidos en el precio (chapa y pintura, ruedas) y otros gastos excluidos del contrato, como los elementos accesorios a los vehículos, etc. El Gasto asciende, como vemos, a 24 millones.

La duración del contrato es para el año 1998, prorrogable hasta 4 años de mutuo acuerdo entre las partes. Ya se ha producido la prórroga para el año 1999 en las mismas condiciones y precio que el año 1998.

El establecimiento de este nuevo sistema para la gestión del parque de vehículos en el año 1998 viene argumentada por el Servicio por la situación de falta de control existente hasta la fecha, y la constatación de que con los operarios del Parque no se puede llevar a cabo un adecuado control de los talleres externos, ni un seguimiento de los arreglos ejecutados.

Previamente se consideraron y evaluaron otras posibilidades, como el sistema del *renting*, o la potenciación de un servicio de talleres propio. El primero se desechó por costoso y el segundo se consideró ineficiente.

El contrato se adjudicó por concurso abierto, con una baja del 1,5%, ajustándose a la legislación vigente, asegurando la transparencia, publicidad y concurrencia.

Teniendo en cuenta los datos contables y sólo para la Policía tenemos la siguiente evolución de costes de ambos conceptos (en pts.):

Líneas gastos	1997	1998	% variación
Reparaciones	40.753.556	24.495.366	
Flota	-	40.999.992	-
Cubiertas y Cámaras	8.340.143	21.683	-
Total	49.093.699	65.517.041	33
Nº vehículos	160	180	12,5
Coste medio	306.836	363.984	18,6

Recomendamos la implantación de un control más directo por el Servicio de las reparaciones a efectuar y sus costes, realizando un seguimiento de las mismas por las unidades propias de la policía.

V.2.3. Pólizas de Seguros

La línea "Pólizas de seguro y otros riesgos" de la Policía Foral, presenta un gasto ejecutado en 1998 de 13,7 millones de pesetas. Respecto del año anterior, en que el gasto fue de 20,5 millones, ha disminuido un 33%.

La razón de esta disminución se encuentra principalmente en que se deja de contratar una póliza de responsabilidad civil de la Policía por 5,9 millones, por incluirse dicho riesgo en la Póliza general del Gobierno de Navarra.

Al igual que el resto de gastos relativos a vehículos, se gestionan desde el Servicio de Asistencia Técnica de Interior.

Los seguros contratados desde Interior son:

- Seguro individual de accidentes, para todo el personal de la Policía y para los conductores adscritos al Parque. Se asegura un capital de 8 o 16 millones por fallecimiento o invalidez permanente por accidente producido durante la jornada laboral, o fuera de esta si es en acto de servicio.

- Seguro de vehículos, que incluye el seguro obligatorio, responsabilidad civil voluntaria ilimitada y asistencia jurídica para todo vehículo o maquinaria del Gobierno de Navarra, así como asistencia en viaje para determinados vehículos.

- Se incluye también un seguro de responsabilidad civil general, incluida la de la carga, para vehículos de carga y maquinaria (camiones, furgonetas, tractores ...), y un seguro colectivo de accidentes que cubre a cualquier persona que conduzca un vehículo del Gobierno de Navarra, con las mismas coberturas que las existentes para los ocupantes.

De todos ellos se aplica a la línea de la Policía la parte correspondiente del seguro individual de accidentes y del seguro de vehículos.

Hemos comprobado que los importes aplicados son razonablemente correctos de acuerdo con el contrato.

Todos los seguros citados están contratados con una compañía de seguros por un importe global de 36 millones para el año 1998, prorrogable a 1999. La contratación se realizó por concurso público, con una baja del 13,5% sobre el precio de licitación, asegurando la transparencia, publicidad y concurrencia, de acuerdo con la legislación vigente.

V.2.4. Servicios de limpieza y aseo

Línea que tiene un gasto de 11,1 millones, de los que 10,3 millones corresponden al contrato de limpieza de las Instalaciones de Beloso.

La contratación se realizó mediante concurso, adjudicándose con una baja del 4,6%, siguiéndose los trámites y controles previstos en la legislación vigente asegurando la transparencia, publicidad y concurrencia.

V.2.5. Combustibles y lubricantes

Esta línea recoge el gasto de carburante y lubricantes de los coches de la Policía Foral hasta el 20-11-98. El importe contabilizado corresponde a:

	Millones de pesetas
Carburantes	31,4
Lubricantes	2,5
Total	33,9

El control del consumo de combustible en la Policía Foral es común con el resto de vehículos del Parque del Gobierno de Navarra; los gastos relativos al consumo de todos ellos se cargan a la cuenta de combustibles del Parque. Desde el Parque se controla el consumo de cada vehículo mediante una aplicación informática. Sin una periodicidad fija se obtiene la relación de consumos de vehículos de la policía y del Consorcio de Bomberos, descontándose el importe correspondiente de la línea de gastos del Parque y aplicándose a las propias de estos centros.

Los lubricantes corresponden a los costes por cambios de aceite dentro del contrato de mantenimiento de vehículos adjudicados a una empresa, como vimos en V.2.2, por lo que su cargo a la Policía Foral está duplicado, si bien el importe no es muy significativo.

Los costos de combustibles que se obtienen de los datos de la aplicación del Parque son los siguientes, por tipo de vehículos:

	1998		
Tipo	Nº vehículos	Nº km.	Ptas./km.
Todo terreno	28	396.915	12,9
Turismo	75	1.542.514	15,0
Furgoneta	4	35.894	11,4
Motocicleta	88	740.594	7,6
Furgón	1	1.054	13,8
Camión	3	40.604	20,1
Total	199	2.757.575	12,8

El coste de combustible y su control es razonable. No obstante,

Recomendamos que se agilice el proceso de introducción de la información de consumos en el programa informático de manera que posibilite la obtención de datos correspondientes a todo el ejercicio económico hasta el 31 de diciembre.

V.2.6. Vestuario y equipamiento

El gasto en esta línea es de 37,5 millones. Existe otra línea, sin embargo, que recoge el mismo tipo de gasto, pero dedicado al personal de nueva entrada, con un gasto de 7,7 millones, por lo que el gasto total por este concepto es de 45,2 millones.

El gasto lo podemos clasificar de acuerdo con los diferentes procedimientos para su adquisición:

(en millones)			
Vestuario y equipo oficial	Procedimiento normal	Personal nuevo acceso	Total
Pedido por la Policía Foral	16,2	1,5	17,7
Ropa de paisano	10,6	-	10,6
Pedidos sección de contratación	10,7	6,2	16,9
Total	37,5	7,7	45,2

El negociado de adquisiciones centraliza las compras de vestuario del Gobierno de Navarra, el tiempo de tramitación es de cuatro meses con procedimiento negociado y de ocho meses mediante concurso.

El vestuario y equipo oficial, adquirido directamente por la Policía Foral, se realiza en muchos casos fraccionando los albaranes en importe menor de 250.000 pts. para que puedan considerarse gastos menores, práctica contraria a la Ley de Contratos.

La ropa de paisano es adquirida directamente por cada persona, de acuerdo con la O.F.90/91, con un importe máximo anual de 153.081 pts. en 1998 (solamente para determinados servicios).

De acuerdo con las muestras realizadas las compras están debidamente soportadas con su factura y albarán correspondiente, no obstante,

Recomendamos:

- Evitar el procedimiento de fraccionar facturas, sujetándose a la legislación vigente y realizar los pedidos a través del negociado de adquisición, efectuando la previsión de necesidades a principio del ejercicio.

- Mejorar el control del almacén de vestuario y equipamiento, mediante inventarios periódicos y el registro exhaustivo de cada entrada y salida de almacén.

- Evitar la línea de nuevo ingreso en las compras de vestuario y equipamiento, que en la práctica no tiene relevancia.

V.3 INVERSIONES

El importe de las Inversiones del Programa "Policía Foral" asciende en 1998 a 208 millones, que representan un 8% del total de gastos, según el siguiente detalle (en miles de pesetas):

Concepto	Ejecutado	% ejecución
Equipos de transmisión	368	37
Instalaciones	1.105	28
Uillaje y herramientas	991	99
Vehículos	72.478	80
Mobiliario	7.859	74
Material técnico	22.902	63
Equipos para proceso de información	11.786	98
Proyectos técnicos	2.181	99
Estudios y proyectos	986	99
Obras en la Comisaría de Beloso	63.047	86
Obras en la Comisaría de Tudela	24.004	16
Total capítulo 6	207.706	51

El porcentaje de ejecución sobre el presupuesto definitivo es del 51%, bajo nivel producido básicamente por el retraso de las obras de la comisaría de Tudela.

Para la revisión de este capítulo hemos tomado una muestra de líneas que representa el 68% de gastos del capítulo. Las líneas revisadas son:

(en millones de pesetas)				
	Inicial	Consolidado	Ejecutado	%
Vehículos	60	90,3	72,5	80
Material técnico	40	36,4	22,9	63
Obras en comisaría Beloso	60	73	63	86
Obras en comisaría Tudela	203,4	149,5	24	16
Total	363,4	349,2	182,4	52

V.3.1. Vehículos

El gasto del ejercicio es de 72,5 millones, que supone un porcentaje de ejecución del 80%.

La razón de la baja ejecución se debe a la lentitud en la gestión de las compras, que ha ocasionado que parte de los pedidos no fueran tramitados a tiempo.

El gasto contabilizado responde a las siguientes adquisiciones:

Fecha adjudicación	Tipo vehículo	Nº	Importe millones
Resolución 504/23/9/98	Moto	14	26,7
767/31/12/98	Moto	5	12,5
776/31/12/98	Turismo	1	2,5
	Todo terreno	2	12
779/31/12/98	Turismo	4	13,4
	Todo terreno	1	5,4
Total		27	72,5

Como puede observarse, la mayor parte de las adquisiciones se realizan el último día del ejercicio, lo que denota una planificación inadecuada de compras.

La adquisición de vehículos ha sido realizada en 1998 por la Sección de Contratación de la Dirección de Economía, por concurso, siguiendo los trámites previstos en la legislación vigente. En el ejercicio 1999 la competencia ha sido transferida al propio Departamento de Presidencia.

Recomendamos una adecuada programación de las compras de vehículos de manera que su adquisición se realice durante el año evitando agrupar las adjudicaciones en los últimos días del ejercicio, forzando la interpretación de la normativa sobre resultas.

V.3.2. Material técnico

El gasto del ejercicio es de 22,9 millones.

La línea recoge adquisiciones de elementos como fotocopiadoras, destructoras de papel, fax, cámaras fotográficas y de vídeo, alcoholímetros, extintores, altímetros, receptores GPS, inmovilizadores, pistolas, etc.

El procedimiento para la realización de estas adquisiciones es similar al descrito para el Vestuario y Equipamiento del personal. Las compras se realizan a través de la Sección de Contratación del Departamento de Economía y Hacienda en los casos en que el importe supera las 500.000 pesetas, directamente en los demás casos. En el caso de elementos de seguridad (pistolas, munición), la compra se realiza por el Consejero de Presidencia (delegado en Director General) mediante concurso público.

De acuerdo con nuestra revisión de expedientes, los procedimientos de compras de este material son razonables y se realizan de acuerdo con la legislación vigente.

Existe asimismo un control adecuado de existencias de dichos materiales, realizándose un inventario anual por secciones.

• *Recomendamos que se estudie una descentralización de determinadas compras de equipamientos, vehículos y material técnico que podrán ser realizadas directamente por la policía, mejorando la rapidez y eficacia de las adquisiciones de materiales muy específicos.*

V.3.3. Obras comisaría Beloso

El gasto del ejercicio es de 63 millones, de los cuales 54 millones corresponden a la obra de reforma del edificio central, y el resto a la obra de cierre del parque de Beloso. Nuestro análisis se centra en el primero de ellos.

El gasto se compone de:

Honorarios dirección de obra:	2,2
Obras de construcción	51,8
Total	54

La dirección de obra se encargó de forma directa al arquitecto redactor del Proyecto previa petición de oferta que consistió en los honorarios de tarifa con un 20% de rebaja.

Hemos analizado el expediente de contratación de la obra que ha sido realizado de acuerdo con la legislación vigente adjudicado mediante el procedimiento de subasta con un 4% de baja.

No obstante, en su ejecución se producen varias modificaciones de obra, que suponen un 16% de aumento sobre el precio contratado, de las cuales 1,7 millones están pendientes de aprobar, al ponerse de manifiesto en la certificación final.

Con respecto a las modificaciones de obra existe un informe técnico del Departamento que pone de manifiesto que las variaciones respecto del presupuesto inicial que se han efectuado son excesivas, entendiéndose que "el proyecto de ejecución era bastante incompleto y escasamente estudiado en sus detalles". "Del análisis de los precios contradictorios, adjuntados *a posteriori*, cabe decir que son indicativos de la falta de rigor en el control de la ejecución y de los costes de esas partidas nuevas que han surgido por omisiones o defectos del proyecto."

En cuanto al expediente administrativo de las obras, se encuentra disperso, lo que dificulta su localización y control.

V.3.4. Obras comisaría de Tudela

El gasto del ejercicio es de 24 millones, sobre los 203 presupuestados inicialmente y los 150 del

presupuesto definitivo, lo que equivale a una ejecución del 16% de este último.

De los 24 millones realizados 23 corresponden al pago de parte de la cuota de urbanización de la parcela y el resto al proyecto de seguridad y salud.

La ejecución de las obras se ha visto retrasada por el cambio de ubicación de la comisaría con respecto a lo previsto inicialmente y por la firma de un convenio entre el Ayuntamiento de Tudela y la Consejería de Obras Públicas para la rehabilitación de los accesos a la ciudad, incluida la carretera de Tarazona, junto a la que se construirá la comisaría.

Actualmente, las obras de edificación de la comisaría están adjudicadas, por Resolución de 13-11-98, y en ejecución. Quedan pendientes de adjudicación las obras de urbanización del entorno.

De acuerdo con la revisión realizada en los epígrafes V.3.3 y V.3.4, de obras de las comisarías de Beloso y Tudela,

- *Recomendamos una supervisión adecuada de los proyectos que asegure su calidad y evite en lo posible posteriores modificaciones de obra, así como la exigencia de responsabilidades a los redactores de los proyectos sobre aquellas modificaciones debidas a falta de calidad o errores de los proyectos.*

- *Recomendamos la implantación de un expediente centralizado que recoja toda la documentación referente a las obras que realiza la Sección.*

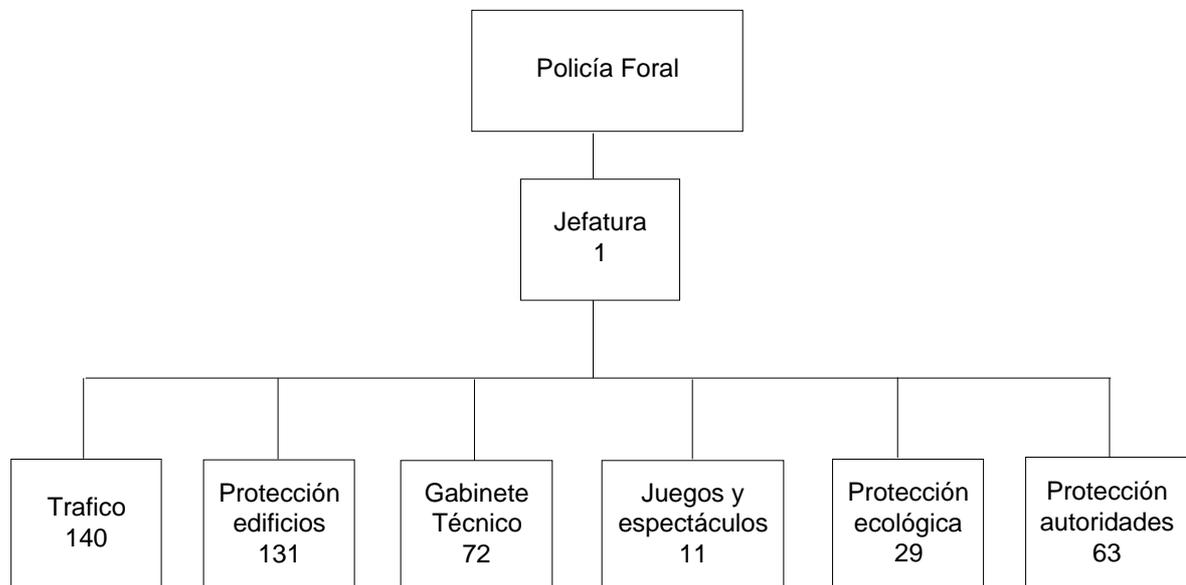
Informe que se emite a propuesta del Auditor D. Francisco Javier Sesma Masa, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 30 de agosto de 1999

El Presidente: Luis Muñoz Garde

ANEXOS

ANEXO 1. ORGANIGRAMA DE POLICIA FORAL A 31-12-98



Puestos ocupados	447
Puestos vacantes	231
Total	678

ANEXO 2. INDICADORES

Sección de protección de edificios.

* Servicios de identificación: 69.593.

* Servicios varios: 51.319.

Sección de carretera

* Auxilios en carretera: 1.466.

* Denuncias de tráfico: 10.312.

* Servicios especiales: 8.348.

* Servicio de radar: 7.242.

Sección de juego y espectáculos:

* Inspección de máquinas recreativas: 1.073.

* Actas de infracción de máquinas recreativas: 30.

* Actas de precintaje de máquinas recreativas: 15.

* Actas de desprecintaje de máquinas recreativas: 14.

* Establecimientos inspeccionados: 852.

* Infracciones horarios: 18.

* Inspecciones de bingos: 96.

* Control de festejos taurinos: 67.

* Control de encierros y vaquillas: 116.

* Infracciones del Reglamento taurino: 166.

Sección de Protección Ecológica.

* Denuncias tráfico: 69.

* Denuncias montes: 51.

* Denuncias medio ambiente: 37.

* Denuncias caza: 40.

* Denuncias pesca: 37.

* Otras denuncias: 57.

* Servicios diversos: 3.086.

Sección de Gabinete Técnico (Atestados)

* Alcoholemias: 2.086.

* Accidentes atendidos: 1.180.

* Puesta a disposición judicial de detenidos: 116.

* Diligencias a prevención: 1.072.

* Informes remitidos al Dpto. de Economía y Hacienda: 26.

* Informes remitidos al Servicio de Caminos: 173.

* Informes técnicos remitidos a Juzgados: 89.

* Informes remitidos a Salud Laboral: 24.

* Informes remitidos a Jefatura Provincial de Tráfico: 70.

* Informes remitidos a otras administraciones: 40.

* Informes remitidos a compañías de seguros: 428.

* Informes remitidos a particulares: 7.

ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL JEFE DEL SERVICIO DE POLICIA FORAL.

Recibido informe de fiscalización provisional de la Cámara de Comptos de Navarra, en relación con el programa presupuestario de la Policía Foral correspondiente al ejercicio de 1998, tengo a bien formular las siguientes alegaciones:

1.- El comentario de la pág. 10, reiterado en la pág. 8, omite que si se controla la preparación o estado físico de los policías —es decir, el resultado de dicha actividad— mediante la realización periódica de pruebas de control físico.

2.- En la medida que refleja una opinión (pág. 18) trasladada a conclusión (pág. 8), y se deriva de los datos de la tabla de la pág. 18, manifestamos nuestro desacuerdo de principio con la simple recomendación de un control más directo por el Servicio de las reparaciones a efectuar y sus costes, y ello tanto porque existen discrepancias en relación con los datos reflejados en la referida tabla, como por el hecho de que la bondad del contenido de dicha recomendación sea cuando menos discutible, al no haberse tenido en cuenta otros aspectos que redundarían en la eficiencia de su implantación, tales como la relación costo-eficacia marginales o la deseconomía de escala que podría producirse.

Pamplona, 24 de agosto de 1999

El Jefe de la Policía Foral: José Ignacio Sánchez Trueba

<p>PRECIO DE LA SUSCRIPCION BOLETIN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES</p> <p>Un año..... 6.000 ptas. Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 140 » . Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 175 » .</p>	<p>REDACCION Y ADMINISTRACION PARLAMENTO DE NAVARRA «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» Arrieta, 12, 3º 31002 PAMPLONA</p>
--	---