

# **TOOLKIT LOCAL FINANCE BENCHMARKING (LFB)**

## **EXPERIENCIA PILOTO EN CINCO AYUNTAMIENTOS DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA**



**VALORACIÓN DEL SISTEMA DE PROCEDIMIENTOS E  
INDICADORES DE BUENAS PRÁCTICAS EN RECURSOS  
FINANCIEROS Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y  
FINANCIERA DE LAS AUTORIDADES LOCALES**

Octubre 2015

***EXPERIENCIA PILOTO EN CINCO AYUNTAMIENTOS DEL TERRITORIO  
HISTÓRICO DE BIZKAIA***

**SISTEMA DE PROCEDIMIENTOS E INDICADORES DE BUENAS PRÁCTICAS EN RECURSOS  
FINANCIEROS Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS AUTORIDADES LOCALES -  
TOOLKIT LOCAL FINANCE BENCHMARKING**

**VALORACIÓN DEL SISTEMA IMPLANTADO**

**ÍNDICE**

Antecedentes .....	1
Reseña del mecanismo de valoración de buenas prácticas.....	2
Presentación de los municipios del Grupo de Seguimiento .....	4
Resultados de la valoración .....	7
Anexo I - Cuadro resumen del sistema de valoración .....	10
Anexo II – Tabla de valoraciones medias.....	11

## EXPERIENCIA PILOTO EN CINCO AYUNTAMIENTOS DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA VALORACIÓN DEL SISTEMA DE BUENAS PRÁCTICAS (TOOLKIT LFB)

### ANTECEDENTES

El manual emitido en el mes de diciembre de 2014 “*Sistema de procedimientos e indicadores de buenas prácticas en recursos financieros y gestión presupuestaria y financiera de las autoridades locales*” recoge la adaptación de la *Local Finance Benchmarking Toolkit* para los Ayuntamientos del Territorio Histórico de Bizkaia.

Dicha herramienta, facilitada por el *Centre of Expertise for Local Government Reform* del Consejo de Europa tiene como objetivos detectar y establecer buenas prácticas en financiación local, identificando un extenso número de *actividades / indicadores* representativos de esas buenas prácticas, estructuradas de acuerdo con una serie de líneas estratégicas (ejes), secciones y epígrafes, en relación con el *benchmarking*, tanto de los recursos financieros de las administraciones locales, como con el de su gestión financiera y presupuestaria.



Al mismo tiempo, las citadas actividades e indicadores, también tratan de dar respuesta a las recomendaciones elaboradas por el *Comité de Ministros* de los estados miembros del citado *Consejo*, sobre los requisitos o características que deben reunir las buenas prácticas en la financiación local (*REC(2005)*, referidas a recursos financieros y *REC(2004)*, referidas a gestión financiera y presupuestaria).

Como resultado de las actuaciones realizadas en el último cuatrimestre de 2014, presentamos el documento antes referido con la selección de un total de **80 procedimientos e indicadores de buenas prácticas en financiación local** clasificadas en **5 apartados**, expuestos en formato de *ficha o cuadro descriptivo* y conteniendo una detallada información sobre su descripción y características (incluyendo su *carácter de relevancia, categoría y enfoque prioritario*). Una vez implantados y ejecutados, debieran someterse a evaluación con la finalidad de verificar el grado de consecución de los objetivos perseguidos por cada uno de ellos.

La relación de *apartados* identificados, su relación con la *línea estratégica* de la *LFB Toolkit* con la que, básicamente, se corresponden, así como el número de procedimientos e indicadores comprendidos en cada uno de ellos, se resumen del siguiente modo:

<b>Apartado</b>	<b>Línea estratégica de LFB Toolkit</b>	<b>Nº</b>
<b>I. Políticas sobre Recursos</b>	<b>Benchmarking de recursos financieros:</b> <i>Eje 1. Principios generales de la política de recursos de las entidades locales</i>	7
<b>II. Impuestos y Tasas</b>	<b>Benchmarking de recursos financieros:</b> <i>Eje 2. Imposición local</i> <i>Eje 3. Tasas, precios e ingresos diversos</i>	24
<b>III. Financiación de Inversiones y Patrimonio</b>	<b>Benchmarking de recursos financieros:</b> <i>Eje 4. Financiación del presupuesto de capital</i> <i>Eje 5. Patrimonio local</i>	13
<b>IV. Planificación Presupuestaria</b>	<b>Benchmarking de gestión financiera y presupuestaria:</b> <i>Eje 1. Planificación presupuestaria y de recursos solvente</i>	21
<b>V. Ejecución Presupuestaria, Supervisión y Control</b>	<b>Benchmarking de gestión financiera y presupuestaria:</b> <i>Eje 2. Normas especiales de los ajustes presupuestarios y la ejecución</i> <i>Eje 3. Control especial, supervisión de actividades</i>	15

## RESEÑA DEL MECANISMO DE VALORACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

Este informe recoge la valoración en la fecha de su emisión, de los 80 procedimientos e indicadores representativos de buenas prácticas en financiación local resultantes de esta adaptación de la *LFB Toolkit* en Ayuntamientos pertenecientes al Territorio Histórico de Bizkaia.

Esta evaluación (que debe ser realizada de forma periódica), permite la certificación de la efectiva realización de dichas buenas prácticas o, en todo caso, facilita el establecimiento de un plan de mejora continua en la realización de las actuaciones municipales en esta área. De este modo, es posible comprobar y cuantificar el grado de ajuste de las actuaciones realizadas a los objetivos perseguidos por la referida selección de procedimientos e indicadores.

Como **resultado final** del proceso de valoración se obtiene una **calificación global**, demostrativa del nivel de eficacia de la entidad en la realización de buenas prácticas en recursos financieros y en gestión presupuestaria y financiera. Esta calificación se expresa en formato de **nota con valor entre 0 y 10**, y se calcula como cociente entre los *puntos de valoración asignados* a la entidad y el *máximo* de los que pueden ser alcanzados.

El manual citado en el capítulo precedente, incluía el apartado “*Sistema de valoración de las actuaciones realizadas*”, en el que se describía de forma pormenorizada los mecanismos de puntuación de los distintos procedimientos e indicadores identificados, que permiten el cálculo de la mencionada calificación.

De forma breve, exponemos a continuación los fundamentos y características del sistema propuesto (*véase dicho apartado para una completa comprensión del sistema de valoración*):

1. La puntuación asignada a cada uno de los procedimientos e indicadores está ponderada por el *carácter de relevancia* asignado a cada uno de ellos, clasificándose entre los de relevancia *Alta*, *Media* o *Baja*, a los que se asigna 15, 10 y 5 puntos, respectivamente.

Del total de procedimientos e indicadores seleccionados, 60 reciben un carácter de relevancia *Media* y 10 en cada caso, reciben una relevancia *Alta* o *Baja*. Por lo tanto, la mayor puntuación que podría obtener una entidad valorada, en el supuesto de que le fueran aplicables o de que fueran considerados la totalidad de los procedimientos e indicadores, es de 800 puntos.

2. Con el objetivo de reducir los niveles de subjetividad en el proceso de valoración, se plantea que su realización debe considerar los siguientes *factores de evaluación*:
  - La verificación, total o parcial, de la oportuna e íntegra ejecución del procedimiento definido o del indicador calculado tiene como consecuencia la asignación de la misma al tramo *Sobresaliente*, *Satisfactorio* o *Insuficiente*. Cada tramo tiene asociado un mínimo y un máximo de valoración posible, que varía en función de su *categoría*.
  - Por otra parte, la valoración se ve afectada por el grado de interiorización entre los responsables técnicos o políticos y de formalización en la reglamentación municipal del procedimiento definido o del indicador calculado.

- Y además, también se ve afectada por la suficiencia de la evidencia aportada, como por ejemplo:
    - . La cantidad y calidad de la documentación soporte obtenida y justificativa de la ejecución del procedimiento o del cálculo del indicador.
    - . El grado de accesibilidad a esta información.
    - . La razonabilidad del tiempo requerido para disponer de ella (si se trata de información que resulta de obtención inmediata, o que necesita un tiempo adicional para ser elaborada o re-elaborada, o que, por el contrario, se facilita con retraso sin especificarse las razones de la tardanza).
3. Los procedimientos e indicadores contemplados se clasifican en tres *categorías*:
- Procedimientos que suponen el cumplimiento de la legalidad (*regulados*)
  - Procedimientos que suponen mejoras sobre aspectos regulados (*no regulados*)
  - Indicadores.

Los *puntos asignados* a cada procedimiento o indicador (en función de su *carácter de relevancia*) se distribuyen entre los distintos *factores de evaluación* de forma distinta en función de la *categoría* a la que pertenezcan.

Tal como se observa en el *Cuadro resumen del sistema de valoración* que figura incluido en el **Anexo I** de este documento, el objetivo de establecer estas diferencias en la forma de distribuir los *puntos asignados*, es el de discriminar positivamente la consecución de niveles sobresalientes o satisfactorios en la ejecución de los procedimientos que superan las exigencias de la normativa, con respecto a los procedimientos cuya realización viene impuesta por una norma. Se entiende que aquellas actuaciones requieren de una motivación adicional para su realización.

## **PRESENTACIÓN DE LOS MUNICIPIOS**

La valoración de las buenas prácticas en financiación local forma parte de un proyecto en el que se han comprometido un conjunto de cinco Ayuntamientos del Territorio Histórico de Bizkaia que, integrados en el denominado *grupo de seguimiento*, vienen colaborando de forma activa en el proyecto, desde su participación en los trabajos para la definición del manual, hasta la aceptación de la realización de estas *experiencias piloto* que permiten la validación de su contenido.

Los Ayuntamientos participantes han sido los siguientes:

### **Bilbao**

Capital de la provincia y núcleo de la comarca del Gran Bilbao, se extiende por un área de 40,65 km<sup>2</sup> es la urbe más poblada de Euskadi. Siguiendo la misma tendencia que la población global de Bizkaia, su población en 2014 ha disminuido respecto a la del año 2011.

El sector público local está compuesto por el Ayuntamiento, los organismos autónomos “Viviendas Municipales de Bilbao, OAL”, “Bilbao Kirolak, OAL”, “Bilbao Musika, OAL” y por las sociedades “La Alhóndiga Centro de Ocio y Cultura, S.A.”, “Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao, S.A.”, “Funicular Artxanda, S.A.”, “Centro Informático Municipal de Bilbao, S.A.”, “Centro de Actividades Culturales Teatro Arriaga”, “Bilbao Kirolak S.A.” y “Mercabilbao, S.A.” de él dependientes.

Los derechos y obligaciones que recoge la liquidación consolidada del presupuesto para el ejercicio 2014 del conjunto mencionado de entidades ascendieron a 549.495.636 euros y 529.537.151 euros, respectivamente.

### **Galdakao**

Es el segundo municipio más grande en extensión de la comarca, por detrás de Bilbao con 31,70 km<sup>2</sup>. Al contrario que la tendencia de la población global de Bizkaia, ha experimentado un crecimiento demográfico en el periodo 2011 a 2014.

El sector público local está compuesto por el Ayuntamiento y los organismos autónomos “Euskaltegi Municipal” y “Centro Municipal de Actividades Musicales”.

Los derechos y obligaciones que recoge la liquidación consolidada del presupuesto para el ejercicio 2014 del conjunto mencionado de entidades ascendieron a 35.894.341 euros y 32.470.981 euros, respectivamente.

## EXPERIENCIA PILOTO EN CINCO AYUNTAMIENTOS DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA VALORACIÓN DEL SISTEMA DE BUENAS PRÁCTICAS (TOOLKIT LFB)

---

### **Getxo**

Cuenta con una superficie de 11,64 km<sup>2</sup>. Al igual que la población global de Bizkaia, ha sufrido una tendencia descendente de población en el periodo 2011 a 2014.

El sector público local está compuesto por el Ayuntamiento y los organismos autónomos “Escuela de Música”, “Residencia Municipal”, “Getxo Kirolak” y “Aula de Cultura” y por la sociedad “Puerto Deportivo El Abra –Getxo” de él dependientes.

Los derechos y obligaciones que recoge la liquidación consolidada del presupuesto prorrogado para el ejercicio 2014 del conjunto mencionado de entidades ascendieron a 99.448.368 euros y 94.321.601 euros, respectivamente.

### **Basauri**

Tiene una extensión de 7,16 km<sup>2</sup>. Al igual que la mayoría de los Ayuntamientos pertenecientes al grupo, en términos de población, ha sufrido un descenso con respecto al año 2011.

El sector público local está compuesto por el Ayuntamiento, los organismos autónomos “Casa de Cultura”, “Instituto Municipal de Deportes”, “Euskaltegi Municipal” y “Residencia Etxe Maitia” y por las sociedades “Basauri-Etxebarri Behargintza S.L.” y “Bidebi Basauri S.L.” de él dependientes.

Los derechos y obligaciones que recoge la liquidación consolidada del presupuesto para el ejercicio 2014 del conjunto mencionado de entidades ascendieron a 50.561 miles de euros y 51.390 miles de euros, respectivamente.

### **Ermua**

Cuenta con una superficie de 6,49 km<sup>2</sup>. Al igual que la población global de Bizkaia, sigue una tendencia de descenso entre los años 2011 y 2014.

El sector público local está compuesto por el Ayuntamiento y los organismos autónomos “Instituto Municipal de Deportes” y “Euskaltegi”.

Los derechos y obligaciones que recoge la liquidación consolidada del presupuesto para el ejercicio 2014 del conjunto mencionado de entidades ascendieron a 21.517.690 euros y 21.864.480 euros, respectivamente.

**EXPERIENCIA PILOTO EN CINCO AYUNTAMIENTOS DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA  
VALORACIÓN DEL SISTEMA DE BUENAS PRÁCTICAS (TOOLKIT LFB)**

---

A continuación incluimos tablas con el resumen de la información resumida de los Ayuntamientos antes descritos.

*Número de habitantes total y desagregado por sexo (2011 y 2014)*

	<b>2011</b>			<b>2014</b>		
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
<b>Bizkaia</b>	557.765	595.586	<b>1.153.351</b>	551.855	592.359	<b>1.144.214</b>
<b>Bilbao</b>	165.603	184.955	<b>350.558</b>	162.046	182.397	<b>344.443</b>
<b>Galdakao</b>	14.338	14.740	<b>29.078</b>	14.460	14.831	<b>29.291</b>
<b>Getxo</b>	37.446	42.369	<b>79.815</b>	36.907	41.787	<b>78.694</b>
<b>Basauri</b>	20.432	21.555	<b>41.987</b>	20.158	21.341	<b>41.499</b>
<b>Ermua</b>	8.199	8.063	<b>16.262</b>	8.060	8.015	<b>16.075</b>

*Fuente: EUSTAT*

	<i>Liquidación Consolidada 2014 (miles de euros)</i>	
	<i>Derechos Reconocidos</i>	<i>Obligaciones Reconocidas</i>
<b>Bilbao</b>	549.496	529.537
<b>Galdakao</b>	35.894	32.471
<b>Getxo</b>	99.448	94.322
<b>Basauri</b>	50.561	51.390
<b>Ermua</b>	21.518	21.864



## EXPERIENCIA PILOTO EN CINCO AYUNTAMIENTOS DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA VALORACIÓN DEL SISTEMA DE BUENAS PRÁCTICAS (TOOLKIT LFB)

---

### RESULTADOS DE LA VALORACIÓN

En la valoración realizada en el periodo de Mayo a Septiembre de 2015, la **calificación global** media obtenida por los Ayuntamientos integrados en el grupo de seguimiento es de **4,91** (sobre 10).

Con respecto al total de procedimientos e indicadores contemplados en el manual, el trabajo de valoración realizado no ha considerado algunos indicadores bien por no resultar de aplicación en el municipio, o como consecuencia de las dificultades observadas para su aplicación en la práctica (en siete casos).

Este último supuesto afecta a la totalidad de los municipios integrantes del *grupo de seguimiento*, no habiéndose realizando la valoración de dichos procedimientos e indicadores en ninguno de ellos. En caso de que las dificultades persistieran en nuevos trabajos de valoración, debería plantearse, bien la redefinición de dichas buenas prácticas o bien la eliminación de las mismas del manual elaborado.

#### Resultados de la valoración de las buenas prácticas del manual agrupadas por apartado

Las calificaciones medias obtenidas por el grupo en la valoración efectuada de los procedimientos e indicadores de buenas prácticas contenidos en cada uno de los *apartados* que conforman el manual elaborado, son las siguientes:

<i>Apartado</i>	<i>Calificación Media del Grupo</i>
I. Políticas sobre Recursos	5,64
II. Impuestos y Tasas	5,07
III. Financiación de Inversiones y Patrimonio	7,01
IV. Planificación Presupuestaria	4,03
V. Ejecución Presupuestaria, Supervisión y Control	4,54
<b>Total</b>	<b>4,91</b>

#### Resultados de la valoración de las buenas prácticas del manual agrupadas por categoría

De acuerdo con la explicación realizada en un capítulo anterior sobre el mecanismo de valoración de las buenas prácticas, los *puntos asignados* a cada procedimientos o indicador se distribuyen entre los distintos *factores de evaluación*, de distinta forma en función de la *categoría* a la que pertenece (procedimientos que suponen el cumplimiento de la legalidad, procedimientos que supone una mejora sobre los aspectos regulados o indicadores).

Dicha distribución de *puntos* figura detallada en el *Cuadro resumen del sistema de valoración* incluido en el **Anexo I** de este documento, y trata de discriminar positivamente la consecución de niveles sobresalientes o satisfactorios en la ejecución de los procedimientos que superan las exigencias de la normativa.

## EXPERIENCIA PILOTO EN CINCO AYUNTAMIENTOS DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA VALORACIÓN DEL SISTEMA DE BUENAS PRÁCTICAS (TOOLKIT LFB)

---

Pues bien, las calificaciones medias obtenidas por el grupo de seguimiento en la valoración efectuada de los procedimientos e indicadores de buenas prácticas contenidos en cada uno de las *categorías* identificadas en el manual, son las siguientes:

<i>Categorías</i>	<i>Calificación Media del Grupo</i>
Procedimientos regulados	6,76
Procedimientos que mejoran los aspectos regulados	4,35
Indicadores	4,91
<b>Total</b>	<b>4,91</b>

### Resultados de la valoración de las buenas prácticas del manual agrupadas por *enfoque prioritario*

El manual de buenas prácticas en financiación local establece una relación entre cada uno de los procedimientos e indicadores seleccionados y el *enfoque* de la gestión municipal con los que puede estar mayoritariamente identificado, dadas las características diferenciadoras que presenta.

Las calificaciones medias obtenidas por el grupo en la valoración efectuada de los procedimientos e indicadores de buenas prácticas contenidos en cada uno de los mencionados *enfoques prioritarios*, son las siguientes:

<i>Enfoque Prioritario</i>	<i>Calificación Media del Grupo</i>
Estabilidad pptaria. / Sostenibilidad financiera	6,93
Formación	1,71
Género	3,42
Gestión eficiente y gestión financiera	4,25
Imagen fiel	6,40
Justicia social / Trato igualitario / No discriminación	5,49
Organizativo / Competencial	4,20
Transparencia / Participación	4,34
<b>Total</b>	<b>4,91</b>

Por último, en el **Anexo II** se adjunta el detalle de la valoración media por cada uno de los procedimientos y/ o indicadores contemplados en el Manual.

## EXPERIENCIA PILOTO EN CINCO AYUNTAMIENTOS DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA VALORACIÓN DEL SISTEMA DE BUENAS PRÁCTICAS (TOOLKIT LFB)

---

### Conclusión

La calificación global obtenida por el grupo en la valoración de las buenas prácticas en financiación local resultante de la adaptación de la *LFB Toolkit* a los Ayuntamientos del Territorio Histórico de Bizkaia, así como la mayor parte de las obtenidas en la valoración de los distintos procedimientos e indicadores identificados en el manual elaborado, con independencia de los criterios en los que se agrupan (*apartado, categoría o enfoque prioritario*), ofrecen unos resultados medios de carácter insuficiente, no obstante, en tres de los casos, superan esa valoración media global.

A nuestro juicio, la razón de estos resultados se debe principalmente a las siguientes causas:

- ✓ La existencia de indicadores y/o procedimientos de los que no se ha obtenido ninguna información que nos haya permitido verificar la oportuna e íntegra ejecución del procedimiento definido o del indicador calculado.
- ✓ Indicadores y/o procedimientos en los que los Ayuntamientos no cumplen con los criterios descritos, requisitos exigidos u objetivos perseguidos por el manual.

Por último, debemos mencionar que la documentación completa del “*Sistema de procedimientos e indicadores de buenas prácticas en recursos financieros y gestión presupuestaria y financiera de las autoridades locales*” se concibe como una herramienta que facilita a los Ayuntamientos el establecimiento de un plan de mejora continua en la realización de las futuras actuaciones municipales, una vez realizadas las valoraciones anteriores.

EXPERIENCIA PILOTO EN CINCO AYUNTAMIENTOS DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA  
VALORACIÓN DEL SISTEMA DE BUENAS PRÁCTICAS (TOOLKIT LFB)

ANEXO I

CUADRO RESUMEN DEL SISTEMA DE VALORACIÓN

En consonancia con los comentarios realizados en un capítulo anterior (*“Reseña del mecanismo de valoración de buenas prácticas”*), el cuadro que se presenta a continuación resume el conjunto de criterios establecidos en el sistema de valoración de las buenas prácticas en financiación local detallado, distribuyendo los *puntos asignados* a cada procedimiento o indicador seleccionado en cada uno de los *factores de evaluación* contemplados y para cada una de las *categorías* consideradas:

Categoría	Oportunidad e integridad de la ejecución (*)			Grado de interiorización / formalización	Suficiencia de evidencias aportadas	Total % de puntos asignados (**)	Total puntos (***)
	Insuficiente	Satisfactorio	Sobresaliente				
Procedimiento con mejoras sobre aspectos regulados	0 a 19%	20 a 49%	50 a 60%	0 a 20%	0 a 20%	0 a 100%	
Indicador (ratio / magnitud)	0 a 19%	20 a 49%	50 a 60%	0 a 10%	0 a 30%	0 a 100%	
Procedimiento que supone cumplimiento de legalidad	0 a 9%	10 a 39%	40 a 50%	0 a 10%	0 a 40%	0 a 100%	

(\*) La valoración de este factor de evaluación requiere la introducción de un porcentaje en uno de los tres tramos considerados para cada categoría. Dentro del tramo y categoría que corresponda, la concreción de la calificación dentro del intervalo sugerido dependerá de las características específicas observadas durante la comprobación de las buenas prácticas.

(\*\*) Los porcentajes de esta columna se obtienen como suma de los porcentajes introducidos como resultado de la calificación efectuada en cada uno de los factores de evaluación.

(\*\*\*) Esta columna registrará el producto entre la suma de la columna anterior por el total de puntos asignados a cada procedimiento e indicador en función de su relevancia (Alta, 15; Media, 10; Baja, 5).

**ANEXO II**

ADJUNTAR ARCHIVO DE PUNTUACIÓN MEDIA