

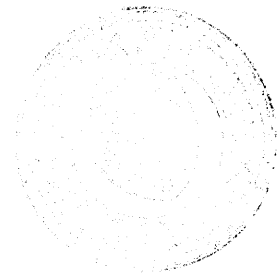


Cámara de Comptos
de Navarra



**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL
AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA
(1993)**

ENERO, 1995



INDICE

primera parte

- I. OBJETIVO
- II. DESCRIPCIÓN DE LA CORPORACIÓN Y LEGISLACIÓN APLICABLE
- III. ALCANCE Y LIMITACIONES
- IV. OPINIÓN
- V. ESTADOS FINANCIEROS:
 - V.1. BALANCE DE SITUACIÓN A 31/XII/1993
 - V.2. CUENTA DE RESULTADOS DE 1993
 - V.3. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE 1993
- VI. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

segunda parte

- VII. SISTEMA CONTABLE-PRESUPUESTARIO Y DE CONTROL INTERNO
- VIII. GASTOS DE PERSONAL
- IX. GASTOS POR INVERSIONES DEL CAPÍTULO 6º
- X. INGRESOS TRIBUTARIOS Y DEUDORES
- XI. INMOVILIZADO



II. RECOMENDACIONES DE OTRAS ÁREAS/CAPÍTULOS

XIII. ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS MUNICIPALES

XIV. SITUACIÓN FINANCIERA A 31/XII/1993

XV. ANEXOS

ANEXO 1: DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES UTILIZADOS

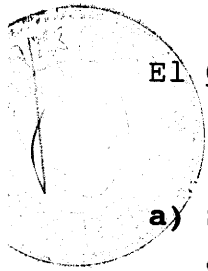
**ANEXO 2: COMENTARIOS Y ALEGACIONES PRESENTADOS POR EL
AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA**

**ANEXO 3: CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LOS COMEN-
TARIOS Y ALEGACIONES PRESENTADOS POR EL AYUNTA-
MIENTO DE PAMPLONA**

primera parte

I. OBJETIVO

De acuerdo con la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha procedido, de conformidad con su Programa de Actuación de 1994, a realizar la fiscalización de la gestión económico-financiera del Ayuntamiento de Pamplona y de la ejecución de su Presupuesto General Único correspondiente al ejercicio de 1993.



El **OBJETIVO** del Informe es emitir nuestra OPINIÓN acerca de:

- a) Si la Ejecución del Presupuesto General Único del Ayuntamiento de Pamplona correspondiente al ejercicio de 1993 refleja razonablemente la actividad desarrollada por el mismo en dicho período.
- b) El reflejo de la situación económico-patrimonial a 31 de diciembre de 1993, de acuerdo con los principios de contabilidad que le son aplicables y si guardan uniformidad respecto al ejercicio anterior.
- c) El sometimiento de su actividad económico-financiera al principio de legalidad.
- d) Cumplimiento de las recomendaciones emitidas por esta Cámara de Comptos en su último Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Pamplona correspondiente al ejercicio de 1989 (B.O.P.N. nº 6, de 6 de febrero de 1991)
- e) Situación financiera del Ayuntamiento de Pamplona a 31 de diciembre de 1993.

II. DESCRIPCIÓN DE LA CORPORACIÓN Y LEGISLACIÓN APLICABLE

II.1. DESCRIPCIÓN DE LA CORPORACIÓN

El municipio de Pamplona -capital de la Comunidad Foral de Navarra- cuenta en 1993 con una población de derecho de 182.098 habitantes.

La organización municipal está integrada por:

a) Órganos Colegiados:

- . Pleno de la Corporación, integrado por 27 miembros.
- . Comisión de Gobierno, formada por el Alcalde y 4 concejales.

b) Órgano Unipersonal: El Alcalde


La estructura organizativa municipal se desarrolla en las Áreas que se citan a continuación, con indicación de los principales servicios que tienen asignados:

- . Servicios Generales (Secretaría, Personal, Archivo e Informática)
- . Servicios Económicos (Intervención y Contabilidad, Gestión Tributaria y Patrimonio)
- . Servicios Urbanísticos (Disciplina Urbanística, Oficina de Rehabilitación y Gestión de Inversiones)
- . Servicios Sociales y Sanitarios (Promoción y Protección de la Salud y Cementerio)
- . Promoción Ciudadana (Cultura, Educación y Formación y Empleo)
- . Protección Ciudadana (Policía Municipal y Protección Civil)

La estructura jerárquica de cada una de las Áreas anteriores responde, en general y para los niveles superiores, al siguiente esquema:

Concejal Delegado -----> Director del Área -----> Sectr. Técnico

La Corporación no se ha dotado de un Reglamento Orgánico que con carácter general regule la composición, atribuciones y funcionamiento de los diversos órganos municipales, estatuto de sus miembros, estructura administrativa, etc.



No obstante, mediante un conjunto de Decretos, la Alcaldía ha regulado el "Gobierno Municipal" y la "Administración Municipal", incidiendo con ello en el objeto normativo natural y propio del Reglamento Orgánico, cuya aprobación corresponde al Pleno de la Corporación.

Para el desarrollo de su actividad, el Ayuntamiento cuenta además con los siguientes organismos y entidades:

A) ORGANISMOS AUTÓNOMOS:

- . Patronato de Escuelas Infantiles
- . Gerencia de Urbanismo

B) EMPRESAS PUBLICAS LOCALES CON PARTICIPACIÓN MAYORITARIA DEL AYUNTAMIENTO EN SU CAPITAL SOCIAL

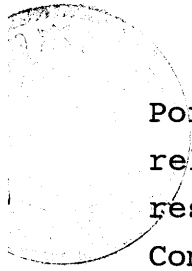
- . "Comercios Minoristas de Pamplona, S.A." (COMIRUÑA), participada en un 100 por cien.
- . "Asociación Navarra de Informática Municipal, S.A." (ANIMSA), participada en un 72 por ciento.
- . "Mercados Centrales de Abastecimiento de Pamplona, S.A." (MERCAIRUÑA), participada en un 51 por ciento.

C) EMPRESAS PUBLICAS LOCALES CON PARTICIPACIÓN MINORITARIA DEL
AYUNTAMIENTO EN SU CAPITAL SOCIAL

- . "Oficina de Congresos de Pamplona Convention Bureau, S.A."
participada en un 30 por ciento.

D) FUNDACIONES

- . "Casa de Misericordia de Pamplona"



Por último conviene indicar que la prestación de servicios relativos al ciclo integral del agua y al tratamiento de los residuos sólidos urbanos es realizada por la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

II.2. LEGISLACIÓN BÁSICA APLICABLE

La legislación aplicable a la gestión municipal durante el período analizado se contiene, fundamentalmente, en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; en la Norma de reforma de las Haciendas Locales, de 8 de junio de 1981 y Reglamento de desarrollo, de 17 de diciembre de 1981; por último, la Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Este marco normativo básico descrito debe ser entendido sin perjuicio de la aplicación de las ordenanzas y reglamentos propios del Ayuntamiento de Pamplona.

III. ALCANCE Y LIMITACIONES

III.1. ALCANCE

El Ayuntamiento de Pamplona registra informáticamente desde 1987 sus operaciones de acuerdo con una adaptación del Plan General de Contabilidad Pública, si bien en el ejercicio fiscalizado se ha procedido a implantar una nueva aplicación informática del mismo.

La actividad desarrollada por el Ayuntamiento se refleja por primera vez en 1993 en un Presupuesto General Único, comprensivo tanto de las operaciones ordinarias como de las extraordinarias o de inversión.

El trabajo realizado se ha centrado, en consecuencia, en la revisión de los siguientes Estados Financieros:

- . Balance de Situación a 31/XII/1993
- . Cuenta de Resultados de 1993
- . Estado de Ejecución del Presupuesto General Único de 1993

El Informe se estructura en dos Partes; la primera, constituye el cuerpo central del mismo ya que contiene, además de los objetivos y alcance, la Opinión y las principales Conclusiones obtenidas de nuestro trabajo; la segunda parte, desarrolla y complementa dichas conclusiones.

Como metodología aplicada, se han utilizado los principios y normas de auditoría aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado Español.

Se han analizado, además, los aspectos de organización, contabilidad y control interno que se han considerado convenientes de acuerdo con las circunstancias y teniendo en cuenta los objetivos



previamente señalados, incidiendo especialmente en las siguientes áreas: personal, inversiones, ingresos tributarios e inmovilizado.

Igualmente, se ha realizado un seguimiento sobre la implantación de las recomendaciones emitidas en el Informe de Fiscalización sobre las Cuentas del Ayuntamiento correspondiente al ejercicio de 1989.

Los organismos autónomos y empresas municipales del Ayuntamiento están auditadas por profesionales independientes cuyos informes se incluyen en la Memoria de las Cuentas Generales del Ayuntamiento. Nuestro trabajo en este área se ha limitado a extraer las principales conclusiones -apartado XIII del presente Informe- de los citados informes de auditoría.


La situación financiera del Ayuntamiento a 31 diciembre de 1993 se refleja en el apartado XIV, donde se analizan los factores más significativos que han incidido tanto en la ejecución de su presupuesto como en su situación económica. Como instrumento de análisis se aplican fundamentalmente los ratios o indicadores aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado Español para el Sector Público Local, cuya definición se refleja en el Anexo -apartado XV- de este Informe.

Por último señalamos que el Informe no hace referencia a aspectos relativos a la gestión urbanística, dado que por Acuerdo de Pleno de octubre de 1994, el Ayuntamiento ha solicitado a la Cámara de Comptos una fiscalización expresa de este área, cuyos resultados conformarán un Informe específico e independiente del presente.

III.2. LIMITACIONES

Como limitaciones al alcance del trabajo realizado señalamos las siguientes:

- La adopción en 1993 por primera vez de la figura del Presupuesto Único dificulta los estudios y análisis de naturaleza temporal relativos a la ejecución del mismo y su comparación con ejercicios anteriores.



La carencia por esta Cámara de Comptos de personal especializado ha impedido verificar los aspectos técnicos y de calidad que han incidido en la planificación y ejecución de las obras revisadas.

El trabajo de campo se realizó en el período de mayo a septiembre de 1994.

Queremos agradecer la colaboración prestada por el personal del Ayuntamiento, lo que ha facilitado la realización de nuestro trabajo.

IV. OPINIÓN

Hemos analizado los Estados Financieros del Ayuntamiento de Pamplona correspondientes al ejercicio de 1993 que se acompañan en el apartado V del presente Informe.

En nuestro examen, se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que hemos considerado necesarios de acuerdo con las circunstancias y teniendo en cuenta los objetivos señalados previamente.

Como resultado de nuestra revisión, se desprende la siguiente **OPINIÓN:**

- En relación al desarrollo y ejecución del Presupuesto de 1993

El estado de ejecución del Presupuesto General Único refleja razonablemente la actividad desarrollada por el Ayuntamiento de Pamplona en el ejercicio de 1993, si bien se aprecia cierta inconsistencia en la aplicación de los criterios presupuestarios-contables en el área de ingresos y una ausencia de la función interventora en la ejecución de gastos de personal e ingresos (Apartados VII, X y XII).

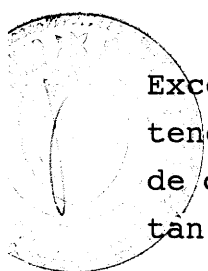
- Reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1993

INMOVILIZADO (Apartado XI)

- . Las rectificaciones del Inventario Municipal no se realizan anualmente, registrándose en el Inmovilizado a 31 de diciembre de 1993 la información procedente de la rectificación correspondiente a junio de 1991.
- . Por otra parte, dicha rectificación no contiene la totalidad de los bienes propiedad del Ayuntamiento.

DEUDORES (Apartado X)

- . No se aplican criterios homogéneos en la liquidación y contabilización de los derechos de cobro.
- . Se han detectado cuentas de deudores que precisan un análisis y/o depuración de sus saldos, para que éstos reflejen la situación real.



Excepto por los efectos que las salvedades anteriores pudieran tener en los estados financieros, el Balance de Situación a 31 de diciembre de 1993 y la Cuenta de Resultados de 1993 representan razonablemente la situación patrimonial del Ayuntamiento.

- **El sometimiento de la actividad económico-financiera desarrollada por el Ayuntamiento al principio de legalidad**

Se aprecian importantes infracciones a la normativa reguladora de la contratación administrativa tanto en la fase preparatoria del contrato como en las de tramitación del expediente y posterior adjudicación, formalización y ejecución de la inversión (Apartado IX).

- **Cumplimiento de las Recomendaciones de esta Cámara de Comptos emitidas en el Informe de fiscalización correspondiente a 1989.**

Siguen vigentes las Recomendaciones Generales contenidas en el mismo y que en nuestra opinión son básicas para una adecuada gestión de los recursos públicos:

- . Definición de las funciones de la Intervención Municipal
- . Actualizaciones anuales del Inventario Municipal y su reflejo en el Inmovilizado
- . Elaboración de un Manual de Procedimientos

- . Control sobre Organismos Autónomos
- . Control y seguimiento de los Deudores

No obstante, esta Cámara reconoce el esfuerzo que el Ayuntamiento de Pamplona está realizando en la mejora de su gestión contable-presupuestaria, que se ha traducido en 1993 en la implantación de una nueva aplicación informática de contabilidad, que ha requerido un importante esfuerzo y dedicación de recursos humanos y medios materiales. Esta actuación se ha traducido en cierta mejora en la calidad de la información contable respecto al ejercicio de 1989 (Apartado VII).

- Situación financiera del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 1993

El Ayuntamiento de Pamplona no es capaz de generar un Ahorro Ordinario positivo, por lo que el Gobierno de Navarra, en los últimos cinco años y de acuerdo con la Ley Foral de Saneamiento de las Haciendas Locales, ha aportado 6.150 millones destinados a financiar dicho Ahorro negativo.

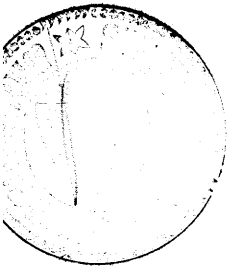
Sin embargo, el Ayuntamiento ha disminuido significativamente su nivel de endeudamiento a largo plazo respecto al ejercicio de 1989, al reducirlo en un porcentaje del 51 por ciento.

No obstante, siguen detectándose problemas o tensiones de Tesorería que se manifiestan en la necesidad de acudir permanentemente a operaciones de tesorería como medio de financiación, cuyo volumen se cifra en unos 1500 millones anuales.

V. ESTADOS FINANCIEROS

De acuerdo con la información proporcionada por el Ayuntamiento de Pamplona, a continuación se presentan los Estados Financieros correspondientes al ejercicio de 1993.

V.1. BALANCE DE SITUACIÓN A 31/XII/1993



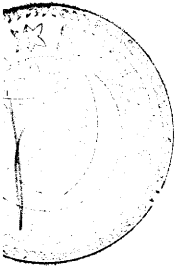


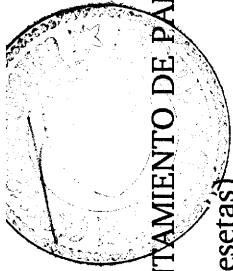
BALANCE DE SITUACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA
(en millones de pesetas)

Cuadro nº 1

ACTIVO	31/12/1992 (*)	31/12/1993	PASIVO	31/12/1992 (*)	31/12/1993
INMOVILIZADO	19.302	29.128	PATRIMONIO Y RESERVAS	8.685	20.167
Material	11.051	25.490	Patrimonio	8.630	18.750
Inmaterial	3	---	Resultados ejercicios anteriores	55	1.417
En curso y pte. regularizar	6.730	2.119	SUBVENCIONES CAPITAL	1.859	2.061
Financiero	1.518	1.519			
DEUDORES	4.590	4.333	DEUDAS A MEDIO Y LARGO PLAZO	6.225	4.794
Ejercicio corriente	1.935	1.748	Empréstitos	382	---
Ejercicios anteriores	2.225	2.077	Préstamos Sector Público	4.850	4.191
Cuotas de Urbanización	24	87	Préstamos Sector Privado	993	603
Otros deudores	79	239	DEUDAS A CORTO PLAZO	5.843	5.174
De dudoso cobro	327	182	Acreedores oblig. recon. y crtte.	2.659	2.582
CUENTAS FINANCIERAS	1.209	236	Acreed. obl. recon. ejerc. ante.	68	30
Ptas. ptes. de aplicar	59	65	Otros acreedor. obligac. reconoc.	525	419
Otros deudores no presupuestarios	7	5	Entidades Públicas	491	666
Caja	4	2	Fianzas y depósitos recibidos	600	477
Bancos	1.128	154	Préstamos de Tesorería	1.500	1.000
Deudores a justificar	11	10	PARTIDAS PENDIENTES DE APLICAR	1.127	983
TOTAL ACTIVO	25.101	33.697	RESULTADO DEL EJERCICIO	1.362	518
			TOTAL PASIVO	25.101	33.697

V.2. CUENTA DE RESULTADOS DE 1993



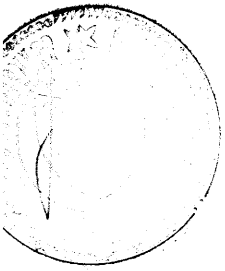


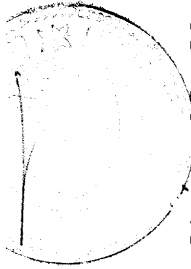
CUENTA DE RESULTADOS DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA
 (en millones de pesetas)

G A S T O S	1 9 9 2 (*)	1 9 9 3	I N G R E S O S	1 9 9 2 (*)	1 9 9 3
Personal	3.924	4.373	Ventas	1.502	1.453
Financieros	620	473	Patrimoniales	196	166
Impuestos	29	30	Impuesto s/venta y patrimonio	2.699	3.007
Compra de bienes y servicios	3.292	3.498	Transferencias corrientes	6.532	6.623
Prestaciones sociales	1.214	1.284	Impuestos s/Capital	495	330
Transferencias corrientes	1.023	1.013	Otros	208	293
Transferencias de Capital	195	255			
TOTAL GASTOS CORRIENTES	10.297	10.926	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	11.632	11.872
I. RESULTADO CORRIENTE (BENEFICIO)	1.335	946	Modificación Derechos y Obligaciones ejercicios anteriores	47	1
Modificación Dchos. y Obligac. ejercicios anteriores	20	429	II. RESULTADO PRESUPUESTOS CERRADO (PÉRDIDA)	---	428
II. RESULTADO PRESUPUESTOS CERRADOS (BENEFICIO)	27	---			
III. RESULTADO EJERCICIO (BENEFICIO)	1.362	518			

(*) ejercicio no auditado

V.3. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE 1993





LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE INGRESOS POR CAPITULOS ECONÓMICOS - 1993 -

(en millones de pesetas)

CAPÍTULO	CRÉDITO INICIAL	MODIFICACIÓN	CRÉDITO DEFINITIVO	RECONOCIDO	% EJECUCIÓN	COBRADO	% COBRO	PENDIENTE COBRO
1. Impuestos directos	2.804	---	2.804	2.764	99	2.355	85	409
2. Impuestos indirectos	606	---	606	621	102	496	80	125
3. Tasas y otros ingresos	1.888	130	2.018	1.779	88	1.490	84	289
4. Transferencias corrientes	7.677	207	7.884	6.621	84	5.988	90	633
5. Ingresos patrimoniales	55	15	70	83	119	76	92	7
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	13.030	352	13.382	11.868	89%	10.405	88%	1.463
6. Enajenación inversiones reales	1.002	14	1.016	666	66	666	100	---
7. Transferencias de capital	38	312	350	432	123	359	83	73
TOTAL INGRESOS CAPITAL	1.040	326	1.366	1.098	80%	1.025	93%	73
8. Variación Activos Financieros	209	---	209	193	92	120	62	73
9. Variación Pasivos Financieros	---	45	45	279	620	139	50	140
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	209	45	254	472	186%	259	55%	213
T O T A L I N G R E S O S	14.279	723	15.002	13.438	90%	11.689	87%	1.749
				DÉFICIT PRESUPUESTARIO		215		

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS ECONÓMICOS - 1993 -
 (en millones de pesetas)

CAPÍTULO	CRÉDITO INICIAL	MODIFICACIÓN	CRÉDITO DEFINITIVO	REALIZADO	% EJECUCIÓN	PAGADO	% PAGO	PENDIENTE DE PAGAR
1. Personal	5.394	200	5.594	5.594	100	5.556	99	38
2. Compra bienes corrientes y servicios	4.291	(131)	4.160	3.661	88	2.295	63	1.366
3. Intereses	525	(28)	497	471	95	465	99	6
4. Transferencias corrientes	976	51	1.027	1.013	99	673	66	340
TOTAL GASTOS CORRIENTES	11.186	92	11.278	10.739	95%	8.989	84%	1.750
6. Inversiones	1.351	516	1.867	1.078	58	406	38	672
7. Transferencias de capital	206	---	206	205	99	51	25	154
TOTAL GASTOS DE CAPITAL	1.557	516	2.073	1.283	62%	457	36%	826
8. Variación Activos Financieros	181	(2)	179	159	89	153	96	6
9. Variación Pasivos Financieros	1.355	117	1.472	1.472	100	1.472	100	---
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	1.536	115	1.651	1.631	99%	1.625	99%	6
T O T A L G A S T O S	14.279	723	15.002	13.653	91%	11.071	81%	2.582

VI. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

A continuación se exponen los Comentarios y las Conclusiones Generales derivadas del trabajo de revisión efectuado sobre la gestión del Ayuntamiento de Pamplona. Estos aspectos se desarrollan en los apartados correspondientes del Informe y se acompañan, en su caso, de las recomendaciones que estimamos necesarias para mejorar y completar el sistema de gestión del Ayuntamiento.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE 1993 (Apartado XIV.2.)

- El Presupuesto de 1993 es el primero del Ayuntamiento que tiene el carácter de único, es decir, que en un sólo documento presupuestario se engloban tanto las operaciones corrientes como las de capital.

- Las obligaciones reconocidas en el ejercicio ascienden a 13.653 millones, presentando un grado de ejecución del 91 por ciento; los derechos liquidados suponen 13.438 millones con un grado de ejecución del 90 por ciento. Por tanto, la ejecución del Presupuesto de 1993 presenta un déficit de 215 millones.

- Como conclusiones destacables de esta ejecución, señalamos:
 - . Predominio de las operaciones de naturaleza corriente; así, en gastos, los corrientes suponen el 79 por ciento del total, en tanto que en ingresos el porcentaje es del 88 por ciento.
 - . Los gastos por inversiones sólo representan un 8 por ciento del total.
 - . Las transferencias suponen el 52 por ciento del total de ingresos.
 - . El grado de cumplimiento de los cobros es del 87 por ciento, en tanto que el de pagos es sólo del 81 por ciento.

- . El nivel de endeudamiento es del 16 por ciento, estando por encima del límite de endeudamiento o del porcentaje que económicamente se aconseja no superar - que para el caso del Ayuntamiento de Pamplona se cifra en el 13 por ciento-.
 - . El ahorro neto del ejercicio es negativo - menos 3 por ciento- lo que dificultará la financiación de operaciones de inversión.
- Las principales funciones a que se destina el gasto municipal son las de "servicios generales", "vivienda y bienestar comunitario" y "pensiones y seguridad social".



SITUACIÓN FINANCIERA A 31 DE DICIEMBRE DE 1993 (Apartados XIV.1., XIV.3. y XIV.4.)

- El Ayuntamiento sigue presentando una situación financiera delicada a corto plazo que se manifiesta entre otros aspectos en:
- . Fuertes tensiones de tesorería a corto plazo, con unos ratios de liquidez y disponibilidad que han empeorado respecto al ejercicio anterior.
 - . Necesidad de acudir de manera permanente a las operaciones de tesorería, desvirtuando, en parte, su naturaleza coyuntural.
 - . El ratio de autofinanciación generada y el resultado económico o ahorro patrimonial ha disminuido significativamente respecto al ejercicio anterior.
 - . La carga financiera (amortización más intereses de la deuda) absorbe el 16 por ciento de los ingresos corrientes.
- En los últimos cinco años el Ayuntamiento ha sido incapaz de generar Ahorro Ordinario positivo, por lo que, de acuerdo con la Ley Foral de Saneamiento de las Haciendas Locales a la que está adherido, el Gobierno de Navarra subvenciona el importe de ahorro negativo. En 1993, y con datos pendientes de liquidar

definitivamente, esta subvención será de unos 1.300 millones. Hasta este ejercicio y desde 1989, el total subvencionado por el Gobierno de Navarra y por esta cuestión asciende a 6.150 millones.

No obstante, el Ayuntamiento, en ese mismo período, ha generado un ahorro bruto positivo pero en cuantía insuficiente para hacer frente a los intereses y amortizaciones de su deuda a largo plazo.

En definitiva, la Ley Foral está proporcionando al Ayuntamiento de Pamplona es una vía de financiación para sanear, en parte, la deuda contraída hasta 1989. Sin embargo, la aportación de la propia Ley no cubre la totalidad de la carga financiera municipal, provocando nuevos déficit si no se financian con recursos de capital.

- A 31 de diciembre de 1993, el endeudamiento del Ayuntamiento asciende a 9.968 millones, de acuerdo con el siguiente detalle:

Deudas a largo plazo,	4.794 millones
Deudas a corto plazo,	5.174 "

Respecto al de largo plazo, el 70 por ciento del mismo procede de endeudamiento con el Gobierno de Navarra, venciendo a corto y medio plazo el 75 por ciento y dificultando por tanto la situación financiera del Ayuntamiento.

No obstante es preciso reconocer el importante esfuerzo que ha realizado el Ayuntamiento en cancelar parcialmente su endeudamiento a largo plazo desde el último Informe de esta Cámara. Así, en 1989, la deuda ascendía a un total de 9.729 millones, es decir, casi 5.000 millones más que en 1993.

En relación al corto plazo, presenta un Capital Circulante negativo, es decir, que los derechos de cobro a favor del



Ayuntamiento más las existencias financieras no cubren la totalidad de las deudas que a corto plazo debe satisfacer el Ayuntamiento.

RECOMENDACIONES

- * *Desarrollar un Plan de Actuación que, con la colaboración del Gobierno de Navarra, contemple la actual situación económico-financiera, la prestación, coste y calidad de los servicios públicos locales y las fuentes de financiación necesarias. Todo ello enmarcado en una política de contención del gasto y/o incremento de los recursos y en un análisis riguroso sobre las necesidades a cubrir con la prestación de nuevos servicios públicos.*

Por otra parte, consideramos interesante que la política subvencionadora de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra se contemple globalmente en ese Plan de Actuación al objeto de vincularla a los objetivos del mismo.

Se incluirá, igualmente en dicho Plan, el establecimiento de mecanismos de seguimiento que analicen su grado de cumplimiento.

- * *Estudiar la conveniencia de refinanciar total o parcialmente la deuda del Ayuntamiento.*

ORGANIZACIÓN GENERAL DEL AYUNTAMIENTO (Apartado II.1)

RECOMENDACIONES

- * *Elaborar y aprobar un Reglamento Orgánico que regule la composición, atribuciones y funcionamiento de los órganos municipales.*

- * *Analizar la posibilidad de designar un Gerente como responsable de las funciones de organización y dirección de las dependencias y servicios municipales, tal y como se contempla en el art. 239 apartado 3 a). de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra.*

SISTEMA PRESUPUESTARIO-CONTABLE (Apartados VII.1. y VII.2)


- El presupuesto del Ayuntamiento se presenta estructurado en programas; no obstante, apreciamos los siguientes aspectos:
 - . El documento oficial y público del presupuesto no contiene para cada programa ni los objetivos ni los indicadores que se utilizarán para realizar el seguimiento de aquellos.
 - . La mayor parte de los objetivos utilizados en los documentos preparatorios del presupuesto son muy generales, programáticos o se refieren al cumplimiento de actividades administrativas.
 - . La liquidación presupuestaria de los programas no se acompaña del análisis del grado de cumplimiento de los objetivos ni consta documento oficial al respecto.
 - . El número de 124 programas nos parece excesivo y puede dificultar la gestión presupuestaria del propio Ayuntamiento y el seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos.

- El Ayuntamiento de Pamplona viene realizando importantes esfuerzos para modernizar su gestión presupuestario-contable. En esta línea, en 1993 ha implantado una nueva aplicación informática del Plan General de Contabilidad Pública. El escaso plazo de tiempo transcurrido y la dificultad que conlleva su aplicación no ha permitido que se desarrolle en su totalidad; así, está pendiente fundamentalmente:
 - . Seguimiento de inversiones
 - . Gastos con financiación afectada
 - . Determinación del Remanente de Tesorería.

- Respecto a la organización interna, la unidad responsable de la contabilidad no está considerada en el organigrama como unidad independiente, sino que se encuadra dentro de la Intervención Municipal.

El responsable superior de la Contabilidad es el Interventor Municipal; en la práctica, sin embargo, no tiene acceso al registro y control de determinadas operaciones y no existe una relación lo suficientemente fluida entre la unidad de contabilidad y el propio Interventor.

- Respecto a la gestión propiamente contable, destacamos:



- . No existe un Manual de Procedimientos, que entre otros aspectos, considere los criterios contables a aplicar en las diversas operaciones. Ello provoca que para operaciones semejantes no se apliquen siempre de manera uniforme y consistente los criterios utilizados.

- . En determinadas operaciones prevalecen los criterios de la Ley Foral de Saneamiento de las Haciendas Locales sobre los de naturaleza contable-presupuestaria, lo que puede desvirtuar la información e incide en la determinación de la base subvencionable del Ahorro Ordinario.

- . Se realizan asientos directos sin el respaldo justificativo necesario y sin estar autorizados expresamente. Esta actuación tiene especial repercusión en el Inmovilizado.

- . Se han detectado saldos de cuentas de contabilidad general que requieren un proceso de regularización y ajuste, fundamentalmente en el área de deudores tributarios.

- . No existen conexiones informáticas directas y/o completas con el Inventario ni con la Agencia Ejecutiva.

RECOMENDACIONES

* *Elaborar un Manual de procedimientos que, entre otros aspectos, establezca:*

- . *Criterios contables a aplicar*

- . *Circuitos administrativos*
- . *Normas de conciliación y cuadros de cuentas*
- . *Requisitos mínimos de justificación y autorización para los distintos tipos de asientos contables.*
- . *Normas de cierre contable*

- * *Desarrollar todas las posibilidades de la nueva aplicación contable, adecuando su ritmo a las necesidades y exigencias de la gestión.*

- * *Estudiar la adecuación de la actual estructura orgánica de la unidad de contabilidad, analizando la suficiencia de recursos humanos y materiales y estableciendo los canales de dirección y comunicación con el Interventor como responsable jerárquico de la contabilidad.*

- * *Continuar con el proceso de modernización de la técnica presupuestaria, profundizando en el análisis de programas, estableciendo objetivos e indicadores consistentes y realizando un seguimiento específico sobre el grado de su cumplimiento. Todo ello se integrará en la documentación pública tanto del Presupuesto como de la Cuenta General.*

Estas actuaciones permitirán introducir el establecimiento de un sistema de costes y la realización de estudios sobre la eficacia, eficiencia y economía alcanzada en la ejecución de los programas.

INTERVENCIÓN Y CONTROL INTERNO (Apartado VII.3)

- No se ha desarrollado en su totalidad el ejercicio de la función interventora en el Ayuntamiento.

- La función interventora no se aplica en los siguientes procesos de gestión:
 - . nóminas
 - . ingresos
 - . control de organismos autónomos

- La actividad realizada se ha limitado básicamente al ejercicio de las funciones de fiscalización -previa y limitada-, lo que unido a una falta de recursos humanos ha provocado en ocasiones demora en la gestión.
- En 1993, se realizaron actuaciones sobre análisis de procedimientos y se aplicaron métodos de muestreo estadísticos y de auditoría en el ejercicio del control financiero. No obstante, este tipo de actuaciones han sido abandonadas en 1994 al carecer la Intervención de personal técnico suficiente.

RECOMENDACIONES

- * *Desarrollar y reglamentar las funciones a ejercer por la Intervención Municipal en el ámbito del control interno del Ayuntamiento, ampliando sus funciones al análisis y diseño de procedimientos.*
- * *Una vez definido su campo de actuación, dotar a la Intervención de los recursos humanos y materiales suficientes para cumplir las funciones asignadas.*
- * *Crear una unidad de Auditoría Interna para garantizar el cumplimiento de las políticas y normas de la gestión municipal o en su caso, desarrollarlas o modificarlas.*

PERSONAL (Apartado VIII)

- El capítulo 1º del Presupuesto representa el 41 por ciento del total de gastos del Ayuntamiento en el ejercicio de 1993.
- A 31 de diciembre de 1993, la nómina del Ayuntamiento contemplaba un total de 1.327 empleados activos, es decir, un 10 por ciento más que en 1989. Respecto a este último ejercicio, el

personal de naturaleza laboral temporal -en número de 304- es el que ha experimentado un mayor crecimiento, con un aumento del 50 por ciento.

- En 1993, el Ayuntamiento no elabora y aprueba expresamente su Plantilla Orgánica y Relación de Personal, sino que se limita a aprobar las modificaciones de la Plantilla correspondiente a 1992.
- En el ejercicio fiscalizado, no se ha publicado la preceptiva Oferta de Empleo Público.
- El personal del Ayuntamiento se encuadra en 21 estructuras de nóminas o "convenio" y su retribución y gestión de nóminas vienen establecidas por un número de 140 conceptos retributivos. Este excesivo número de estructuras y conceptos dificulta la gestión, control y seguimiento de la nómina.
- El Ayuntamiento cuenta con Montepío propio para sufragar las pensiones de su personal y demás beneficiarios. El presupuesto y su liquidación reflejan anualmente, de acuerdo con el criterio de caja, el gasto que al Ayuntamiento le supone las citadas pensiones.

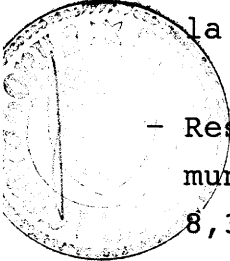
Según nuestras estimaciones, las retribuciones del personal pasivo -en un número de 828- han supuesto en 1993 un coste neto de 850 millones, es decir, un 6 por ciento del total de gastos del ejercicio.

- El Ayuntamiento ha dotado en 1993 a efectos exclusivamente contables una "Reserva a largo plazo para el fondo de pensiones" del personal adscrito al Consorcio de Bomberos, sin estar regulado ni su materialización ni su funcionamiento.

Esta actuación supone por un lado modificar el criterio contable hasta ahora utilizado para el registro de los gastos de pensiones, y por otro, se ha aplicado exclusivamente para

un número determinado y concreto de funcionarios municipales sin contemplar a todos sus empleados.

Por otra parte, la aplicación presupuestaria dada a la aportación del Consorcio es, en nuestra opinión, incorrecta al considerarlo como variación de activos financieros cuando por su propia naturaleza sería un ingreso corriente. Así mismo ha incidido en la determinación de la base subvencionable del Ahorro Ordinario negativo, con el efecto de incrementar la subvención concedida por el Gobierno de Navarra al amparo de la Ley Foral de Saneamiento de las Haciendas Locales.

- 
- Respecto a 1989, el porcentaje de absentismo del personal municipal ha disminuido en un 11 por ciento, situándose en el 8,38 por ciento del total de jornadas laborales.

RECOMENDACIONES

- * *Aprobar y publicar anualmente la Plantilla Orgánica del Ayuntamiento, la Relación de Personal y la Oferta de Empleo.*
- * *Analizar el actual número de estructuras de nóminas y conceptos retributivos al objeto de estudiar su posible reducción para favorecer una más fácil gestión, control y seguimiento de los gastos de personal.*
- * *Estudiar la política a aplicar respecto al sistema de pasivos del Ayuntamiento dentro del contexto del resto de las Administraciones Públicas de Navarra y contemplando globalmente a todos los funcionarios municipales.*

INVERSIONES (Apartado IX).

- El capítulo de inversiones es el que presenta un menor grado de ejecución y de pago de todas las correspondientes al Presupuesto de Gastos de 1993.

A nivel de importancia relativa, el Capítulo 6 supone un escaso 8 por ciento sobre el total de gastos del ejercicio.

- No se han desarrollado las aplicaciones informáticas que permitan realizar un seguimiento y control contable-presupuestario de cada proyecto de inversión.

- Se aprecian importantes deficiencias e infracciones de la normativa reguladora de la contratación pública en todas las fases del proceso de adjudicación. Entre ellas destacamos:

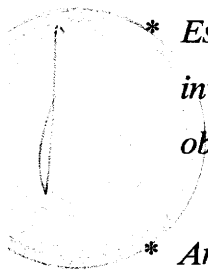
- . No se supervisan ni replantean los proyectos.
- . No siempre se tiene plena disponibilidad de los terrenos.
- . Los Pliegos de Cláusulas utilizados son generales y no se adaptan en su totalidad a las prescripciones de la normativa de contratos.
- . No se suele formalizar la adjudicación en el correspondiente contrato.
- . No hay rigor en el seguimiento del plazo de inicio y de ejecución de la obra adjudicada.

- El sistema de contratación directa constituye el procedimiento seguido en el 92 por ciento de las adjudicaciones del ejercicio, si bien a nivel económico representan el 70 por ciento del importe total de adjudicación. No siempre está correctamente justificado en el expediente la utilización de dicho sistema.

- Dentro de las obras revisadas, destacan los Puentes del Vergel y de las Oblatas en cuyos expedientes se detectan, fundamentalmente en el primero, un conjunto importante de infracciones de la legislación vigente.

Por otra parte es preciso señalar que los mismos se abrirán al tráfico con posterioridad al vencimiento del plazo de garantía provisional; este hecho deriva de la falta de una adecuada coordinación entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Navarra, puesto que éste es la Administración responsable de los accesos a los citados puentes, todavía sin ejecutarse.

RECOMENDACIONES

- 
- * *Estudiar e implantar un procedimiento adecuado para el seguimiento y control de las inversiones, tanto de la esfera contable y económica como del cumplimiento de las obligaciones y derechos contractuales.*
 - * *Analizar los procesos generales de adjudicación aplicados por el Ayuntamiento al objeto de que los mismos se ajusten a la legalidad vigente, sin olvidarse de la necesaria agilidad que debe exigirse a toda Administración Pública.*
 - * *Instaurar una gerencia efectiva del expediente como soporte del proceso de decisión, involucrando a las unidades de gestión responsables de su ejecución y dotándose de una guía actualizada y estandarizada para controlar adecuadamente el flujo de información.*

INGRESOS TRIBUTARIOS Y DEUDORES (Apartado X).

- Los ingresos tributarios representan el 38 por ciento del total de ingresos del Ayuntamiento correspondiente al ejercicio de 1993.

Si bien presentan un grado de ejecución del 95 por ciento, su porcentaje de cobro es del 84 por ciento.

El 57 por ciento de los ingresos de esta naturaleza corresponde a contribución urbana, actividades diversas y circulación.

- La Contribución Urbana se cuantifica según la Ponencia de Valoración de la Riqueza Urbana revisada por última vez en diciembre de 1989.
- El Ayuntamiento ha gestionado un total de 35 tasas; de éstas, 26 presentan un volumen de reconocido inferior a 10 millones cada una de ellas.

Existen tasas en que su tarifa no está respaldada por estudios económicos que valoren y cuantifiquen el coste de la prestación.

- Los procedimientos utilizados en la contabilización de las liquidaciones, anulaciones, devoluciones, aplazamientos y fraccionamientos de ingresos no son, en todos los casos, consistentes ni homogéneos.
- Al cierre del ejercicio, la deuda tributaria traspasada a la Agencia Ejecutiva y por tanto pendiente de cobro, asciende a un principal de 2.287 millones.
- Dentro de los deudores por Derechos Reconocidos se han detectado saldos que precisan un análisis y/o depuración al objeto de que los mismos sean representativos de derechos de cobro a favor del Ayuntamiento, aunque esto no implica que afecten a la recaudación efectiva.
- Se aprecia cierta desconexión entre los servicios de gestión tributaria-urbanismo, contabilidad y la Agencia Ejecutiva relativos al traspaso de deudas a esta última, a la no conciliación de saldos y a que no se aplican contablemente en su correspondiente ejercicio las actuaciones de la Agencia.

RECOMENDACIONES

- * *Definir las reglas de funcionamiento entre los distintos servicios implicados en la gestión*

tributaria, los criterios contables a aplicar y las normas de conciliación y cuadros de saldos.

- * Realizar un estudio sobre las cuentas de Deudores cuyos saldos no sean representativos de derechos a favor del Ayuntamiento, proponiendo en su caso los ajustes correspondientes.
- * Proceder a la revisión de la Ponencia de Valoración de la riqueza urbana, ya que, de acuerdo con la normativa vigente, esta operación debe realizarse dentro de los cinco años desde la última revisión. Este plazo ha concluido en diciembre de 1994.
- * Impulsar las actuaciones de la Agencia Ejecutiva a fin de que se proceda a su recaudación o baja, en su caso, de los derechos de cobro gestionados por la misma.

INMOVILIZADO (Apartado XI).

- No existe una conexión informática directa entre el Inventario Municipal y Contabilidad-Inmovilizado.
- Las rectificaciones del Inventario no se hacen anualmente.
- La última rectificación reflejada en Contabilidad corresponde a junio de 1991.
- Se han apreciado diversas deficiencias en la gestión y contenido del Inventario tales como no contemplar la totalidad de los bienes municipales y la existencia de errores y duplicidades.

RECOMENDACIONES

- * *Elaborar y aprobar anualmente la rectificación del Inventario.*

- * *Continuar la mejora en el proceso de gestión del Inventario, elaborando normas y procedimiento que garanticen un adecuado reflejo de los bienes municipales.*
- * *Conectar informáticamente el Inventario y la Contabilidad, de manera que ésta refleje permanentemente las variaciones de aquél.*

ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS PÚBLICAS LOCALES (Apartado XIII).

- Las Cuentas Anuales de las entidades anteriores están sujetas a auditoría externa realizada por profesionales independientes contratados.
- Todos los Informes de Auditoría presentan opinión sin salvedades, salvo los referentes a la empresa Animsa y a la Casa de la Misericordia, que presentan algunas excepciones referidas fundamentalmente a posibles contingencias de naturaleza fiscal.
- En el Informe relativo a los Organismos Autónomos no se hace referencia al grado de cumplimiento de la normativa contable-presupuestaria de naturaleza pública a la que están sujetos como entidades públicas. Por otra parte, la Intervención Municipal no ejerce las funciones fiscalizadoras sobre la gestión de los mismos.

RECOMENDACIONES

- * *Establecer, a través de la Intervención Municipal, los mecanismos que garanticen un adecuado control interno y de sujeción a la contabilidad pública de la gestión de los Organismos Autónomos Municipales.*
- * *Contemplar, dentro del encargo de las auditorías de organismos autónomos, la emisión por parte del profesional independiente de una opinión acerca del grado de cumplimiento de los principios y normas de contabilidad pública.*

OTRAS ÁREAS (Apartado XII)

- A 31 de diciembre de 1993, el Ayuntamiento no ha presentado las liquidaciones del Impuesto sobre el Valor Añadido correspondientes a los ejercicios de 1990 a 1993, valoradas contablemente en 238 millones de pesetas.

En la fase de alegaciones a este Informe, el Ayuntamiento ha presentado en la Hacienda Foral la declaración correspondiente al ejercicio de 1993, con una cuota a pagar de 74 millones.

- A esa fecha, igualmente, no se ha liquidado con la Hacienda Foral las declaraciones del Impuesto de Rentas de Capital de los ejercicios de 1992 y 1993 por importe de 32 millones.

En el momento de redactar este Informe, el Ayuntamiento aportó la documentación justificativa de su presentación en la Hacienda Foral.

- Se ha detectado un insuficiente control sobre los libramientos a justificar que se manifiestan en la indefinición en la práctica del órgano responsable del mismo, en el incumplimiento de las normas establecidas en las Bases de Ejecución respecto al plazo de devolución y en la ausencia de un seguimiento contable adecuado.

RECOMENDACIONES

- * *Cumplimiento en plazo por el Ayuntamiento de sus obligaciones fiscales con la Hacienda Pública Foral.*
- * *Definir los procedimientos de seguimiento y control que garanticen un adecuado funcionamiento, contabilización y control de los libramientos a justificar.*

segunda parte

VII. SISTEMA CONTABLE-PRESUPUESTARIO Y DE CONTROL INTERNO

Estas actividades se encuadran orgánicamente dentro del área de Servicios Económicos, cuyo organigrama se acompaña en el cuadro nº 4.

Del trabajo realizado destacamos los siguientes aspectos:

VII.1. SISTEMA PRESUPUESTARIO

El sistema presupuestario que sigue el Ayuntamiento podemos calificarlo como presupuesto tradicional o de medios pero distribuidos o reclasificados éstos por programas.

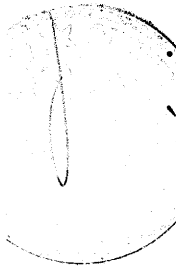
Es decir, el Presupuesto de Gastos se presenta y ejecuta de la siguiente manera:

- . Clasificación económico-funcional
- . Clasificación económica por áreas
- . Clasificación económica por programas

En cada área se establecen un conjunto de programas con indicación de los gastos imputables a los mismos desde la óptica de la clasificación económica. El número de programas por área es el siguiente:

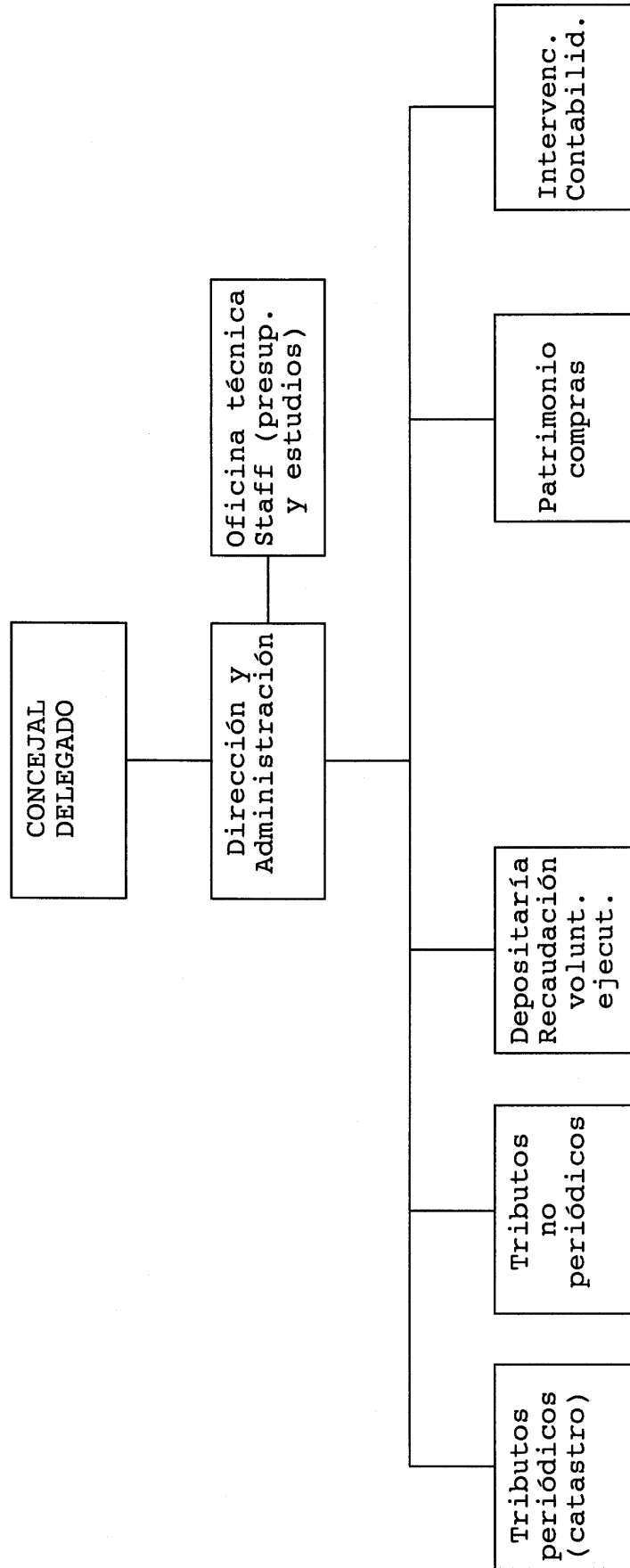
ÁREA	Nº PROGRAMAS
Servicios Generales	22
Servicios Económicos	13
Servicios Urbanísticos	18
Servicios Sociales y Sanitarios	28
Promoción Ciudadana	25
Protección Ciudadana	18
TOTAL	124

En cuanto al presupuesto de ingresos, éste se presenta y ejecuta según la clasificación económica.



Área de servicios económicos

ORGANIGRAMA



En definitiva, se observa que el Ayuntamiento está procediendo a la modernización de sus técnicas presupuestarias, aunque en este proceso se aprecian los siguientes aspectos o deficiencias:

- 1º. Si bien formalmente el Presupuesto se califica de "por programas", en nuestra opinión, dicha presentación no responde realmente a la definición ni filosofía del Presupuesto por Programas ya que no dispone ni de objetivos ni de indicadores de general conocimiento, sino que se trata de una mera reclasificación orgánica y/o funcional-servicios-actividades.
- 2º. No obstante, en los documentos preparatorios del Presupuesto se señalan objetivos a alcanzar en el ejercicio. La mayor parte de estos objetivos, sin embargo, son muy generales, programáticos o hacen referencia a actividades administrativas y no presentan una relación directa con los créditos presupuestarios del programa. Por otra parte, su consideración de información de uso restringido invalida uno de los aspectos esenciales del Presupuesto por Programas en las Administraciones Públicas: ofrecer al ciudadano los resultados de la gestión anual teniendo en cuenta los objetivos perseguidos, los créditos asignados y los resultados conseguidos en la ejecución del programa.
- 3º. En nuestra opinión, y al margen de las consideraciones anteriores, nos parece un número muy elevado de programas para la actividad que desarrolla el Ayuntamiento y teniendo en cuenta la posibilidad de encuadrar la misma a través de subprogramas dentro de programas comprensivos de una misma finalidad.
- 4º. El seguimiento y ejecución del presupuesto se presenta de acuerdo con el procedimiento tradicional; es decir, para cada programa obtiene los créditos realmente reconocidos en el ejercicio. La información sobre el grado de cumplimiento

de los objetivos y el análisis de las desviaciones o no existe o no tiene carácter de pública ya que no se recoge en la Cuenta General.

VII.2. SISTEMA CONTABLE

El Ayuntamiento de Pamplona implantó en 1993 una nueva aplicación informática del Plan General de Contabilidad del Sector Público. No obstante, conviene recordar que desde 1987 la gestión contable se realiza mediante dicho Plan.

En 1994 está previsto la adaptación del sistema contable-presupuestario al Plan General de Contabilidad del Sector Público Local.

La gestión contable es realizada por el siguiente equipo:

- 1 Interventor
- 1 Técnico en Administración
- 2 Oficiales administrativos
- 1 Auxiliar administrativo (contrato temporal)

Del análisis efectuado, destacamos:

- 1º. La experiencia de un año en la implantación de una nueva a aplicación contable es un período corto de tiempo para diagnosticar correctamente su adecuado funcionamiento.
- 2º. Conectado con el punto anterior, falta por desarrollar aspectos básicos para una adecuada gestión tales como:
 - . Seguimiento de inversiones y gastos plurianuales
 - . Seguimiento de gastos con financiación afectada
 - . Determinación del Remanente de Tesorería y control de los créditos incorporables.

3ª. La responsabilidad de la contabilidad corresponde, de acuerdo con la Ley Foral de Administración Local, al Interventor del Ayuntamiento. Teóricamente esta asignación se cumple en el organigrama; sin embargo, de hecho se observa una disfunción en la organización ya que no existe y no está regulada la adecuada relación y comunicación entre el Interventor y Contabilidad, desconociendo, en general, aquél las actuaciones realizadas.

Por otra parte, señalar que la contabilidad municipal no está considerada en el organigrama como unidad orgánica independiente sino que se encuadra dentro de la Intervención y en consecuencia no existe un responsable directo de la gestión contable.

4ª. No existen procedimientos escritos que determinen y homogeneicen los criterios contables a aplicar en las operaciones básicas. Por otra parte, se observa la ausencia de cuadros y comprobaciones periódicas que garanticen un adecuado funcionamiento del sistema y gestión contable.

5ª. Se realizan un número significativo de asientos directos sin que estén expresamente autorizados, intervenidos y suficientemente documentados.

6ª. Se ha detectado una utilización excesiva de cuentas de naturaleza transitoria o partidas pendientes de aplicar, que desvirtúan, de alguna manera, la información contable y que exige un mayor control y dedicación para realizar su seguimiento y posterior aplicación.

7ª. En 1993, no está conectado informáticamente con Contabilidad la gestión de nóminas -debido a la implantación de una nueva aplicación- ni el inventario ni la agencia ejecutiva, lo que exige un esfuerzo adicional para su control y registro. No obstante, el tema de nóminas se ha resuelto en 1994.

- 8º. No se actualiza anualmente el Inventario Municipal.
- 9º. No se contabilizan los avales otorgados a favor del Ayuntamiento y se han detectado un número importante de cuentas cuyo saldo es necesario clarificar y, en su caso, depurar.
- 10º. Las operaciones de cierre del ejercicio se desarrollan sin instrucciones precisas al respecto, lo que alarga excesivamente este proceso, dificultando además la contabilización de las operaciones imputables al ejercicio siguiente.
- 11º. Por último es preciso señalar que la aplicación de la Ley Foral de Saneamiento ha influido, de alguna manera, en la información presupuestaria-contable puesto que sus criterios y cálculo de magnitudes subvencionables se han impuesto sobre los principios contables generalmente aceptados y aplicados al Sector Público.

VII.3. INTERVENCIÓN-CONTROL INTERNO

Para el ejercicio de su labor fiscalizadora, la Intervención Municipal contaba en 1993 con el siguiente personal:

- 1 Interventor
- 1 Técnico en Administración (*)
- 3 Oficiales Administrativos
- 1 Auxiliar administrativo

(*) Contrato temporal extinguido el 30 de junio de 1994

Del análisis realizado destacamos los siguientes puntos:

- 1º. No existe un reglamento que defina y regule las funciones y objetivos de la Intervención Municipal.

- 2º. La función fiscalizadora se ejerce fundamentalmente en el ámbito de la fiscalización previa-limitada y del reconocimiento de la obligación, lo que teniendo en cuenta la escasa dotación de personal, provoca retrasos en la gestión.
- 3º. No se realiza fiscalización sobre los siguientes aspectos de gestión:
- nóminas
 - ingresos
 - organismos autónomos
- 4º. En 1993 se realizaron por primera vez actuaciones apoyadas en métodos estadísticos y de auditoría, que han sido abandonados al no renovarse y/o cubrirse la plaza de Técnico de Administración.
- 5º. Salvo los resultados obtenidos de la experiencia anterior, no se realizan diseños y/o análisis de procedimientos de gestión.

RECOMENDACIONES

- * *Dirigir el sistema presupuestario hacia una correcta aplicación de la técnica de programas, definiendo objetivos medibles, estableciendo indicadores para analizar su grado de cumplimiento y ajustando los créditos presupuestarios a los mismos.*

Esta información formará parte del presupuesto, siendo por tanto de público conocimiento.

- * *Realizar un seguimiento específico del grado de ejecución de los programas presupuestarios que ponga de manifiesto el cumplimiento de los objetivos y el análisis de las desviaciones experimentadas. Ello permitiría además, iniciar estudios sobre el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzados en la gestión.*

- * *Elaborar un Reglamento Interno de Intervención que especifique las funciones a desarrollar por la misma y los medios para su materialización.*
- * *Encuadrar orgánicamente la gestión contable, nombrando un responsable de su gestión y definiendo claramente sus relaciones con la Intervención.*
- * *Completar la explotación de la nueva aplicación informática del Plan de Contabilidad, de manera que se aproveche la totalidad de los módulos que se consideren necesarios para un aprovechamiento eficaz de la misma. Especialmente lo relativo a inversiones.*
- * *Desarrollar un manual de procedimientos contables básicos que desarrolle fundamentalmente:*
 - . *criterios contables a aplicar en cada procedimiento*
 - . *naturaleza de los asientos directos y justificación documental mínima*
 - . *realización de cuadros y comprobaciones periódicas*
 - . *análisis de saldos y utilización de las partidas transitorias*
 - . *operaciones de cierre*
- * *Continuar el estudio e implantación de un sistema que asegure la conexión informática entre el Inventario y Contabilidad. Ello permitiría, entre otros factores, mantener permanentemente actualizado el Inventario municipal.*
- * *Crear una unidad de auditoría interna al objeto de analizar el cumplimiento de los procedimientos establecidas y proponer, en su caso, la introducción de mejoras.*

VIII. GASTOS DE PERSONAL

El trabajo realizado en este área, se estructura de acuerdo con los siguientes apartados:

- Análisis de la ejecución presupuestaria
- Número de empleados activos
- Aspectos de gestión y contabilidad
- Pasivos
- Absentismo
- Recomendaciones

A continuación, se desarrollan los aspectos anteriores.

VIII.1. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

El capítulo 1 del Presupuesto de gastos ofrece en 1993 la siguiente ejecución (en millones):

	<u>INICIAL</u>	<u>DEFINITIVO</u>	<u>REALIZADO</u>	<u>PAGADO</u>
Capítulo 1	5.394	5.594	5.594	5.556

Los créditos realizados en gastos de personal suponen el 41 por ciento del total del Presupuesto, presentando un grado de ejecución del 100 por cien y un porcentaje de pago del 99 por cien.

Por artículo presupuestario, las obligaciones reconocidas se desglosan de acuerdo con los siguientes porcentajes:



ARTÍCULO	PORCENTAJE
11. Retribuciones Básicas	33
12. Otras remuneraciones	11
13. Complemento familiar	1
16. Personal laboral	23
18. Seguros sociales	9
19. Clases pasivas	23
TOTAL	100%

Del cuadro anterior, destacamos que el 23 por ciento de los gastos del capítulo -es decir, 1.284 millones- se destinan a sufragar las clases pasivas. En relación con el presupuesto del ejercicio, los gastos de esta naturaleza representan el 9 por ciento del total.

En el cuadro siguiente mostramos los gastos realizados del capítulo desglosados por áreas orgánicas del Ayuntamiento:

ÁREAS	PORCENTAJE
Servicios Generales	31
Servicios Económicos	4
Servicios Urbanísticos	13
Servicios Sanitarios	11
Promoción Ciudadana	19
Protección Ciudadana	22
TOTAL	100%

Es decir, el 31 por ciento del gasto de personal - esto es, 1.725 millones- corresponde al área de Servicios Generales, si bien es preciso matizar que a la misma se imputa la totalidad de los gastos de pasivos del Ayuntamiento.

La siguiente área destacable es la de Protección Ciudadana, que presenta unos gastos de personal de 1.227 millones.

Por último, reflejamos la evolución que han experimentado los gastos de personal - en pesetas nominales-, tomando como base 100 el realizado correspondiente al ejercicio de 1989:

EJERCICIO	EVOLUCIÓN
1989	100
1990	110
1991	122
1992	128
1993	141
1994(*)	140

(*) previsión

Es decir, en 6 años, los gastos de personal en pesetas nominales han experimentado un incremento bruto del 40 por ciento.

VIII.2. NÚMERO DE EMPLEADOS ACTIVOS EN NÓMINA A 31 DE DICIEMBRE

Al no existir Plantilla Orgánica en 1993, el análisis sobre el número de empleados se centra exclusivamente en los existentes en la nómina de diciembre.

La nómina de diciembre contaba con el siguiente número de empleados, comparándose igualmente con los de 1989:

EMPLEADOS	1993	1989	% VARIC.
Funcionarios	759	838	(9)
Lab. fijos	264	245	8
Lab. temporales	304	203	50
TOTAL	1.327	1.286	3%

Es decir, en el período analizado se ha producido un incremento de empleados en nómina del 3 por ciento. Esta variación es muy desigual en los tres colectivos revisados; así, los laborales fijos crecen en un porcentaje similar a la reducción del personal

funcionarial, en tanto, que los temporales experimentan un fuerte crecimiento.

No obstante esta comparación hay que matizarla en el sentido de que en 1989 se incluía en nómina al personal de Bomberos que posteriormente -en 1991- se adscribieron al Consorcio de Bomberos de Navarra. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el incremento de personal entre 1989 y 1993 es aproximadamente de un 10 por ciento.

Atendiendo a las diferentes estructuras de nómina o "convenios", los 1.327 empleados se distribuyen del siguiente modo:

ESTRUCTURA/"CONVENIO"	NÚMERO
Funcionarios activos	759
L. Fijos normales	261
L. fijos limpieza	33
L. fijos limpieza escuelas	23
L. fijos matadero	3
Fijos discontinuos (Aranzadi) (*)	-
Profesores Ikastolas	78
Profesores Conservatorio	31
Monitores talleres (asimilados Ikastolas)	1
Monitores talleres (asimilados funcionar.)	5
Monitores Escuela-Taller	4
Monitores cursos de formación	9
Construcción	117
Alumnos escuela-taller (*)	-
San Fermin (*)	-
Personal confianza	2
Alcalde	1

(*) A 31 de diciembre, sin retribuciones

Como puede observarse, existe un número significativo de estructuras de nómina de personal activo, al que habría que añadir los tres "convenios" correspondientes al personal pasivo así como otro relativo a personal aspirante a funcionario. Todo ello acompañado con sus correspondientes conceptos retributivos.

Por último, en el cuadro siguiente mostramos para cada área orgánica del Ayuntamiento, el número de contratados temporales:

ÁREA	NÚMERO TEMPORALES
Serv. Generales	9
Serv. Económicos	9
Serv. Urbanísticos	195
Serv. Sanitarios	30
Promoción Ciudadana	50
Protección Ciudadana	11

Es decir, los servicios de urbanismo concentran aproximadamente el 64 por ciento del total personal temporal.

Del total de personal temporal, el 17 por ciento lo son a tiempo parcial.

VIII.3. ASPECTOS DE GESTIÓN Y CONTABILIDAD

En general, los procedimientos aplicados en la gestión de personal son adecuados; no obstante hemos apreciado una serie de aspectos y/o deficiencias que, a continuación, resaltamos:

- No se ejerce la función interventora en la gestión de nóminas.
- En 1993, la nómina se contabiliza con un importante retraso, lo que dificultó su control y seguimiento. No obstante, es preciso matizar que esta situación deriva de la implantación de la nueva aplicación informática de nóminas, habiéndose corregido tal situación en 1994.
- Si bien el Ayuntamiento tiene firmados dos Convenios Colectivos -uno para funcionarios y otro para laborales- las peculiaridades del conjunto de su actividad conducen a la existencia de distintas estructuras de nóminas o "convenios" -en un número de 21- y de conceptos retributivos -aproximadamente unos 140-. Esta situación dificulta una adecuada gestión de personal.
- Se han detectado saldos de cuentas acreedoras de contabilidad general relativas a Hacienda Pública por retenciones de

profesionales y de asistencia sanitaria cuyos saldos requieren una identificación, liquidación y/o depuración para acomodarlos a la situación real.

- El sistema presupuestario implantado exige que a cada programa se le imputen los gastos correspondientes del personal adscrito al mismo. No obstante determinados gastos -como por ejemplo, pensiones, seguros de vida- no se han imputado proporcionalmente a cada programa, sino que se han registrado en uno sólo de ellos. Esta actuación deriva de la falta de desarrollo de la nueva aplicación informática o bien de la no disponibilidad de nuevos programas informáticos auxiliares.
- En la prueba de nómina, se ha detectado la no actualización tanto de los tipos de retención de IRPF correspondientes al ejercicio fiscalizado como del nuevo encuadramiento de los funcionarios que han cambiado de nivel o puesto de trabajo al objeto de su cotización al régimen de pasivos.
- No existe un programa preestablecido para formación del personal, ni se hace memoria recopilativa de las actuaciones realizadas y sus resultados.

VII.4. COSTE DEL PERSONAL PASIVO

El Ayuntamiento gestiona su propio Montepío para sus funcionarios, imputando al presupuesto de cada ejercicio, de acuerdo con el criterio de caja, el gasto derivado de las pensiones y jubilaciones de su personal pasivo.

En 1993, el número de pensionistas y demás beneficiarios del Montepío Municipal era de 828, de acuerdo con el detalle siguiente:

Pensiones de jubilación	440
" de viudedad	266
" de orfandad	<u>122</u>
TOTAL	828



El coste del personal pasivo del Ayuntamiento ha ascendido presupuestariamente a un total de 1.284 millones, de acuerdo con las siguientes partidas:

Carga patronal de jubilación, 856 millones
Aportación Montepío pensiones, 428 "

Las pensiones de jubilación de imputan a la primera de las partidas citadas, en tanto que el resto, se recogen en la segunda.


A continuación, realizamos una serie de comentarios sobre las partidas anteriores.

CARGA PATRONAL DE JUBILACIÓN

Sobre el saldo final de esta cuenta, 856 millones:

- De acuerdo con el reconocimiento de gasto, las pensiones de jubilación supusieron un importe de 887 millones; a esta cifra se le deduce, en concepto de reintegro, 134 millones procedentes de la estimación de la carga patronal de pensiones futuras de los bomberos municipales adscritos al Consorcio de Bomberos y que éste abona al Ayuntamiento.
- Este importe de 134 millones se calcula aplicando a los conceptos retributivos básicos de los bomberos un coeficiente del 0,65 equivalente al porcentaje que la carga patronal por jubilación supone sobre el total de los conceptos retributivos básicos de todos los funcionarios del Ayuntamiento.
- Resultado de la operación anterior, el saldo de la cuenta queda fijado en 753 millones, y como tal se recoge en el avance de cierre de la Cuenta General del Ayuntamiento. Por otra parte, en el Balance de Situación se refleja la deuda del Consorcio dentro de deudores extrapresupuestarios.

- En julio de 1994, el Director de Servicios Económicos presenta una alegación a la citada Cuenta General en el sentido de que ésta debería reflejar el gasto real en jubilaciones, es decir, los 887 millones, por lo que debe eliminarse del capítulo 1 la deducción por la aportación del Consorcio.
- Esta alegación es aprobada por el Pleno Municipal, integrándose en el presupuesto de gastos -capítulo 1- dicho importe y la correspondiente contrapartida de ingresos se registra en el capítulo 8 "Variación de Activos Financieros".



Al materializarse el acuerdo anterior se observa que no existe suficiente crédito en el capítulo 1 por lo que se decide imputar sólo 102 millones, cifra equivalente al disponible existente.

- En contabilidad general, se crea en el pasivo una "reserva a largo plazo para el fondo de pensiones" por importe de 102 millones.
- Esta actuación repercute, igualmente, en la determinación del Ahorro Ordinario Negativo del Ayuntamiento que se ve incrementado en la citada cifra y, en consecuencia, supone un aumento de la subvención a conceder por el Gobierno de Navarra.

En resumen, esta operación nos merece los siguientes comentarios:

- 1º. Hasta el momento, el gasto de pensiones se contabilizaban de acuerdo con el criterio de caja; a partir de este ejercicio de 1993 y sólo para una parte de funcionarios activos se introduce un cambio parcial en los criterios contables de imputación del coste de pasivos.
- 2º. La aportación del Consorcio no puede imputarse al capítulo 8 de ingresos "variación de activos financieros" ya que su naturaleza no concuerda con la definición del citado



capítulo, el cual se destina a reintegros de préstamos concedidos y enajenaciones de inversiones financieras. En nuestra opinión, la imputación correcta sería dentro del capítulo 4 "ingresos por transferencias corrientes".

3º. Este ingreso tendría la naturaleza de ingreso afectado a la financiación del gasto de jubilaciones y pensiones del personal municipal adscrito al Consorcio. Por tanto, debería asegurarse su utilización exclusiva para el fin para el que se dota.

4º. Si el Ayuntamiento consideraba que el gasto era de 133 millones, debería haber adoptado las técnicas presupuestarias establecidas al objeto de reflejar el gasto real y no limitarse a registrar exclusivamente hasta el importe del crédito disponible. Además esta cifra es la que abona el Consorcio.

5º. No se ha regulado o reglamentado el funcionamiento de los fondos asignados a la reserva, fundamentalmente su materialización en inversiones financieras.

6º. En principio, parece que esa reserva se destina exclusivamente para los funcionarios adscritos al Consorcio, no contemplándose por tanto la situación de la totalidad de los funcionarios municipales.

7º. Por último, señalar que el Gobierno de Navarra subvenciona parcialmente el déficit anual del Montepío Municipal; en consecuencia, la aportación del Consorcio debería tenerse en cuenta en la determinación de dicho déficit.

APORTACIÓN MONTEPÍO PENSIONES

El saldo de esta cuenta, 428 millones -que se denomina "déficit a cubrir por el Ayuntamiento"- se configura con:

Pensiones de viudedad y orfandad, 501 millones
Retención pasivos de funcionarios activos, (73 millones)

La denominación parece que no responde fielmente a su contenido, ya que el déficit real vendría determinado por la inclusión de todos los conceptos implicados en la financiación del Montepío.

Por otra parte, en nuestra opinión, la retención de pasivos debería registrarse en el Presupuesto de Ingresos, con independencia de que se utilizara para la determinación del déficit.

DÉFICIT ANUAL DEL MONTEPÍO

Teniendo en cuenta los principios contables-presupuestarios y los comentarios anteriores respecto a la "reserva largo plazo para el fondo de pensiones", a continuación determinamos el déficit real del Montepío Municipal.

GASTO	IMPORTE
Pensiones jubilaciones	887
Pen. viudedad y orfandad	501
TOTAL GASTOS	1.388
INGRESOS	
Retención funcionarios	73
TOTAL INGRESOS	73
DÉFICIT BRUTO	1.315
Aportación Gobierno de Navarra	332
Aportación Consorcio Bomberos	133
DÉFICIT NETO	850

Este déficit representa el 15 por ciento del gasto del capítulo 1º 6 el 6 por ciento del total de gastos del Ayuntamiento para 1993.

VIII.5. ABSENTISMO

El Ayuntamiento de Pamplona, a través del Servicio de Medicina Laboral y del Departamento de Personal, tiene establecido un procedimiento de control y seguimiento del absentismo de sus funcionarios, laborales fijos y temporales.

Las causas de absentismo que se consideran son las derivadas de enfermedad, accidente y maternidad. No se incluyen las ausencias por permisos tasados, tales como fallecimiento de un familiar, traslados de domicilio o exámenes.

En 1994, se ha incluido dentro del control de absentismo las bajas que no requieren parte o informe de baja médico por no superar la enfermedad el límite de dos días.

A continuación y de acuerdo con la información obtenida, señalamos las principales conclusiones obtenidas del control de absentismo correspondiente a 1993.

- Absentismo por grupos de empleados

COLECTIVOS	Nº JORNADAS PERDIDAS	PORCENTAJE ABSENTISMO
Funcionarios	25.958	9,19
Lab. fijos	5.436	4,88
Lab. temporales	9.777	10,03
TOTAL/MEDIA PONDER.	41.171	8,38

Es decir, el total de jornadas perdidas representan el 8,38 del total de las jornadas de los empleados municipales.

Por colectivos, destacan los funcionarios y el personal temporal cuyos porcentajes duplican al correspondiente del laboral fijo.

- Causas del Absentismo

CAUSAS	Nº JORNADAS PERDIDAS	PORCENTAJE ABSENTISMO
Enfermedad	36.507	7,43
Accidente	3.420	0,70
Maternidad	1.244	0,25
TOTAL	41.171	8,38

Tal como se desprende, la causa mayoritaria de pérdidas de jornadas corresponde a bajas por enfermedad al suponer el 89 por ciento de las mismas.

- Causas de absentismo por colectivos de empleados (en porcentaje ponderado sobre jornadas perdidas).

COLECTIVOS	ENFERMEDAD	ACCIDENTE	MATERNIDAD
Funcionarios	8,13	0,89	0,15
Lab. fijo	4,15	0,06	0,71
Lab. temporal	9,27	0,92	-

Como se observa, el absentismo por enfermedad constituye la principal fuente de pérdidas de jornadas en todos los colectivos, resultado especialmente significativo el porcentaje de los funcionarios y laborales temporales.

Estos dos colectivos citados también destacan en bajas por accidente, en tanto que los laborales fijos son el grupo que presentan un porcentaje más elevado por maternidad.

- Comparación con datos correspondientes a 1989

En el cuadro siguiente comparamos los datos de absentismo de 1993 con los correspondientes al ejercicio de 1989.

COLECTIVO	1989	1993
Funcionarios	9,27	9,19
Lab. fijos	5,94	4,88
Lab. temporales	13,72	10,03
MEDIA ANUAL PONDERADA	9,4	8,38

Como puede observarse, se aprecia una disminución del porcentaje de absentismo en todos los colectivos, resultado especialmente significativa en el grupo de laborales temporales.



RECOMENDACIONES

- * *Aprobar anualmente la Plantilla Orgánica, la Relación de Personal al servicio del Ayuntamiento y la Oferta Pública de Empleo, de acuerdo con lo establecido en la Ley Foral de la Administración Local de Navarra y en el Estatuto de Personal.*
- * *Realizar un estudio al objeto de intentar simplificar los conceptos retributivos y estructuras de nóminas.*
- * *Continuar con la labor de desarrollo y explotación de la aplicación informática de nóminas.*
- * *Establecer procedimientos que aseguren una adecuada actuación de la Intervención Municipal sobre las nóminas.*
- * *Analizar los saldos de contabilidad general que requieren un proceso de depuración.*
- * *Mantener actualizados los porcentajes de retención de IRPF y el encuadramiento de los funcionarios para el cálculo correcto de la retención de pasivos.*

- * Estudiar la política a desarrollar por el Ayuntamiento para hacer frente a las futuras pensiones de sus funcionarios en el contexto de las actuaciones del resto de Administraciones Públicas de Navarra y contemplando la globalidad de sus funcionarios municipales.*

- * Replantearse la dotación contable del Fondo de Pensiones para los Bomberos adscritos en el Consorcio. Si se decide mantenerse, materializar y regular su funcionamiento teniendo en cuenta su carácter de ingreso afectado.*

- * Desarrollar un Plan de formación que garantice una constante puesta al día del personal del Ayuntamiento.*

IX. INVERSIONES

El capítulo 6 "inversiones" del Presupuesto de Gastos presenta la siguiente ejecución (en millones):

	<u>INICIAL</u>	<u>DEFINITIVO</u>	<u>REALIZADO</u>	<u>PAGADO</u>
Capítulo 6	1.351	1.867	1.078	406

Las inversiones que representan inicialmente el 8 por ciento del total del Presupuesto de 1993, experimentan un incremento de créditos del 38 por ciento en las previsiones definitivas.

Su grado de ejecución, sin embargo, es del 58 por ciento, esto es, 33 puntos por debajo de la media del total Presupuesto, constituyendo el capítulo con menor cumplimiento.

Esta escasa ejecución se explica bien por la no materialización de determinadas obras previstas o bien que en sólo se ha podido cumplimentar la fase de redacción de proyecto.

En cuanto a pagos, sólo se ha materializado el 38 por ciento de las obligaciones reconocidas, cuando la media del Presupuesto de gastos es del 81 por ciento.

La revisión en este capítulo se estructura de la siguiente manera:

- Aspectos generales contables-presupuestarios
- Análisis de los procedimientos de adjudicación de inversiones realizadas en 1993.
- Revisión de un muestreo de obras y proyectos centrado en el cumplimiento del principio de legalidad.
- Intereses de demora provocados por el retraso en el pago de certificaciones.
- Recomendaciones.

A continuación desarrollamos los aspectos anteriores.

IX.1. ASPECTOS GENERALES CONTABLES-PRESUPUESTARIOS

Destacamos:

- Si bien el Presupuesto se acompaña de una relación de inversiones a realizar en el ejercicio y su financiación, la liquidación no presenta un detalle de ejecución con idéntica información.
- No consta la existencia de un seguimiento individualizado por cada obra, donde se ponga de manifiesto toda la historia económica de la inversión y sus incidencias, tanto desde la vertiente de gasto como de ingreso afectado, en su caso. Para determinar estos aspectos es necesario acudir a cada expediente de inversiones que sin embargo no contiene toda la información, puesto que determinadas circunstancias (como por ejemplo, financiación, intereses de demora,...) se encuentran en otras dependencias municipales.
- No siempre se cumple con lo establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto respecto a que los expedientes de inversión deben hacer referencia explícita a la partida de ingresos con que se financian.
- No se ha desarrollado en la aplicación informática-contable el módulo de seguimiento de inversiones, gastos plurianuales y gastos con financiación afectada.
- No existen criterios escritos que permitan definir cuando una inversión se imputa al capítulo 6 o al 2 de gastos corrientes, provocando que determinadas operaciones se registren en este último. Al respecto, hay que señalar que la estructura presupuestaria aplicada por el Ayuntamiento -que coincide con la legalmente establecida- no favorece una imputación racional de los gastos de naturaleza de inversión.
- Se aprecia un procedimiento administrativo de tramitación de las certificaciones lento, con fuertes implicaciones o dependencia de la fase de pago y sin que conste siempre si se trata de la última certificación, en su caso.

- No se contabilizan los avales recibidos como garantía en los procesos de adjudicación.
- No existe enlace directo informático entre contabilidad e inventario, ajustándose los datos de inmovilizado periódicamente y conforme se aprueba la rectificación del Inventario Municipal.

IX.2. ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE LAS INVERSIONES DE 1993.

En el cuadro siguiente se recoge los procedimientos de contratación e importes de las obras y proyectos adjudicados en 1993 imputados al capítulo 6 de gastos. La información que contiene se ha obtenido directamente por esta Cámara del análisis contable y expedientes correspondientes.

PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN	NÚMERO	%	IMPORTE	%
Directa-obras	16	64	319	60
Directa-proyec.	7	28	51	10
Concurso-obras	2	8	162	30
TOTAL	25	100%	532	100%

Como puede observarse, la adjudicación directa se constituye en el procedimiento elegido para el 92 por ciento de las adjudicaciones, si bien por importe económico representa el 70 por ciento de lo imputable al ejercicio.

El 70 por ciento del importe de las obras directas se adjudican a 4 empresas.

Por otra parte, en las Bases de Ejecución del Presupuesto se establecen los límites para la utilización de este procedimiento; en concreto:

- . Para obras, 50 millones
- . Para asistencia técnica, 10 millones

Revisadas las adjudicaciones directas del ejercicio, sólo en dos casos se superan los límites anteriores, justificándose esta actuación por circunstancias excepcionales refrendadas por el Pleno Municipal.

IX.3. REVISIÓN DE UN MUESTREO DE OBRAS Y PROYECTOS.

Se ha seleccionado un conjunto de adjudicaciones de obras y proyectos teniendo en cuenta su importancia relativa en el presupuesto de 1993 e independientemente del ejercicio en que se inició el expediente de contratación.

La muestra analizada es la siguiente (importe de adjudicación en millones):

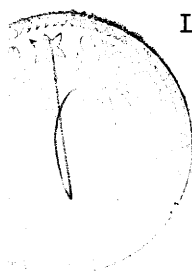
OBRAS	ADJUDICACIÓN	
	PROCEDIM.	IMPORTE
O.1 Puente del Vergel	Concurso	502
O.2 Puente de las Oblatas	Concurso	348
O.3 Viales Planetario	Concurso	208
O.4 Rehabil. c/Jarauta	Concurso	105
O.5 Colegio Ave Maria	Directa	55
O.6 Reforma Coleg. Axular	Directa	25
PROYECTOS		
P.7 Escuela Inf. Mendebaldea	Directa	7
P.8 Restaur. Río Arga	Directa	5
P.9 Piscina Cubta. Aranzadi	Directa	8

De este proceso de revisión se obtiene la siguiente **conclusión general**:

Se observa un incumplimiento reiterado de la normativa reguladora de la contratación pública en una serie de aspectos entre los que destacamos:

- No se supervisan ni se realiza el acta de replanteo de los proyectos, lo que implica retrasos en la ejecución de la obra y variaciones en los costes de las mismas.
- No siempre se tiene plena disponibilidad de los terrenos o bienes destinados a la inversión.

- Los pliegos de cláusulas no se atienen a lo que establece la Ley Foral de Contratos. Así destacamos:

- 
- + Se utilizan unos pliegos generales que no siempre se adaptan a la inversión concreta a realizar.
 - + No siempre se aprueban por el Órgano de contratación.
 - + No contiene, en general, el importe del presupuesto de licitación.
 - + No siempre especifican el sistema de adjudicación, ni ordenan los criterios selectivos establecidos para el mismo.
 - + No establecen la clasificación exigible al contratista.
 - + En los concursos, permiten las ofertas por encima del presupuesto de licitación.
 - + Para proyectos, no se establecen los documentos que acrediten la capacidad del adjudicatario ni consta el hallarse al corriente de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.

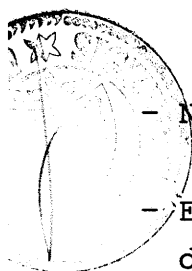
- Procedimientos de adjudicación.

- + El procedimiento de adjudicación directa constituye el sistema habitual utilizado por el Ayuntamiento, no estando siempre plenamente justificado en el expediente.
- + En obras, la adjudicación directa se justifica en que



su importe es inferior al límite establecido en las bases para este procedimiento. No obstante se solicitan las correspondientes ofertas.

- + En proyectos, sin embargo, alegándose la existencia de tarifas homogéneas, no se solicita ninguna oferta.
- + Se han apreciado adjudicaciones realizadas a finales del ejercicio, con el fin de poderlas imputar al ejercicio, lo que ha provocado, en algún supuesto, no respetar los pasos procedimentales y en otros casos, anular la adjudicación ya realizada y, en el ejercicio siguiente, proceder a un nuevo proceso de adjudicación.

- 
- No siempre se formalizan los correspondientes contratos
 - En la adjudicación de proyectos no consta que el adjudicatario deposite la garantía establecida en los Pliegos.
 - No se justifican adecuadamente los retrasos en el inicio de las obras, incumpléndose las fechas establecidas y no imponiendo, en su caso, la sanción correspondiente.
 - Las autorizaciones de las modificaciones de obras por el Órgano de Contratación suelen realizarse con posterioridad a su ejecución material.
 - No hay rigurosidad en el seguimiento del plazo de ejecución y terminación de la inversión, no justificándose suficientemente los retrasos provocados ni se establecen las sanciones que en su caso correspondan.
 - Para las obras de los Puentes del Vergel y de las Oblatas, además de los aspectos anteriores reseñados, destacamos que el plazo de garantía de los mismos concluirá sin haberse puesto a disposición de la comunidad dado que los correspondientes accesos -responsabilidad del Gobierno de Navarra- no están concluidos.

A continuación y para cada obra y proyecto seleccionado citamos las **particularidades** observadas en el proceso de revisión de su expediente.

OBRAS

0.1. Puente del Vergel

- La aprobación del proyecto y apertura del procedimiento de licitación pública -9 de mayo de 1991- tiene lugar sin que esté asegurada la viabilidad del mismo. En esa fecha, el Ayuntamiento no disponía de la preceptiva licencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro para la realización de obras en el cauce del Río Arga. El otorgamiento de la citada licencia no se produce hasta el 27 de abril de 1992, lo que originará un retraso importante en el inicio de la obra.
- En el Pliego se prevé la posibilidad de que las ofertas presentadas superen el presupuesto de licitación. En nuestra opinión, esta opción supone una vulneración del principio general de contratación que considera al presupuesto de licitación como un tope máximo que no puede rebasarse.
- El informe técnico de evaluación de proposiciones tiene en cuenta especialmente los siguientes criterios:
 - . Obras análogas
 - . Volumen de obra ejecutada en Navarra
 - . Experiencia con el Ayuntamiento
 - . Clasificación empresarial
 - . Conocimiento y planteamiento de la obra
 - . Propuesta económica
 - . Plazo de ejecución

Estos criterios no están ponderados y su valoración es cualitativa. El Informe concluye que son tres las ofertas más idóneas para la realización de la obra.

- Mediante Acuerdo de Pleno de 12 de septiembre de 1991 se adjudica definitivamente por un importe de 502 millones - porcentaje de baja del 0,8 por ciento- y un plazo de ejecución de 12 meses. Al respecto señalar que esta adjudicación se corresponde con la empresa que presenta la oferta más económica de las tres propuestas en el Informe técnico de evaluación.

- Inicio de la Obra. De acuerdo con los Pliegos, la obra debería iniciarse a los diez días hábiles siguientes a la fecha de adjudicación -12 de septiembre de 1991-. Sin embargo y previsiblemente por no disponer de la licencia de obra concedida por de la Confederación Hidrográfica del Ebro, dichas obras no comienzan -tal como refleja la correspondiente Acta- hasta el 13 de febrero de 1992, es decir, casi cinco meses después del tope señalado en los pliegos y a pesar de no contar aún con la citada licencia de obra.
El Acta de Comienzo se firma veinte días después del Acta de Comprobación del replanteo, la cual no señala ningún tipo de observaciones.

- Modificaciones presupuestarias. Se tramitó y aprobó por el Pleno -agosto de 1993- una autorización y disposición de mayor gasto por 58 millones, de acuerdo con el siguiente detalle:
 - . Estribos puente piedra natural, no previstos en la contratación, 35 millones
 - . Remodelado de las tierras del margen derecho, no previstas en el proyecto, 3 millones.
 - . Mediciones reales superiores a las previstas en el proyecto para determinados conceptos, 13 millones.
 - . Daños por riadas, 6 millones

Las relativas a nuevas unidades de obra, incorporan en las certificaciones los correspondientes precios contradictorios. El mayor gasto por los daños de la riada no aparece expresamente en ninguna certificación. No obstante, de acuerdo con un conjunto de informes que contiene el expediente, las riadas de octubre de 1992 produjeron una serie de daños en las obras

iniciales cuya repercusión económica varía según que informe de los anteriores analicemos; así,

Informe, sin firmar, 28-X-1992	8,3 millones
Informe empresa adjudicataria, 6-XI-1992	18,7 "
Informe Dirección Obra, 6-XI-1992	14,5 "
Informe Técnicos Municipales, 6-VIII-93	6,2 "

Ésta última cifra parece que es la definitiva, puesto que es la que aprueba el Pleno en la citada autorización-disposición. No obstante, transcurren 11 meses desde que se producen los daños hasta que se autoriza su gasto o repercusión económica.

- Certificaciones y coste final. El coste total de las obras ha ascendido a 560 millones, distribuidos en 10 certificaciones. De estas certificaciones destacamos:

- . Su periodicidad es mensual excepto entre la octava y novena certificación en que el período transcurrido es de casi un año, incumpléndose por tanto el sistema de pago establecido en los pliegos. La certificación final es de diciembre de 1993, pero no se aprueba por el Pleno Municipal hasta noviembre de 1994, es decir, casi un año después.
- . En la quinta certificación -aprobada en noviembre de 1992- se facturaron incorrectamente 56 millones, ya que no se dedujo en el acumulado el importe correspondiente a la cuarta certificación. Sobre este importe erróneo se pagaron además los correspondientes intereses de demora. Este importe de exceso de facturación no se compensó hasta la novena certificación, es decir, nueve meses después.
- . Las ocho primeras certificaciones superaron el plazo legal de 2 meses para su pago, por lo que se tuvieron que abonar los correspondientes intereses de demora por un total de 10,3 millones. Está pendiente de corregirse los pagados incorrectamente por la facturación excesiva de 56 millones.
- . La última certificación está fechada en diciembre de 1993, aunque posteriormente -junio de 1994- es sustituida por la liquidación provisional.



En definitiva, el coste total asciende a 560 millones, lo que representa una desviación respecto al de adjudicación del 12 por ciento. No obstante este porcentaje hay que corregirlo a la baja puesto que en el período de vigencia del contrato, el Impuesto sobre el Valor Añadido ha experimentado dos incrementos sucesivos; eliminando este factor, la desviación respecto al importe de adjudicación sería del 9,96 por ciento.

- Acero de inferior calidad. El 26 de mayo de 1994, el Interventor Municipal eleva una nota de reparos sobre la certificación final que además de resaltar los aspectos citados en el apartado anterior (error en la quinta certificación y ajuste de los intereses de demora) afirma textualmente: " 3. No se ha descontado de la certificación final los 20 millones por utilización de acero de inferior calidad, tal y como se señalaba debía hacerse, en un informe técnico de fecha 5 de noviembre de 1992. Consultados los servicios técnicos municipales responsables, nos refieren a la Dirección de Obra que realizó un informe de fecha 20 de mayo de 1993, en el que se informa sobre una compensación de distintas unidades de obra no recogida en ninguna certificación. Esta Intervención no puede fiscalizar favorablemente el gasto por cuanto desconoce, al no figurar en el expediente de contratación, el verdadero importe y naturaleza de la compensación y las consecuencias que la calidad de los materiales tendrán sobre la seguridad y vida útil de la construcción."

Resultado de esta nota de reparos, se celebran diversas reuniones técnicas con dos objetivos fundamentales:

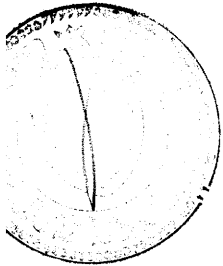
- a) Corregir los aspectos formales del expediente y completar su documentación, entre la que destacamos la incorporación al mismo -junio de 1994- del Acta de la prueba de carga sobre el puente realizada en junio de 1993.
- b) Resolver administrativamente la compensación de 20 millones derivada del acero de menor calidad. La solución que se alcanza se resume en:
 - . Al objeto de que no conste expresamente en la liquidación



dicha compensación, su importe se equilibra a través de obras imprevistas mediante el ajuste de los respectivos precios contradictorios.

. Las obras aplicadas fueron las siguientes (importe en pesetas):

Cimbra estribo 1	3.847.095
Pintura Placas	1.000.000
Pilotes	2.741.733
Levantar puente	4.381.180
Varios	1.229.992
Parte de daños riadas	<u>4.331.566</u>
	17.531.566
15% G.G. y B.I.	<u>2.629.735</u>
	20.161.301
Baja 0,8%	<u>161.290</u>
TOTAL	20.000.011



De estas obras, destacamos:

Levantar el puente. Durante el hormigonado de la primera fase, se produjo un hundimiento de 4,5 cm. de las rótulas del puente. De acuerdo con un Informe del Director de los Servicios Urbanísticos, este hecho se produce bien por un defecto técnico o bien por falta de instrucciones claras de la dirección de obra. En consecuencia el Pleno Municipal aprueba la apertura de un expediente para analizar las posibles responsabilidades de esta actuación.

Parte de daños riada. En el informe técnico de 20 de mayo de 1994 se afirma: "Para llegar al total de la cantidad de penalización, se pasó una cantidad de 4.331.556 pts. de las aceptadas por daños de riadas, antes citadas. La diferencia no ha sido reclamada por el adjudicatario, entendiéndose con ello su conformidad implícita". Parece por tanto, que los daños por riadas no fueron sólo los recogidos en la modificación presupuestaria sino que para completar los 20 millones de la compensación se incorporan nuevos daños de riadas.

Por último, consta un Informe de la Intervención de 20 de octubre de 1994, en el que señala en resumen los siguientes aspectos:

- . Se ha presentado una nueva liquidación provisional
- . No se pueden fiscalizar los gastos contemplados en la misma ya que se han realizado con anterioridad a la autorización pertinente.
- . La compensación de 20 millones no se liquida sino que se tasa a precios pactados más bajos que el coste.

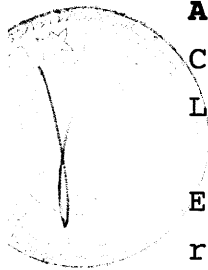
Esta operación descrita nos merece los siguientes comentarios:

- . Que tarde dos años en resolverse un problema de esta naturaleza y gravedad que se detectó a finales de 1992.
- . En el expediente debe quedar constancia expresa de la compensación y de sus causas; así como de todos los estudios, informes y análisis técnicos que garanticen absolutamente la seguridad y vida útil de la obra.
- . Igualmente, la certificación correspondiente debe incluir expresamente dicha compensación y las unidades a las que afecta.
- . Desconocemos el importe real de los daños producidos por las riadas, ya que no aparece expresamente en ninguna certificación.
- . En el Acta de Recepción Provisional no se hace referencia alguna a la cuestión.

En definitiva, actuaciones de tal naturaleza suponen un quebranto grave de la normativa vigente y ponen de manifiesto la falta de rigor en el procedimiento de seguimiento y control de la obra por parte del Ayuntamiento.

- Plazo de ejecución. Significamos las siguientes fechas:

Acta de inicio de obra	13-02-1992
Informe ampliando dos semanas	6-10-1992
Fecha prevista ejecución	13-02-1993
9ª certificación	13-09-1993
Informe Intervención	18-10-1993
Informe Técnicos municipales	22-10-1993
Informe Intervención	28-10-1993
Acta de Recepción Provisional	23-12-1993
Certificación final	31-12-1993/15-06-1994
Liquidación provisional	08-1994



En principio, se observa que la recepción provisional se realiza con un retraso de 10 meses sobre la fecha prevista. Sólo consta en el expediente la justificación del retraso imputable a los daños producidos por las riadas -informe técnico que amplía el plazo dos semanas-; posteriormente, se observan otros informes técnicos justificando el retraso de la ejecución pero sin cuantificarlo y alegando como causa del mismo la inexistencia de los accesos a realizar por el Gobierno de Navarra y la necesidad de alargar la ejecución de la obra para dar la sensación de que se estaba trabajando, evitando con ello la peligrosidad de tener un puente sin utilizarse.

La Intervención Municipal, a la hora de fiscalizar la novena certificación, eleva una observación relativa al importante retraso provocado en la ejecución.

Al respecto es interesante señalar, que el criterio de plazo fue uno de los más significativos dentro del proceso selectivo. En noviembre de 1994, tal como hemos comentado anteriormente, se ha aprobado por el Pleno la liquidación final, que se ha realizado aproximadamente con un año de retraso respecto al Acta de Recepción Provisional.

- Apertura al tráfico público. En abril de 1990, se firma un Convenio de Colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona, en materia de suelo y vivienda.

Dentro de este Convenio, se estipula la construcción de los Puentes del Vergel y las Oblatas así como de sus accesos correspondientes, para lo que se establece una financiación del Gobierno de hasta 600 millones.

Lógicamente el plazo de ejecución de las obras de los puentes y accesos se contemplaban conjuntamente.

Sin embargo, a finales de 1994, nos encontramos con una situación irracional desde un punto de vista económico-financiero y de oportunidad, ya que los puentes están completamente terminados en tanto que no existe acceso alguno que permita su utilización pública.

Todo ello agravado con el hecho de que en diciembre de 1994 concluye el plazo de garantía establecido para el Puente del Vergel. En consecuencia, cuando se abra al tráfico dicho puente, habrá caducado o concluido dicho período de garantía, con las importantes repercusiones de toda índole que ello pudiera acarrear.

Por otra parte, en el Acta de Recepción provisional de la obra se indica por la empresa adjudicataria y se refrenda por la dirección de obra, la escasa seguridad física que presenta el puente para los transeúntes, por lo que debe arbitrarse las medidas oportunas para garantizar la misma. A consecuencia de ello, se realizan unas obras complementarias por importe de 1 millón.

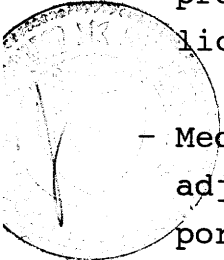
Hay que señalar que en esta citada Acta no se dice nada respecto al tema del acero utilizado en la obra.

0.2. Puente de las Oblatas

- En el Pliego se prevé la posibilidad de que las ofertas presentadas superen el presupuesto de licitación. Nos remitimos a lo expresado al respecto en la obra anterior.
- El informe técnico de evaluación de proposiciones tiene en cuenta especialmente los siguientes criterios:

- . Estudio y planeamiento de la obra
- . Experiencia en obras similares
- . Oferta económica

En dicho informe se recogen valoraciones cualitativas sobre las ofertas presentadas relativas a los dos primeros aspectos y cuantitativas respecto a la oferta económica. Concluye con una propuesta de adjudicación que recae en la empresa que presenta mejor programación y experiencia y cuya oferta es la que presenta menor porcentaje de alza respecto al presupuesto de licitación.

- 
- Mediante Acuerdo de Pleno de 30 de diciembre de 1992 se adjudica definitivamente por un importe de 348 millones - porcentaje de alza del 12,13 por ciento- y un plazo de ejecución de 10 meses.
 - Inicio de la Obra: El acta de comprobación del replanteo está fechada el 15 de junio de 1992, es decir, cinco meses después de la fecha de notificación de la adjudicación. En dicha acta se pone de manifiesto la existencia de conducciones telefónicas y de un colector no contemplados en el proyecto y que afectan a las obras; igualmente, indica que la fecha de comienzo de la obra a efectos de plazo de ejecución empezará a contar una vez resueltos los problemas anteriores.

Estos aspectos, sin embargo, no se cuantifican o materializan en días dentro del Acta de Comienzo de la Obra que presenta la misma fecha que la de Comprobación.

En definitiva, en el expediente no se justifica expresamente el retraso en la firma del acta de comprobación ni consta cuando se iniciaron realmente las obras.

- Modificaciones. El Pleno, en sesión del 27 de agosto de 1993, aprobó una modificación de "mayor gasto" por importe de 80,3 millones, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cambio ubicación puente	6,5
Desvío colector	15,3
Modif. semafórica	0,2
Riadas	<u>48,3</u>
TOTAL	80,3

Sobre estas modificaciones constan informes tanto de Intervención como jurídicos indicando que dicha modificaciones deberían aprobarse por el órgano de contratación con anterioridad a su ejecución. Al respecto señalar que las riadas se produjeron en octubre y diciembre de 1992.

Este mayor gasto, representa el 23 por ciento del presupuesto de adjudicación; si obviamos el mayor gasto derivado de las riadas -que tendría la consideración de fuerza mayor- el porcentaje de variación es del 9 por ciento.

- Certificaciones y coste final. El coste final de la obra ha ascendido a 429 millones, que se materializa en 6 certificaciones -cuyo importe coincide básicamente con el presupuesto de adjudicación- y otra certificación relativa al "mayor gasto" producido en la ejecución.

Las cuatro primeras certificaciones -de periodicidad casi mensual- corresponden al ejercicio de 1992; entre la cuarta y quinta certificación transcurre aproximadamente un año, incumpléndose el sistema de abono establecido en el pliego. Parece ser que esta actuación deriva de la insuficiencia de recursos financieros por parte del Ayuntamiento, el cual obliga al adjudicatario a volver a presentar nuevas certificaciones en el momento en que se conoce que se van a tramitar; por ello, en el expediente, se constata la existencia de certificaciones que posteriormente se anulan o se reagrupan en otras o bien simplemente se remiten para solicitar intereses de demora. No consta en la última certificación su calificación de "final".

Por último, los intereses de demora producidos por retrasos en el pago de las correspondientes a las 4 primeras certificaciones ascienden a 3,2 millones. Están pendientes de liquidar los

aplicables al resto de certificaciones, que se imputarán al presupuesto de 1994.

- Plazo de ejecución. La obra se adjudica con un plazo de ejecución de 10 meses. Como fechas significativas relativas a esta cuestión señalamos:

Adjudicación	31-12-1991
Acta Comienzo de obra	15-06-1992
Fecha prevista de ejecución	15-04-1993
Acta de Recepción Provisional	17-01-1994

Por tanto, una obra prevista para 10 meses, se ejecuta realmente en 19 meses, sin contar el retraso no justificado en su inicio. Es decir, casi se duplica el plazo previsto.

Como justificación al retraso de ejecución, consta en el expediente un informe del director de obra, de fecha 4 de enero de 1993, en que fundamentándose en los daños producidos por las riadas, considera conveniente ampliar el plazo de ejecución en 3 meses.

Posteriormente, consta un informe de los técnicos municipales, de 22 de octubre de 1993, que amparándose tanto en los daños por riadas como el cambio de ubicación del puente y los trabajos del colector, parece que se autoriza una ampliación de plazo pero sin concretar o cuantificar expresamente dicha ampliación.

En definitiva, en el expediente no se constata realmente cuál fue el plazo de ejecución autorizado para esta obra con el agravante, además, de que se desconoce cuando se inició realmente la misma.

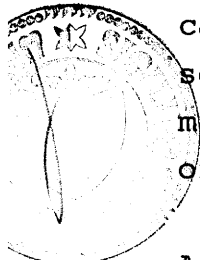
- Apertura al tráfico público. El Puente de las Oblatas, al igual que el del Vergel, no está entregado al uso general ya que carece de los viales oportunos que permitan su utilización como resultado del proceso descoordinado de actuaciones entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Navarra. Asimismo, el período de garantía -un año- está en vigor desde la recepción provisional -17 de enero de 1994-, por lo que previsiblemente terminará el mismo sin haberse abierto al tráfico el citado puente.

O.3. Urbanización de los viales del Planetario

- En el proyecto, que fue redactado por un técnico municipal, no consta:
 - . Pliego de prescripciones técnicas particulares
 - . Presupuesto descompuesto en precios unitarios
 - . Estudio de Seguridad e Higiene
 - . Programa de desarrollo
- No se justifican las causas que facultan el Concurso
- Los criterios de selección establecidos en los Pliegos son muy generales, están sin ordenar y sin ponderar y baremar.
- De la lectura de las actas de la Mesa de Contratación se aprecia una actuación no coherente respecto a la subsanación o exclusión de determinados licitadores en relación con la clasificación empresarial exigida.
- Del Informe Técnico de valoración de ofertas destacamos:
 - . Desarrolla los criterios generales del Pliego, pero una vez conocidas las ofertas presentadas.
 - . Estos criterios no están ordenados, ponderados ni cuantificados, sino que se limita a valorar las ofertas con un "si/no" o un "bien /regular".
 - . Concluye proponiendo la adjudicación
- Mediante Acuerdo Plenario de 30 de diciembre de 1993, se adjudica a la empresa propuesta en el Informe Técnico por importe de 136 millones -baja del 34,6 por ciento- y un plazo de ejecución de 5 meses.
- El acta de comprobación del replanteo se realiza el 25 de febrero de 1994, casi dos meses después de la firma del contrato, cuando el plazo máximo establecido es de 30 días desde éste.

En la citada acta se señalan las siguientes observaciones:

- . Existencia en el lugar de las obras de materiales y maquinaria ajenos a las partes que interfieren el desarrollo normal del trabajo.
- . "Se aprecia un desfase notable entre las mediciones del proyecto y las reales que se cuantificarán más adelante".
- . Debe modificarse el perfil longitudinal previsto en el Proyecto para una de las calles afectadas ya que se producen diferencias de más de 1 metro con los edificios existentes.



- El acta de comienzo de obra es de 1 de marzo de 1994, es decir, casi dos meses desde la finalización del plazo. Al respecto señalar que el criterio "plazo de ejecución" era de los de mayor consideración en el Informe Técnico de valoración de ofertas.

- A la fecha de revisión del expediente, agosto de 1994, ha concluido el plazo de ejecución previsto, si bien constan informes técnicos que justifican el retraso en la misma derivado de los defectos observados en el Acta de comprobación.

- Hasta la anterior fecha citada, la empresa había presentado dos certificaciones por importe total de 102 millones, que aún estaban pendientes de contabilizar.

- Posteriormente, el Pleno municipal aprueba un mayor gasto de 5 millones que surge de defectos de cálculos en el proyecto inicial -cuya valoración económica asciende a 20 millones- así como de ahorros por trabajos previstos en dicho proyecto y considerados ahora innecesarios -15 millones-.

0.4. Rehabilitación edificios calle Jarauta

- La aprobación del proyecto y apertura de la fase de licitación pública tiene lugar sin que esté asegurada la disposición de los inmuebles afectados, lo que posteriormente provoca importantes retrasos en la ejecución de la obra.

- El proceso de adjudicación se inicia el último trimestre de 1990, donde una vez analizada la única oferta presentada, el órgano de contratación decide declararlo desierto por estimar excesiva el alza del 68,55 por ciento.

En enero de 1991 se convoca un segundo concurso, al que se presentan 4 ofertas, resultando al final adjudicada por importe de 99,9 millones -lo que representa un alza del 25,40 por ciento- y un plazo de ejecución de 14 meses. En el acuerdo de adjudicación, se autoriza igualmente un gasto complementario de 20,2 millones para igualar el presupuesto de contrata con el de adjudicación.

Al respecto nos remitimos a lo comentado en los expedientes anteriores relativo a la posibilidad de superar el presupuesto de licitación, independientemente de que se aprobara un gasto complementario para igualar dichos presupuestos.

- El Informe técnico valorativo de las distintas ofertas utiliza dos criterios en su estudio; por una parte, uno cualitativo, que hace referencia a si las empresas presentadas han realizado trabajos análogos a las obras ofertadas; otro, cuantitativo respecto a la desviación sobre el presupuesto más bajo presentado, con la peculiaridad de que todos ellos superan el importe de contrata. Este informe concluye que por el primer criterio se adjudicaría a una empresa, en tanto que por el segundo, a otra empresa, que es la que finalmente resulta adjudicataria.

- Las obras se inician el 5 de marzo de 1992, es decir, con diez meses y medio de retraso respecto al plazo establecido en los Pliegos. La razón que justifica este retraso se encuentra en la falta de previsión del Ayuntamiento puesto que no se contempló el hecho de que uno de los inmuebles afectados por el proyecto se encontraba cedido gratuitamente a la Asociación de Vecinos del Casco Viejo.

Resultado de lo anterior, la empresa adjudicataria solicitó y así se acordó un incremento del 5,5 por ciento del presupuesto para compensar los perjuicios causados en el retraso de

iniciación de la obra y el aumento de costes consiguiente. En este incremento del importe de la obra habría que incluir además los gastos financieros derivados del préstamo afectado a la operación y que en parte se sufragaban con los rendimientos derivados de los alquileres de las viviendas y locales construidos.

- Modificaciones y Coste final de la obra. En el expediente se observan dos modificaciones:

- a) La primera de ellas, a la que hacíamos referencia en el apartado anterior, más que una modificación propia de la obra, se trata de una indemnización al adjudicatario por los daños causados como consecuencia del retraso del inicio de la misma.
- b) La segunda modificación -aprobada por el Pleno el 27 de agosto de 1993- supone la realización de obras complementarias por importe de 13,3 millones.

Teniendo en cuenta las anteriores modificaciones, el coste final de la obra asciende a 118,8 millones de pesetas, lo que supone una desviación del 19 por ciento sobre el presupuesto de contrata.

Por último señalar que el pago de todas las certificaciones incluye intereses de demora por un importe total de 1,9 millones.


- Plazo de ejecución. De acuerdo con la información analizada, como fechas significativos presentamos las siguientes:

Inicio obra	5-3-1992
Conclusión prevista	5-4-1993
Acta de recpc. provisional	23-9-1993

Es decir, se aprecia un retraso de casi 5 meses en su ejecución, sin que consten informes técnicos que lo justifiquen ni el establecimiento de la correspondiente sanción prevista en las condiciones reguladoras del contrato.

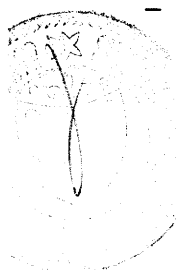
Lógicamente la realización de obras complementarias puede alargar el plazo de ejecución, pero tal circunstancia no consta expresamente en el informe técnico que las respalda.

0.5. Obras Colegio Ave María (II fase)

- 
- El proyecto realizado por un técnico municipal no contiene:
 - . Pliego de prescripciones técnicas particulares
 - . Programa de trabajo, aunque el pliego de condiciones económico-administrativas señala que el adjudicatario será quien lo deba presentar.
 - . Clasificación exigible al adjudicatario
 - El expediente de contratación se aprueba por resolución de Pleno de 28 de mayo de 1993. En esta resolución se establece el procedimiento de adjudicación directa fundamentado en la urgencia a realizar dichas obras en el período vacacional del Colegio y en la tardanza en aprobarse el presupuesto de 1993 (mayo de 1994).

En dicha resolución se hace referencia a la conveniencia de anunciar en prensa el correspondiente proceso de contratación. El anuncio que consta en el expediente es de fecha anterior -23 de mayo- al acuerdo del Pleno.
 - El Informe Técnico de valoración de ofertas analiza fundamentalmente el importe ofertado y el plazo de ejecución. Se concluye proponiendo la adjudicación a la oferta más baja y con menor plazo.
 - Se adjudica por acuerdo de Pleno del 8 de junio de 1993, notificándose el día 2 de julio. Importe de adjudicación 55 millones -baja del 17 por ciento-, con un plazo de ejecución de 4 meses.
 - Inicio de las obras. Según el Pliego, las obras debían iniciarse a los 10 días de la adjudicación. Pues bien, el acta

de comprobación del replanteo y de inicio de obra es del 21 de julio de 1993, 9 días después de concluir el plazo. En el expediente consta una carta de la dirección de obra del 19 de julio dirigida al adjudicatario recordándole la urgencia de iniciar la obra cuanto antes; éste añade que el retraso se debe a la disparidad de alguna cota del proyecto con la realidad del terreno, pero tales circunstancias no constan en el Acta de comprobación del replanteo.

- 
- Finalización de las obras. Las obras debían de finalizar el 21 de noviembre de 1993. La recepción provisional es de 29 de diciembre de 1993, es decir un mes y ocho días por encima del plazo previsto, no constando informe técnico que justifique tal retraso ni la imposición, en su caso, de la sanción correspondiente.
 - A la fecha de revisión de esta obra, no consta aún la certificación final ni su liquidación provisional, aunque el importe de lo certificado coincide con la cuantía de la adjudicación.

0.6. Reforma de la cubierta del Colegio Pedro Axular

- El proyecto realizado por un técnico municipal no contiene:
 - . Pliego de prescripciones técnicas particulares
 - . Programa de trabajo
 - . Clasificación exigible al adjudicatario
- Se justifica la adjudicación directa en que la obra debe realizarse en el período vacacional escolar de verano.
- Se solicitaron ofertas a 7 empresas, de las que sólo 5 remitieron su proposición económica fechadas entre el 23 y 25 de junio.
- El informe Técnico que valora dichas ofertas está firmado el 24 de junio. En el mismo y como criterio cualitativo se valora

fundamentalmente la idoneidad técnica frente a la oferta económica. Se concluye, optando por una empresa, cuya oferta económica está fechada el 25 de junio.

- Por acuerdo de Pleno de 25 de junio se adjudica la obra por importe de 24,5 millones -baja del 19 por ciento- y un plazo de ejecución de 3 meses.
- No consta acta de inicio de las obras
- El acta de comprobación del replanteo es de fecha 19 de julio de 1993, es decir 23 días después de la adjudicación. En los Pliegos se indicaba que las obras debían iniciarse dentro de los diez días siguientes a la fecha de adjudicación. No consta en el expediente justificación del retraso ni en su caso, la imposición de la sanción establecida.
- El importe total de la obra asciende a 26,1 millones, es decir, un 6 por ciento superior al de adjudicación. Este mayor gasto de 1,6 millones se imputa incorrectamente al capítulo 2 del Presupuesto.
- A la recepción de la liquidación final, el Interventor Municipal presenta una Nota de Reparos respecto a la fecha de inicio y recepción provisional de la obra, a la incorrecta imputación presupuestaria del mayor gasto y a que las nuevas unidades de obra no previstas no habían sido aprobadas previamente por el órgano de contratación.
- Finalización de las Obra. A continuación reflejamos las siguientes fechas significativas:

<u>ACTUACIÓN</u>	<u>FECHA</u>
Inicio obra	20-07-93
1ª certificación	19-08-93
Acta de recepción	28-09-93
Fecha de vto. plazo	20-10-93
2ª certificación	7-11-93
Modif. y liquid. final	27-05-94

De este cuadro, se desprenden las siguientes consideraciones:

- . Sorprende que la recepción provisional de las obras se realice casi con un mes de antelación a la fecha prevista de terminación de la obra y máxime en una obra cuyo plazo de ejecución era de sólo tres meses.
- . La segunda certificación se presenta mes y medio después de recibidas las obras.

PROYECTOS

P.7. Redacción del proyecto Escuela Infantil Mendabaldea

- Como informe justificativo de la necesidad a cubrir, existe un Informe del Gerente del Patronato de Escuelas Infantiles en el que se analiza las características y coste de la construcción de la guardería, pero que no cuantifica expresamente los honorarios de la redacción del proyecto.
- No se solicitan ofertas al menos a tres empresas al alegarse en un informe que para redacciones de proyectos "no es exigible por cuanto las tarifas son homogéneas". En nuestra opinión este razonamiento no es correcto, puesto que nos llevaría al absurdo de que todas las redacciones de proyectos -al valorarse su presupuesto mediante un porcentaje del coste de la inversión- tendrían que hacerse por adjudicación directa sin ofertas ya que no sería posible promover la concurrencia. Además no se

debe obviar que en un proceso de adjudicación de proyectos, al margen de la oferta económica, se debe valorar las soluciones técnicas y estéticas que aporta.

- Se adjudica por resolución de Alcaldía de fecha 31 de diciembre de 1994, por importe de 6,9 millones y plazo de ejecución de 1 mes.
- Se firma el correspondiente contrato con fecha de 31 de diciembre de 1993, cuando la fecha de notificación al adjudicatario es del 28 de enero de 1994. Esta actuación no es coherente, puesto que si se ha firmado el contrato en una fecha parece que es notificación suficiente para el adjudicatario.
- El sistema de pagos contemplado en los Pliegos no se cumple, ya que se abona todo a la entrega del trabajo, cuando estaba previsto en tres abonos a cuenta.
- El plazo de ejecución es de 1 mes desde la firma del contrato, es decir, hasta el 31 de enero de 1994. Pues bien, el proyecto facilitado a esta Cámara esta fechado en marzo de 1994. Parece ser que hubo ciertos problemas con el primer proyecto presentado, pero en el expediente no consta ninguna actuación que justifique tal retraso o modificación en el plazo de entrega.
- Previo a la tramitación de la factura, consta un informe de Intervención formulando diversas observaciones relativas a los Pliegos y a la clasificación del adjudicatario.

P.8. Proyecto de Restauración y Conservación del Río Arga

- Como informe justificativo, se aporta una Memoria -fecha el 10 de mayo de 1993- para la elaboración de este proyecto, donde se incluye tanto el presupuesto de licitación como el equipo de trabajo que lo puede realizar.

- No se solicitan ofertas al menos a tres empresas a pesar de existir un informe jurídico al respecto, justificándose la no petición por los servicios municipales en "el equipo citado es el único que podría encargarse de la redacción del proyecto". Aspecto, a nuestro entender, no plenamente documentado y justificado en el expediente.
- Se adjudica directamente por Resolución de Alcaldía de 18 de noviembre de 1993 al equipo citado en los documentos anteriores, por un importe de 4,7 millones, señalándose como plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre.
- En nuestra opinión el plazo de 12 días es excesivamente reducido, si tenemos en cuenta las exigencias técnicas que conllevaba el proyecto.
- El contrato se firma la misma fecha que la resolución de adjudicación de la Alcaldía -18 de noviembre-. Igual que en el proyecto anterior, se notifica la adjudicación con posterioridad a la fecha del contrato, con la particularidad de que la fecha de la misma -10 de diciembre- es posterior al plazo marcado en el contrato para la conclusión del trabajo -30 de noviembre-.
- El plazo fijado para la entrega del trabajo parece que se cumple, ya que consta un informe de 14 de diciembre de los técnicos municipales en que lo encuentran conforme a las directrices establecidas.
- En el expediente consta unas observaciones del Interventor respecto a que se "trata de la formalización de una contratación ya efectuada". El Director de Servicios Urbanísticos manifiesta al respecto que "no supone una formalización de un contrato ya efectuado".

P.9. Proyecto de piscina cubierta en Aranzadi

- No consta propuesta de contratación, justificando la necesidad a satisfacer y la insuficiencia de medios propios.
- No se solicitan ofertas al menos a tres empresas, no justificándose en el expediente esta forma de actuar.
- Se adjudica directamente por Resolución de Alcaldía el 31 de diciembre de 1993 por importe de 8 millones, estableciéndose un plazo de tres meses para su ejecución.
El contrato se firma la misma fecha que la resolución de adjudicación de la Alcaldía -31 de diciembre-.
- El sistema de pagos contemplado en el contrato no se cumple, ya que se abona todo a la entrega del trabajo, cuando estaba previsto en tres abonos a cuenta.
- El plazo señalado concluía el 31 de marzo de 1994; a la fecha de revisión del expediente -junio de 1994- no consta en el mismo la recepción del proyecto, ni las causas que pudieran justificar dicho retraso en la entrega ni la adopción de las pertinentes sanciones establecidas el contrato.

IX.4. INTERESES DE DEMORA

- Resultado de los problemas de liquidez, el Ayuntamiento ha abonado en 1993 un total de 24 millones por intereses de demora en el pago de certificaciones, de acuerdo con el siguiente detalle (en millones):

ADJUDICATARIAS	IMPORTE
Cubiertas y MZOV	10,6
Cons. Herrera	5,7
Dragados	3,2
Navasfalt y Sota	2,3
Riguel	2,1
Otras	0,3
TOTAL	24,2

- Estos importes se imputan incorrectamente a imprevistos del capítulo 2 del presupuesto, cuando por su naturaleza su registro debería hacerse en el capítulo 3.

RECOMENDACIONES

- * *Diseñar e implantar un procedimiento de seguimiento y control de las inversiones que permita en cada momento conocer su situación administrativa y su coste. En este proceso deben participar todas las unidades administrativas implicadas y con responsabilidad en su gestión.*
- * *Analizar y verificar todo el proceso de adjudicación utilizado por el Ayuntamiento para que resultado de ese análisis se apliquen unas bases que permitan tanto su racionalidad y agilidad como un estricto cumplimiento de la normativa vigente.*
- * *Diseñar e implantar los mecanismos de control interno y de intervención que garanticen una adecuada ejecución de las inversiones, contemplando los aspectos básicos procedimentales y legales que demanda una correcta gestión de las mismas, tanto desde la vertiente económica y de racionalidad como del sometimiento al principio de legalidad.*

X. INGRESOS TRIBUTARIOS Y DEUDORES

Este epígrafe se estructura en los siguientes apartados:

- Ingresos tributarios
 - . Análisis de su ejecución presupuestaria
 - . Aspectos de gestión y contabilización
- Agencia ejecutiva
- Deudores por derechos reconocidos
- Recomendaciones

X.1. INGRESOS TRIBUTARIOS

A) ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

- Resumen general

De acuerdo con la liquidación del Presupuesto de 1993, los capítulos de ingresos tributarios presentan la siguiente ejecución (en millones):

CAPÍTULO	INICIAL	DEFINITIVO	REALIZADO	COBRADO
I. directos	2.804	2.804	2.764	2.355
I. indirectos	606	606	621	496
Tasas y otros	1.888	2.018	1.779	1.490
TOTAL	5.298	5.428	5.164	4.341

El porcentaje de los ingresos de naturaleza tributaria, que inicialmente representan el 37 por ciento del total de ingresos del Ayuntamiento, se convierte en el 38 por ciento.

Su nivel de ejecución medio es del 95 por ciento, es decir, cinco puntos por encima de la media del presupuesto, destacando el capítulo 2 -impuesto indirectos- con un 102 por ciento y el

capítulo 3 -tasas y otros ingresos- con una ejecución de sólo el 88 por ciento.

El porcentaje de cobros se sitúa en el 84 por ciento, 3 puntos inferior a la media del presupuesto. El nivel más bajo de cobros se encuentra en el capítulo 2, con un 80 por ciento.

- Figuras tributarias de los Capítulos 1º y 2º

En el cuadro siguiente mostramos la ejecución de estos capítulos por figuras tributarias y el porcentaje de variación respecto al ejercicio anterior.

FIGURA TRIBUTARIA	RECONOCIDO (en millones)	% VARIACIÓN EJERCICIO ANTERIOR
Contr. Rústica	4	1.429
Contr. Urbana	1.516	12
Contr. Activ.Div.	876	8
I. s/solares	36	44
I. incr.terrenos	332	(29)
Circulación	555	18
Publicidad	66	1

Como se desprende del análisis de los datos anteriores, la media de incremento respecto al ejercicio anterior del capítulo 1º es del 4 por ciento, en tanto que en el capítulo 2º es del 16 por ciento.

Por figuras impositivas, destacamos:

- . El incremento que experimenta la contribución rústica debido a la aplicación de una nueva ponencia valorativa de suelo rústico, aunque su importancia relativa respecto al total es prácticamente nula.
- . La disminución del impuesto sobre incremento de valor de los terrenos se explica fundamentalmente por las devoluciones de oficio de liquidaciones practicadas en ejercicios anteriores en el sector de Mendabaldea.



- . La preponderancia cuantitativa de urbana, actividades diversas y circulación, ya que entre los tres impuestos se recauda el 87 por ciento del total de ingresos reconocidos de ambos capítulos. En sentido contrario, el escaso peso relativo de la rústica, solares y publicidad.

Por otra parte, señalamos que la última revisión de la Ponencia de valoración de Riqueza Urbana se efectuó en diciembre de 1989, por lo que conforme a la legislación vigente, en diciembre de 1994 debería ser objeto de una nueva revisión, plazo que el Ayuntamiento ha incumplido.

- Tasas y otros ingresos

El Ayuntamiento ha gestionado en 1993 un total de 35 tasas, que suponen el 82 por ciento de lo realizado en el capítulo.

De estas tasas, ocho de ellas presentan importes de realizado inferiores al millón de pesetas; si este límite lo fijamos en 10 millones, 18 tasas no alcanzan esta cifra.

El Ayuntamiento no ha gestionado en 1993 ningún tipo de contribuciones especiales.

Dentro de "otros ingresos", destacan las multas y sanciones, los recargos de apremio y los intereses de aplazamiento y demora, con un 14 por ciento del total del capítulo.

A continuación mostramos las principales tasas con su importe de reconocido y con su porcentaje de variación respecto al ejercicio anterior.

TASAS	RECONOCIDO (en millones)	% VARIACIÓN EJERCICIO ANTERIOR
Ret.vehículos	78	(6)
Aparc.vigilados	101	9
Licen.urbanísticas	488	(15)
Licen. apertura	119	37
Cementerios	65	(26)
Entrada vehículos	66	16
Aprov.empr.ser.pub	302	5

De su análisis destacamos:

- Las de mayor importancia cuantitativa corresponde a la licencia urbanística y a aprovechamientos especiales de empresas de servicios públicos.
- Respecto al ejercicio anterior, destaca el incremento de las licencias de apertura y de entrada de vehículos. En sentido contrario, licencias urbanísticas y cementerios.

B) ASPECTOS DE GESTIÓN Y CONTABILIZACIÓN

La gestión tributaria del Ayuntamiento está regulada por la Ordenanza Fiscal General que contiene los principios básicos y normas comunes aplicables a todas las exacciones municipales.

Esta Ordenanza General se desarrolla en 32 ordenanzas particulares que regulan el procedimiento específico para cada tipo de exacción.

De la revisión realizada sobre una muestra de ingresos tributarios, destacamos los siguientes aspectos de gestión y contabilización:

- Estos ingresos tributarios, al igual que el resto de los ingresos del Ayuntamiento, no son fiscalizados por la Intervención Municipal en ninguna de sus fases ni momentos.

- En general, las liquidaciones tributarias son aprobadas por los Concejales Delegados de los servicios correspondientes, si bien se han detectado liquidaciones o modificaciones que no se llegan a aprobar, o se aprueban con retraso -incluso con posterioridad a su cobro-.
- Se ha detectado cierta descoordinación entre depositaria y contabilidad relativa al seguimiento de los cobros realizados y comunicados por Depositaria a través de relaciones de ingresos al no poderse identificar exactamente el sujeto pasivo.
- La implantación de la nueva aplicación informática de contabilidad ha provocado ciertas disfunciones en el tratamiento de los ingresos relativas a los documentos contables a utilizar, a sus características y a los criterios contables.
- La contabilización de los ingresos se realiza de acuerdo bien al criterio de devengo o bien al de caja, coincidiendo en algún ingreso ambos criterios.
- En general, no queda constancia por escrito de los cuadros o comprobaciones realizadas sobre la razonabilidad de las liquidaciones de los impuestos periódicos.
- No se contrastan los ingresos liquidados con lo registrado en contabilidad, presentando en algún supuesto diferencias significativas.
- No están sistematizados los criterios contables que rigen las anulaciones, modificaciones, devoluciones, aplazamientos y fraccionamientos. Esta situación conduce a la existencia de un tratamiento no homogéneo dentro de las distintas exacciones municipales, apreciándose, además, que en el caso de los aplazamientos y fraccionamientos no se aplican correctamente las normas del Plan General de Contabilidad Pública.
- No se han definido plazos para materializar las devoluciones de ingresos, por lo que éstos se retrasan sin aparente justificación.
- No existe un procedimiento que coordine y controle los distintos aplazamientos y fraccionamientos tramitados en el ejercicio.



- No se han dictado normas de funcionamiento y colaboración aplicables cuando la gestión y la liquidación de las tasas corresponde a distintos servicios.
- Existen tasas que no están respaldadas por estudios económicos que determinen el coste de la prestación del servicio público.
- En las tasas liquidadas conforme a convenios, no se contempla en la correspondiente ordenanza o en su caso, en la general, la posible utilización de plazos distintos a los establecidos con carácter general para dicha exacción.
- Los trasposos a la Agencia Ejecutiva no siempre se realizan dentro del plazo señalado en las ordenanzas correspondientes.

X.2. AGENCIA EJECUTIVA

En este apartado ofrecemos datos relativos a la gestión de la Agencia Ejecutiva (en adelante, AE) en el ejercicio fiscalizado.

En el ejercicio de 1993, se traspasaron deudas a la AE por un principal de 1.137 millones -contenidos en 78.925 expedientes-, cuyo año de procedencia puede observarse en el cuadro siguiente (en millones):

EJERCICIO	IMPORTE	%
1991	101	9
1992	679	60
1993	357	31
TOTAL	1.137	100%

Como se aprecia, un 69 por ciento de la deuda procede de ejercicios anteriores a 1993. Así, de este ejercicio, sólo se ha traspasado a la AE y parcialmente deudas de contribución urbana, multas y circulación.

Respecto a la naturaleza tributaria del total de las deudas traspasadas, el 80 por ciento corresponde a multas, contribución urbana y circulación.

Durante el ejercicio de 1993, los cobros realizados a través de la AE ascendieron a 354 millones, correspondiendo 300 millones al principal y el resto, a recargos e intereses.

El 62 por ciento de estos cobros corresponde a contribuciones, multas, licencias de apertura y plusvalías

En el ejercicio fiscalizado, se dieron de baja deudas por un importe de 132 millones, de acuerdo con el siguiente desglose:

Fallidos	10 millones
Prescripciones ..	2 "
Anulaciones	120 "

Los fallidos y prescripciones están aprobados por Resolución del Concejal Delegado de Asuntos Económicos; respecto a las anulaciones, en algunos supuestos no se corresponden con anulación de deuda real sino que responden a ajustes o rectificaciones.

Al cierre del ejercicio de 1993, la deuda pendiente en poder de la AE asciende a un principal de 2.287 millones, importe equivalente a un 44 por ciento del total de ingresos tributarios reconocidos en el ejercicio.

Esta deuda abarca desde la década de los setenta, y su naturaleza tributaria corresponde esencialmente a las siguientes exacciones: circulación -364 millones-, multas -678 millones-, plusvalía -129 millones- y unificados -749 millones-.

X.3. DEUDORES POR DERECHOS RECONOCIDOS

A) ANÁLISIS DE LAS CUENTAS DE DEUDORES

El saldo de esta masa patrimonial asciende a 4.333 millones de pesetas, de acuerdo con el siguiente desglose:

DEUDORES DERECHOS RECON.	SALDO A 31-XII-1992	SALDO A 31-XII-1993
Ejercicio corriente	1.935	1.748
Ejercicios anteriores	2.225	2.077
Otros deudores	103	326
Dudoso cobro	327	182
TOTAL	4.590	4.333

El resumen de deudores anterior, que es el que surge del Balance de Situación, lo forman tanto saldos de cuentas deudoras como acreedoras como cuentas de los grupos 4 y 5 del Plan General.

- El saldo de deudores ejercicio corriente (subgrupo 43) coincide con lo pendiente de cobro reflejado en la liquidación del Presupuesto de 1993.

- Respecto a deudores de ejercicios anteriores, su saldo neto está formado por los correspondientes a las siguientes cuentas (importe en millones):

a) Deudores ppto.ordin.ejerc.cerrados (subgrupo 43-45):	2.562
b) Deudores ppto. inversiones (subgrupo 43-45)	71
c) Deudores años anteriores (subgrupo 43)	(155)
d) Ingresos ptes. aplicar (subgrupo 55)	(401)
TOTAL	2.077

a) Los "deudores de presupuestos ordinarios cerrados" proceden de ejercicios anteriores y están separados de los de inversiones ya que como se ha comentado, hasta 1993 no se ha confeccionado el Presupuesto Único.

En principio, esta deuda debería estar traspasada a la Agencia Ejecutiva; sin embargo, como posteriormente comentaremos, faltan de aplicar determinadas operaciones en este saldo.

- b) Los "deudores por presupuestos de inversiones", están perfectamente identificados, si bien existen dudas acerca de su cobrabilidad. Durante el ejercicio, no obstante, se han cobrado 236 millones con cargo a esta cuenta y se han regularizado 17 millones, no constando documento justificativo de esta última actuación.
- c) Las cuentas de "deudores años anteriores" se abrieron presumiblemente como compensación de los deudores de dudoso cobro, estando pendiente la revisión de saldo y proceder en su caso a su regularización. No obstante, en este ejercicio, un saldo de las mismas se ha traspasado a las de dudoso cobro, sin que dicha operación esté justificada documentalmente.
- d) "Ingresos pendientes de aplicar", se corresponde con cobros realizados por la Agencia Ejecutiva y que están pendientes de aplicar a las correspondientes cuentas deudoras.

- Otros deudores. Su saldo está formado por las siguientes cuentas:

- a) Otros deudores (subgrupos 46-56-57) 239 millones
b) Deudores cuotas de urbanización (subgrupo 56): 87 "

- a) Respecto a "otros deudores" su saldo lo constituyen fundamentalmente la deuda del Consorcio de Bomberos y de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona con el Ayuntamiento.
- b) "Deudores por cuotas de urbanización", recoge las deudas de los constructores en concepto de cargas derivadas del planeamiento y costes de urbanización exterior y cuyo abono es previo a la concesión de licencias.

Hasta diciembre de 1991, el Ayuntamiento era quien gestionaba estas cuotas; a partir de esa fecha, la competencia se delega en la Gerencia de Urbanismo, limitándose el Ayuntamiento a la gestión de aquellos procesos urbanísticos que no hayan sido traspasados o realizados por la propia Gerencia.

A continuación analizamos el tratamiento contable dado por el Ayuntamiento a estas cuotas de urbanización:

- . Las cuotas de urbanización procedentes de Presupuestos Extraordinarios -ya cerrados y liquidados- se imputan extrapresupuestariamente a una cuenta transitoria de pasivo "ingresos pendientes de aplicar por entidades colaboradoras" (grupo 55). Esta cuenta presenta a 31 de diciembre de 1993 un saldo de 767 millones.
- . Como contrapartida a esta cuenta surge la de "deudores por cuotas de urbanización", con saldo a la misma fecha de 87 millones.
- . Ambas presentan en 1993 escasos movimientos, como es lógico al ser una actividad residual para el Ayuntamiento. Así, ingresos pendientes presenta el siguiente movimiento:

Saldo inicial	692 millones
Cargos	-
Abono neto	75 "
Saldo final	767 "


El abono neto se corresponde a la contabilización por un lado de 10 nuevas cuotas de urbanización por 92 millones que en su mayor parte fueron aprobadas en 1992 y por otro, la anulación de tres cuotas por incobrables y de un saldo de ajuste por importe total de (17 millones).

La razonabilidad del saldo final es bastante discutible ya que, según el Ayuntamiento, las obras de urbanización están en gran parte concluidas y se supone que financiadas por otras vías, con lo que la afectación de estos ingresos se ha incumplido.

En nuestra opinión, estos ingresos de naturaleza presupuestaria deberían haberse imputado en su momento a su correspondiente presupuesto extraordinario o en su defecto, al presupuesto ordinario. Lo que no parece correcto es el tratamiento extrapresupuestario dado por el Ayuntamiento.

Se solicitó a Urbanismo, a través del Área Económica un estudio sobre qué urbanizaciones de las anteriores están aún pendientes de realizarse con cargo a esta cuenta, no disponiendo hasta el momento esta Cámara de información al respecto.

A partir de 1994, estas cuotas se imputan al Presupuesto del ejercicio.

 . Respecto a la cuenta de "deudores por cuotas de urbanización", presenta el siguiente movimiento:

Saldo inicial	24 millones
Cargo neto	75 -
Abono neto	12 "
Saldo final	87 "

De este saldo final, 81 millones se corresponde a la deuda de seis empresas constructoras perfectamente identificadas, en tanto que el resto -seis millones- resulta un saldo sin identificar.

- Dudoso cobro (subgrupo 45). El saldo de esta cuenta lo conforman dos subcuentas de signo deudor y otra con signo acreedor.

Su saldo se origina al cierre del ejercicio de 1990 al contrastarse los saldos de deudores del Balance y la deuda pendiente de cobro en poder de la Agencia Ejecutiva y con el fin de proceder a su revisión y/o regularización, que hasta la fecha no ha sido realizada.

Sólo han tenido un movimiento en este ejercicio de 1993, consistente en recibir, con signo negativo, los saldos procedentes de deudores años anteriores por importe de (144 millones) y como única explicación se indica que esta operación se realiza en concepto de "adecuación de saldos pendientes"

Por otra parte, no existe provisión para insolvencias al objeto de hacer frente a estos saldos, aunque como hemos comentado, inicialmente este carácter lo podría asumir la cuenta de deudores años anteriores.

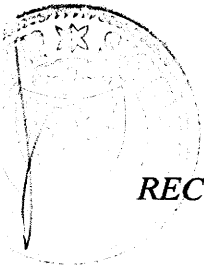
B) ASPECTOS CONTABLES Y DE IMPUTACIÓN

Del trabajo realizado en el área de deudores por derechos reconocidos que complementa el apartado anterior, destacamos los siguientes aspectos:

- La mayoría de las deudas de presupuestos cerrados están en gestión de cobro en la AE; sin embargo, los saldos que presenta ésta no siempre coinciden con los contables.
- En 1993, no se han aplicado a las respectivas cuentas de deudores los cobros efectuados por la AE, si bien, globalmente, figuran disminuyendo los derechos de cobro.
- Tampoco se han contabilizado las bajas por anulación, prescripción y fallidos detectados por la AE durante 1993.
- En el ejercicio fiscalizado se ha procedido a contabilizar la parte pendiente de las actuaciones de la AE correspondientes a 1992; sin embargo:
 - . No se ha contabilizado la totalidad de las bajas por anulación, al no existir saldo suficiente en las respectivas cuentas de deudores.
 - . No se ha aplicado el importe ingresado por recargos cobrados por la AE, al no existir saldo suficiente en la correspondiente cuenta de ingresos pendientes de aplicar.
- Para la contabilización de las anulaciones, prescripciones y fallidos no se utilizan las cuentas previstas en el Plan general del Ayuntamiento y en algunos casos se imputan directamente a resultados y en otros, a patrimonio.
- Las modificaciones de saldos realizadas a través de asientos directos no tiene justificación documental suficiente.
- Los asientos de contabilidad general no están intervenidos.

- Se han detectado saldos de deudores que precisan un análisis de su composición al objeto de regularizarlos y poner de manifiesto, en su caso, la deuda real.

En definitiva, y a modo de CONCLUSIÓN, no podemos pronunciarnos sobre la razonabilidad de los deudores por derechos reconocidos reflejados en el Balance del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 1993.



RECOMENDACIONES

- * *Estudiar y definir las fórmulas de actuación de la Intervención Municipal para el ejercicio de su función fiscalizadora en el área de ingresos.*
- * *Elaborar un Manual de procedimientos que establezca, entre otros aspectos, los siguientes: criterios y documentos contables, políticas de conciliación y cuadros de importes y normas de coordinación entre los servicios implicados en la gestión de las exacciones municipales.*
- * *Mejorar la coordinación entre Contabilidad y Agencia Ejecutiva al objeto de que los saldos contables reflejen correctamente en cada ejercicio la totalidad de las operaciones realizadas por aquella.*
- * *Dado el significativo importe de los derechos pendientes de cobro en la Agencia Ejecutiva, impulsar las actuaciones de ésta al objeto de materializar dichos derechos o, en su caso, ajustarlos eliminando los incobrables. Igualmente agilizar el traspaso de deudas a la Agencia, respetando, por supuesto, los plazos establecidos para ello.*
- * *Estudiar la codificación de las cuentas que reflejan los deudores derechos reconocidos con el objetivo de que la misma sea coherente con su propia naturaleza.*

- * Establecer con carácter prioritario un estudio sobre los saldos de determinadas cuentas de deudores, con el fin de que las mismas presenten derechos de cobro reales, proponiendo, en su caso, los ajustes oportunos.*
- * Todo asiento directo deberá estar acompañado de la documentación justificativa suficiente y autorizado por el órgano competente.*
- * Procurar que toda tasa esté respalda con el correspondiente estudio económico representativo del coste de la actuación administrativa.*
- * Para el caso de utilización de convenios, contemplar esta posibilidad en las ordenanzas fiscales correspondientes.*
- * Revisar la Ponencia de Valoración, una vez cumplido el plazo máximo señalado por la legislación vigente.*

XI. INMOVILIZADO

Esta masa patrimonial presenta a 31 de diciembre de 1993 el siguiente saldo comparándolo con el ejercicio anterior:

INMOVILIZADO	SALDO A 31-XII-1992	SALDO A 31-XII-1993
Material propio	11.051	25.490
Inmaterial	3	-
En curso y pte regulz.	6.730	2.118
Financiero	1.518	1.519
TOTAL	19.302	29.127

La revisión de este área de balance se estructura en los siguientes subapartados:

- Inmovilizado material, inmaterial y en curso
- Inmovilizado financiero o inversiones financieras en el Sector Público.
- Recomendaciones

XI.1. INMOVILIZADO MATERIAL, INMATERIAL Y EN CURSO

No ha podido determinarse la razonabilidad de los saldos de estos subgrupos por los siguientes motivos:

- No existe conexión automática entre las aplicaciones informáticas de Inventario y de Contabilidad.
- Las rectificaciones del inventario municipal no se realizan anualmente.
- En noviembre de 1993, se aprueba y se contabiliza la rectificación de inventario correspondiente a 30 de junio de 1991.
- El traspaso de esta rectificación a Contabilidad-Inmovilizado y sus posteriores ajustes se realiza a través de un conjunto de asientos, sin que se acompañe de informe explicativo.

- Respecto a la gestión de inventario, destacamos:
- . Al no existir conexión informática con contabilidad, el proceso de rectificación y/o actualización es manual a través de la revisión de expedientes.
 - . No se ha definido un manual de procedimientos que refleje los circuitos administrativos, la documentación precisa, los criterios de valoración y los sistemas de coordinación con el resto de servicios implicados del Ayuntamiento.
 - . No refleja los elementos de mobiliario, aunque se cumple, no obstante, el correspondiente acuerdo plenario al respecto.
 - . No se incorporan al valor de los elementos el coste derivado de las reformas realizadas en los mismos.
 - . No refleja los elementos "en construcción " o "en curso", sino que sólo se incorporan al Inventario una vez concluidos.
 - . No contiene las Unidades de Aprovechamiento Urbanístico (UAS) propiedad del Ayuntamiento
 - . No muestra un epígrafe específico que refleje el Patrimonio Municipal del Suelo.

En definitiva, no podemos emitir una opinión sobre la razonabilidad de esos saldos al carecer de los mecanismos e instrumentos mínimos que nos garanticen si los mismos reflejan la situación real del Ayuntamiento.

No obstante, se aprecia un proceso de mejora en la gestión del Inventario Municipal que se manifiesta en un mayor acercamiento temporal en las rectificaciones del mismo y en que se está depurando su contenido.

Así y con posterioridad a la conclusión del trabajo de campo, se nos ha remitido en noviembre de 1994 un Informe relativo a la actualización del Inventario a 31 de diciembre de 1993 aprobado por el Pleno Municipal. En dicho Informe se valoran los bienes inventariables del Ayuntamiento en 23.646 millones de pesetas, que representan una disminución de 3.000 millones respecto a la rectificación anterior; esta disminución, según el citado

informe, "no es producto de la enajenación de bienes, sino básicamente es debido a los continuos ajustes que se vienen haciendo, detectados en la actual gestión normalizada, producto fundamentalmente de errores, fallos en la valoración y duplicidades, así como de la no inclusión del mobiliario y maquinaria".

XI.2. INVERSIONES FINANCIERAS EN EL SECTOR PÚBLICO

El saldo de 1.519 millones que registra el balance no refleja fielmente las acciones sin cotización oficial y participaciones propiedad del Ayuntamiento, ya que está supervalorado en 52 millones según el siguiente detalle (en miles de pesetas):

ACCIONES	SALDO BALANCE	AUDITORÍAS	DIFERENCIA
Mercairuña	178.500	178.500	-
Animsa	28.380	28.480	(100)
Comiruña	10.200	16.000	(5.800)
Limupansa	50.000	-	50.000
I.Arrosadia	10.200	-	10.200
Ofic.Congreso	750	3.000	(2.250)
Manc.Pamplona(*)	1.240.783	1.240.783	-
TOTAL	1.518.813	1.466.763	52.050

(*) aportaciones al fondo social de la Mancomunidad

Resultado de la desconexión existente entre el Inventario y el Inmovilizado, éste no refleja las variaciones de participación del Ayuntamiento en el capital social de la empresa -casos de Animsa y Comiruña- y tampoco contempla la disolución de sociedades que a 31 de diciembre ya no existen de acuerdo con la información de Intervención - casos de Limupansa e Inmobiliaria Arrosadia-.

Por otra parte, las acciones de la Oficina de Congresos están valoradas en el Inmovilizado sólo por el importe desembolsado -25 por ciento-, cuando se hubieran tenido que contabilizar por su

valor nominal -3 millones- reflejándose a la vez un pasivo por el importe pendiente de desembolsar -2,25 millones-.

Por último, las acciones de Animsa presentan una depreciación de tres millones, de acuerdo con el valor teórico calculado a partir del balance auditado. El Ayuntamiento no ha dotado la correspondiente provisión por depreciación de esta inversión.

RECOMENDACIONES

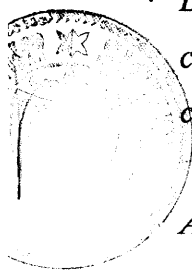
El Inventario Municipal ha de constituirse en una herramienta precisa y básica para el control y seguimiento de los bienes municipales. Ello exige continuar avanzando en el proceso de modernización de su gestión, lo que en nuestra opinión requiere la adopción, entre otras, de las siguientes medidas:

- * Elaborar un Manual de Procedimientos de inventarización que considere íntegra y globalmente todos los aspectos que inciden en una adecuada gestión del mismo (criterios, procedimientos, circuitos, coordinación entre servicios...).*
- * Definir los criterios contables que han de regir la valoración de los bienes susceptibles de inventarización.*
- * Continuar con el proceso de depuración de los bienes inventariados, al objeto de eliminar errores, duplicidades o ausencias.*
- * Conectar mediante las correspondientes aplicaciones informáticas el Inventario con la Contabilidad, de manera que ésta refleje fielmente y permanentemente la situación y valoración de los bienes municipales.*
- * Aprobar anualmente las rectificaciones del Inventario*

XII. RECOMENDACIONES DE OTRAS ÁREAS/CAPÍTULOS.

A continuación se exponen un conjunto de Recomendaciones relativas a diversas áreas y capítulos económicos.

GASTOS POR COMPRA DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS

- 
- * *Definir por escrito las características que debe reunir un gasto presupuestario para considerarlo como corriente o como de inversión y en consecuencia su imputación al capítulo 2º ó al 6º del Presupuesto de Gastos.*

Al respecto debe tenerse en cuenta la nueva estructura presupuestaria implantada en 1994 por el Ayuntamiento así como la naturaleza del gasto (inversión directa propiamente, mantenimiento, reforma, conservación o ampliación).

- * *Los gastos por demora en el pago de certificaciones se imputarán al Capítulo 3º del Presupuesto de Gasto y no a la partida de "imprevistos" del Capítulo 2º, utilizando para ello si es preciso la figura de las modificaciones presupuestarias.*
- * *Estudiar la conveniencia de que el Ayuntamiento se dote de una Junta de Compras que, manteniendo el actual sistema de compras implantado, defina, analice o ajuste los criterios y procedimientos generales aplicables a las compras y al resto de adquisiciones, realizando igualmente una labor de asesoramiento.*

GASTOS POR TRANSFERENCIAS CORRIENTES

- * *Establecer normas generales relativas al contenido y documentación justificativa que deben reunir los diversos expedientes de subvenciones concedidas por el Ayuntamiento.*
- * *Definir normas reguladoras de la concesión de subvenciones a "otras instituciones sin fines de lucro".*

INGRESOS POR TRANSFERENCIAS

- * *Solicitar, cuando la legislación estatal así lo prevea, la subvención concedida por la Administración Central para financiar los déficit derivados del transporte público colectivo.*

INGRESOS PATRIMONIALES

- * *Los ingresos por alquileres se contabilizarán por el total devengado, con independencia de que se materialice o no su cobro.*
- * *Se considera, en nuestra opinión incorrectamente, como ingresos por alquileres las aportaciones derivadas de ventas de viviendas con pago aplazado, no reflejándose además en deudores lo pendiente de abonar. En consecuencia, se debería considerar estas operaciones en el Presupuesto dentro de sus correspondientes capítulos - ingreso patrimoniales por los intereses y variación de activos por la amortización-, registrando en el Balance las cantidades pendientes de cobrar.*

ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES

- * *Imputar al presupuesto correspondiente la totalidad de los rendimientos obtenidos de las enajenaciones, con independencia de que los mismos se apliquen a financiar total o parcialmente las inversiones correspondientes; así, del producto de la venta del antiguo solar del Matadero, 630 millones, sólo se han aplicado al presupuesto 392 millones.*

Un control adecuado de su correcta aplicación podría realizarse a través de la figura de "ingresos afectados".

- * *El registro presupuestario de las Unidades de Aprovechamiento Urbanístico deberá realizarse de acuerdo con el criterio del devengo.*

TESORERÍA

- * *Los arqueos de caja y conciliaciones bancarias mensuales deberán estar refrendados por las firmas correspondientes.*
- * *Actualizar las firmas de disposición autorizadas en las cuentas bancarias.*

* *Estudiar la rentabilidad obtenida de las cuentas corrientes.*

* *Impulsar los procedimientos que permitan la confección anual de un Cuadre General de la Tesorería Municipal.*

- * *Implantar el cálculo del Remanente de Tesorería, al objeto de poder determinar la financiación de las incorporaciones de crédito al presupuesto siguiente y controlar los remanentes originados por ingresos afectados no aplicados.*
- * *Aplicar las prescripciones establecidas en las Bases de Ejecución al objeto de mejorar el control de los anticipos de caja fija, fundamentalmente los aspectos de justificación y aprobación previos a su reposición.*

LIBRAMIENTOS A JUSTIFICAR

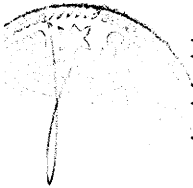
- * *Si bien las Bases de Ejecución establecen que la Depositaria Municipal es el departamento responsable del control y seguimiento de los libramientos a justificar, en la práctica, esta labor es ejecutada por la Intervención Municipal. En consecuencia, determinar o precisar el departamento responsable de tal control.*
- * *Desarrollar en su totalidad la aplicación informática diseñada para el control y seguimiento de los citados libramientos.*
- * *Establecer los mecanismos contables y de control que garanticen un estricto cumplimiento de las prescripciones establecidas en las Bases de Ejecución relativas a los requisitos a*



cumplimentar para la concesión, justificación, plazo y reintegro, en su caso, de estos libramientos.

SITUACIÓN FISCAL

- * Presentar las liquidaciones del Impuesto sobre el Valor Añadido correspondientes a los ejercicios de 1990 a 1993. A 31 de diciembre de 1993 la cuenta acreedora de Hacienda Pública por IVA presenta un saldo de 238 millones de pesetas.*



En la fase de alegaciones al presente Informe, el Ayuntamiento ha presentado en la Hacienda Foral la declaración de 1993 con una cuota a pagar de 74 millones.

- * Presentar las liquidaciones del Impuesto sobre Rentas de Capital correspondientes a los ejercicios de 1992 y 1993. A 31 de diciembre de 1993, la cuenta acreedora de este impuesto tenía un saldo de 167 millones.*

Posteriormente a la conclusión del trabajo de campo, el Ayuntamiento ha presentado en la Hacienda Foral las anteriores liquidaciones.

CONTINGENCIAS

- * Establecer como criterio general que los Estados Financieros del Ayuntamiento reflejen las posibles contingencias -superiores, por ejemplo, a un importe prefijado- derivadas tanto de los recursos interpuestos contra el Ayuntamiento como de otras situaciones que pudieran afectar económicamente al Ayuntamiento.*

XIII. ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS PÚBLICAS LOCALES

Los organismos y entidades en que participa el Ayuntamiento de Pamplona se reflejan en el cuadro siguiente:

DENOMINACIÓN	NATURALEZA	% PARTICIP.
Ptro. Escuelas Infantiles	O.Autónomo	-
Gerencia Urbanismo	O.Autónomo	-
Casa Misericordia	Fundación	-
COMIRUÑA	S.Anónima	100
ANIMSA	S.Anónima	72
MERCAIRUÑA	S.Anónima	51
OFICINA CONGRESOS	S.Anónima	30

Del trabajo realizado en este área, destacamos los siguientes aspectos:

1. Los presupuestos de los organismos autónomos y las previsiones de la empresa participada íntegramente por el Ayuntamiento -COMIRUÑA- se integran en el Presupuesto General del Ayuntamiento.
2. Todas las entidades están sujetas a auditoría externa realizadas por profesionales independientes, excepto la Oficina de Congresos de Pamplona cuya constitución es de junio de 1993, limitándose el trabajo encargado a una "revisión limitada".

Los informes de auditoría se incorporan en la Cuenta General del Ayuntamiento del ejercicio analizado.

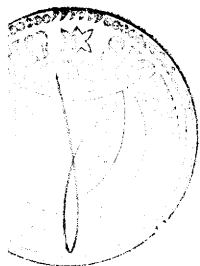
3. Todos los Informes presentan opinión sin salvedades salvo los referidos a la Casa de Misericordia y a la empresa ANIMSA. En concreto, las salvedades o excepciones se refieren a:

a) Casa de Misericordia:

- . La entidad contabiliza los rendimientos derivados de sus inversiones en activos del Tesoro de acuerdo con el crite-

rio de caja, consistente, sin embargo, con lo aplicado en ejercicios anteriores. Este criterio ha supuesto un menor ingreso neto del ejercicio cuantificado en 25 millones de pesetas.

- . Se ha aplicado parcialmente una Provisión para Grandes Reparaciones en inversiones y no propiamente en reparaciones por un importe de 27 millones.
- . Las retenciones a los depositarios de cuentas corrientes se han empezado a practicar en octubre de 1992. Desde el 1 de enero de 1989 hasta la fecha anterior, el importe no retenido asciende a 55 millones.
- . La Casa de Misericordia no tributa en el Impuesto sobre Sociedades y "el trato recibido de la Hacienda Pública ha sido no solicitar este Impuesto a la entidad".



b) ANIMSA:

- . Los libros, registros y documentación en poder de la sociedad no permiten determinar la razonabilidad del importe capitalizado en 1989 en el Inmovilizado Inmaterial -25 millones- por el coste del "software" desarrollado por la sociedad para sus clientes así como de la cuantía de las amortizaciones anuales practicadas.
 - . La sociedad tiene pendiente de pago diversas cuotas atrasadas con la Hacienda Foral -a 31 de diciembre de 1993, estas cuotas ascendían a 64 millones-. No se contempla en las cuentas anuales provisión alguna para compensar las posibles contingencias que se derivan de esta actuación. De acuerdo con el Informe de Auditoría "no es posible cuantificar objetivamente el pasivo adicional, si lo hubiera, al que la sociedad pudiera tener que hacer frente, si bien éste en su caso afectaría muy significativamente a su situación financiera-patrimonial, a la realización de sus activos y a la continuidad de sus operaciones."
4. En los Informes de Auditoría referidos a los organismos autónomos no se hace referencia al grado de cumplimiento de las normas presupuestarias públicas a las que obligatoriamente

están sujetos, ni a si los estados de ejecución del presupuesto respetan el carácter limitativo de los créditos para gastos. Por otra parte, la Intervención Municipal no ejerce control sobre la gestión presupuestaria de los citados organismos.

5. Cifras económicas significativas de los organismos autónomos: En el cuadro siguiente se muestra los principales datos derivados de su ejecución presupuestaria:

INDICADORES	ESCUELAS INFANTILES	GERENCIA URBANISMO
Número de trabajadores	99	15
Subv. del Ayuntamiento (millones)	290	121
Total Gastos ppartario (millones)	366	623
% ejecución s. ppto inicial gtos.	94	124
Total Ingresos ppartario (millones)	401	1.198
% ejecución s. ppto inic. ingr.	103	239
Resultado ppartario (millones)	35	575

De su análisis destacamos:

- . La subvención que perciben del Ayuntamiento supone el 73 por ciento de los ingresos de las Escuelas y el 10 por ciento de la Gerencia.
 - . No hay constancia del importe a que asciende el presupuesto definitivo. Por tanto los porcentajes de ejecución se calculan sobre el inicial, destacando el presupuesto de la Gerencia con un grado de ejecución de gastos del 124 por ciento; en cuanto a ingresos de la Gerencia, el grado de cumplimiento del 239 por ciento procede fundamentalmente del incremento de los percibidos por cuotas de urbanización.
 - . En el Balance de Situación de la Gerencia señalamos además los siguientes puntos: a) Posee un excedente de Tesorería invertido en Deuda Pública de Navarra a corto plazo por importe de 416 millones de pesetas. b) El 96 por ciento del Pasivo-Neto lo constituyen los "ingresos anticipados por cuotas de urbanización" por importe de 2.302 millones.
- Esta favorable situación financiera de la Gerencia contrasta con la delicada situación del propio Ayuntamiento.

6. Cifras económicas significativas de las empresas locales y fundación. En el cuadro siguiente se recogen los principales aspectos obtenidos de los estados financieros de las entidades citadas (en millones de pesetas):

INDICADORES	COMIRUÑA	MERCAIRUÑA	ANIMSA	MECA
Gastos	104	131	381	1.133
Ingresos	110	164	382	1.774
Resultados	6	33	1	641
Fondos propios	79	455	35	1.274
Endeudamiento(*)	19	33	166	749
Deudores	4	14	96	44

(*) deudas a largo y corto plazo

Destacamos los siguientes puntos:

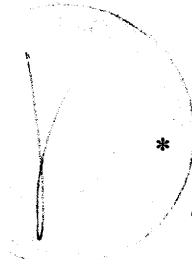
- . El reducido importe de los beneficios obtenidos por las mismas, exceptuando el conseguido por la Casa de Misericordia. Si analizamos la composición del mismo observamos (en millones de pesetas):

COMPOSICIÓN	COMIRUÑA	MERCAIRUÑA	ANIMSA	MECA
Rtdo. explotación	(16)	(3)	15	572
Rtdo. financiero	11	31	(13)	56
Rtdo. extraordin.	12	23	(1)	13
Impto. s. Socied.	(1)	(18)	-	-
Resultado	6	33	1	641

Como se deduce, las empresas Comiruña y Mercairuña generan resultados positivos puesto que los beneficios obtenidos de sus actividades financieras y extraordinarias superan las pérdidas derivadas de la actividad normal de las mismas. En el caso contrario se encuentra la empresa Animsa. Respecto a la Casa de Misericordia, el alto beneficio obtenido procede fundamentalmente de la imputación a resultados de la donación recibida del Patronato "Francisco Franco", cuya aplicación futura se destinará para la construcción de una nueva residencia.

- . La escasa capacidad de generar volumen de negocio de Mercairuña al poner en relación sus ingresos con los fondos propios disponibles.

RECOMENDACIONES

- 
- * *Establecer, a través de la Intervención Municipal, mecanismos de control interno y externo -vía auditoría- que garanticen el cumplimiento de la normativa contable pública en los organismos autónomos dependientes del Ayuntamiento.*
 - * *Implantar fórmulas integradoras que permitan una utilización más racional de los recursos financieros del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos.*
 - * *Asegurarse que las empresas públicas cumplen con sus obligaciones con la Hacienda Pública, formalizándose, en su caso, los convenios correspondientes.*

XIV. SITUACIÓN FINANCIERA DEL AYUNTAMIENTO A 31/XII/1993

Teniendo en cuenta lo expresado en el apartado IV "Opinión", destacamos a continuación los aspectos económicos más significativos derivados del análisis de los Estados Financieros revisados. Para ello, estructuramos este apartado en los siguientes subapartados:

- Análisis del Balance y Cuenta de Resultados
- Comentarios a la Ejecución del Presupuesto
- Endeudamiento a largo plazo
- Ley Foral 15/1989, de 13 de noviembre, reguladora de la cooperación económica del Gobierno de Navarra para el saneamiento de las Haciendas Locales.
- Conclusiones

Los ratios o cocientes utilizados en este estudio proceden, fundamentalmente, de los acordados para análisis de esta naturaleza por la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado Español para el Sector Público Local. En el Anexo de este Informe están definidos dichos indicadores.

El análisis se ha realizado sobre los Estados Financieros proporcionados por el Ayuntamiento, sin tener en cuenta posibles ajustes o reclasificaciones detectados en la fiscalización.

XIV.1. ANÁLISIS DEL BALANCE Y CUENTA DE RESULTADOS DE 1993

En el apartado V.1. y V.2. se recogen el Balance de Situación a 31 de diciembre de 1993 y la Cuenta de Resultados del 1993.

En el cuadro siguiente se reflejan un conjunto de ratios obtenidos a partir del Balance de Situación, comparando sus valores tanto para el ejercicio revisado como para el anterior.

RATIO	1992	1993
LIQUIDEZ	94%	85%
DISPONIBILIDAD	19%	3%
ENDEUDAMIENTO	48%	30%
AUTOF. GENERADA	12%	4%
PLAZO DE PAGO	207 días	173 días
PLAZO DE COBRO	134 días	128 días

Destacamos:

- Delicada situación de la tesorería municipal a corto plazo, que además ha empeorado respecto al ejercicio anterior, agravándose la situación con una disminución significativa de su capacidad para autogenerar financiación.
- El porcentaje de endeudamiento sobre el total del pasivo, no obstante, ha experimentado una reducción de 18 puntos porcentuales.
- El Plazo medio de pago, siendo aún alto, ha experimentado una reducción de 34 días. En cuanto al plazo medio de cobro, la reducción es de escasamente 6 días.

En cuanto a la Cuenta de Resultados señalamos la evolución que presenta su estructura respecto a la del ejercicio anterior:

- En cuanto a su composición (en millones)

RESULTADO	1992	1993
Rtdo. ejerc. corriente	1.335	946
Rtdo. ejerc. cerrados	27	(428)
TOTAL	1.362	518

Es decir, el resultado positivo del ejercicio corriente de 1993 ha experimentado una reducción del 30 por ciento respecto al año anterior; en tanto que los resultados de ejercicios cerrados se han transformado en negativos.

El resultado económico total de la entidad siendo positivo, ha experimentado una reducción del 62 por ciento.

- La evolución de los gastos e ingresos de la cuenta de resultados corrientes. Tomando como base 100, los gastos e ingresos del ejercicio 1992, la evolución que experimentan en 1993 es la siguiente:

GASTOS	1993	INGRESOS	1993
Personal	111	Ventas	97
Financieros	76	Patrimoniales	85
Impuestos	103	I ^º s.rentas	111
Compras	106	Transf.ctes	101
Prestc. Soc.	106	I ^º s.capital	67
Transf. ctes.	99	Otros	141
Transf.capt.	131		
TOTAL	106	TOTAL	102

BASE 100:1992

- . El incremento global de gastos es del 6 por ciento, en tanto que los ingresos sólo aumentan en un 2 por ciento.
- . Dentro de gastos, destacan los incrementos en "transferencias de capital" -31 por ciento- y los de "personal" -11 por ciento-; en sentido contrario, se aprecia una disminución significativa en los "gastos financieros" -24 por ciento-.
- . En ingresos, resaltamos el incremento tanto en "otros ingresos" (reintegros y multas) -41 por ciento- como en los "impuestos sobre rentas y patrimonio" (contribuciones y circulación) -11 por ciento- y la disminución en los "impuestos sobre el capital" (sobre el valor de los terrenos) -33 por ciento-.

XIV.2. COMENTARIOS A LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La implantación de la figura del presupuesto único en 1993 no permite realizar un análisis comparativo con el de ejercicios anteriores. Por ello, en este apartado nos centraremos exclusivamente en citar aquellos aspectos esenciales que se derivan de la ejecución del presupuesto fiscalizado.

- El presupuesto de 1993 presenta una previsión de gastos e ingresos de 14.279 millones de pesetas. Estas previsiones experimentan un incremento, vía modificaciones de 723 millones, que supone un 5 por ciento sobre el presupuesto inicial.

- A nivel de realizado, las obligaciones reconocidas ascienden a 13.653 millones -91 por ciento de ejecución-, en tanto que los derechos suponen 13.438 millones -grado de ejecución del 90 por ciento-. En consecuencia, el resultado presupuestario presenta un déficit de 215 millones.

- En el cuadro siguiente, mostramos en porcentaje la composición de los gastos e ingresos del presupuesto, atendiendo a su naturaleza y a nivel de reconocido:

GASTOS

Corrientes	79%
Capital	9%
Oper.Finac.	12%

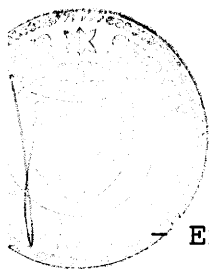
INGRESOS

Corrientes	88%
Capital	8%
Oper. Finac.	4%

. Se observa un predominio total de los ingresos y gastos de naturaleza corriente que limita las actuaciones de capital o inversión del Ayuntamiento. No obstante, los ingresos

corrientes superan a los gastos de idéntica naturaleza en nueve puntos.

- . Los gastos de inversión representan escasamente un 9 por ciento del total del gasto del ejercicio. Recordemos que en 1992, la media de los Ayuntamientos de Navarra en esta área suponía el 25 por ciento del presupuesto.
- . Los ingresos derivados por operaciones de capital, fundamentalmente captación de pasivos financieros, suponen sólo un 4 por ciento del total de recursos municipales; no obstante, conviene matizar que no están incluidos las operaciones de tesorería -1.550 millones en 1993- al tener un tratamiento extrapresupuestario.



En el cuadro siguiente reflejamos el origen y destino de cada 100 pesetas obtenidas y gastadas por el Ayuntamiento:

GASTOS		INGRESOS	
CAPITULO	PESETAS	CAPITULO	PESETAS
1. Personal	41	1. I.directos	20
2. B.corrientes	27	2. I.indirectos	5
3. Financieros	3	3. Tasas	13
4. Transf.ctes	7	4. Transf.ctes	48
6. Inversión	8	5. Patrimoniales	1
7. Transf.capt.	2	6. Enaj.inver.	5
8. Activ.finac.	1	7. Transf.capt.	3
9. Pas.finac.	11	8. Activ.finac.	1
		9. Pas.finac.	2
		DÉFICIT	2
TOTAL	100	TOTAL	100

- . En gastos, destacamos que 41 pts. se destina a financiar "personal", 27 pts. a "bienes corrientes y servicios" y 14 pts. a intereses y amortizaciones de préstamos.
- . La función a que se destinan cada 100 pts. dispuestas por el Ayuntamiento es:

FUNCIÓN	PESETAS
Servc. Generales	24
Educación	9
Sanidad	1
Pensiones y S.Social	17
Vivienda y B.comunitario	23
Cultura	10
Servc. Económicos	2
No clasificados	14
TOTAL	100

Es decir, 64 de cada cien pesetas gastadas se destinan a Servicios Generales, Pensiones-Seguridad Social y a Vivienda y bienestar comunitario.

- La fuentes de financiación de cada 100 pts. recaudadas es, en resumen, la siguiente:

FUENTE	PESETAS
Impuestos	38
Transferencias	52
Venta patrimonio	5
Déficit	1
Otras	4
TOTAL	100

Es decir, las transferencias se constituyen en la principal fuente de financiación del Ayuntamiento de Pamplona.

- A continuación analizamos las "pesetas per cápita" que supone a cada ciudadano de Pamplona -población de derecho- los gastos e ingresos derivados de la gestión de su Ayuntamiento.

GASTOS		INGRESOS	
CAPITULO	PESETAS	CAPITULO	PESETAS
1. Personal	30.720	1. I.directos	15.178
2. B.corrientes	20.103	2. I.indirectos	3.411
3. Financieros	2.585	3. Tasas	9.769
4. Transf.ctes	5.565	4. Transf.ctes	36.362
6. Inversión	5.919	5. Patrimoniales	457
7. Transf.capt.	1.124	6. Enaj.inver.	3.658
8. Activ.finac.	874	7. Transf.capt.	2.371
9. Pas.finac.	8.083	8. Activ.finac.	1.058
		9. Pas.finac.	1.531
		DÉFICIT	1.178
TOTAL	74.973	TOTAL	74.973

Los gastos por habitante ascienden a 74.973 pts; los ingresos totales per cápita, sin embargo, suponen 73.795 pts, por lo que se ha generado un déficit igualmente per cápita de 1.178 pts/habitante.

- Para concluir este apartado, en el cuadro siguiente reflejamos un conjunto de indicadores presupuestarios obtenidos de la ejecución del presupuesto de 1993.

INDICADORES	VALOR
Cumplimiento de cobros (%)	87
Cumplimiento de pagos (%)	81
Nivel de endeudamiento (%)	16
Límite de endeudamiento (%)	13
Ahorro Bruto (en millones)	1.600
Ahorro Neto (%)	(3)
Carga finac. por habitante (ptas)	10.670
Presión fiscal por habitante (ptas)	28.358

- . El Ayuntamiento sólo ha pagado el 81 por ciento de sus obligaciones reconocidas, porcentaje que se convierte en el 36 por ciento si consideramos exclusivamente las operaciones de capital. En cuanto a cobros, ha percibido el 87 por ciento de lo reconocido, presentando un porcentaje inferior

- en las operaciones financieras -55 por ciento-.
- . Presenta un nivel de endeudamiento superior en 3 puntos al límite de endeudamiento o porcentaje que económicamente no es aconsejable superar.
 - . Si bien presenta un ahorro bruto positivo, este es insuficiente para financiar la carga financiera (intereses más amortizaciones), lo que se traduce en la existencia de un ahorro neto negativo. Es decir, que el Ayuntamiento en 1993 no habría sido capaz de generar recursos propios para destinarlos a inversiones.
 - . La carga financiera y la presión fiscal por habitante se mantiene en términos parecidos a la media de los ayuntamientos de Navarra del ejercicio de 1992 -10.181 pts y 28.169 pts., respectivamente-.

XIV.3. ENDEUDAMIENTO A LARGO PLAZO

A 31 de diciembre de 1993, la deuda a largo plazo del Ayuntamiento ascendía a 4.796 millones.

- Atendiendo a la naturaleza del concedente, la deuda anterior se clasifica de acuerdo con el siguiente cuadro (en millones):

ENTIDAD	IMPORTE	%
Banca Pública	878	18
Banca Privada	559	12
Gobierno de Navarra	3.369	70
TOTAL	4.796	100%

Es decir, el 88 por ciento de la deuda corresponde a préstamos y anticipos concedidos por el Sector Público.

- En el cuadro siguiente, se clasifica la deuda atendiendo a su vencimiento (en millones):

VENCIMIENTO	IMPORTE	%
Inferior a 1 año	942	20
Entre 1 y 5 años	2.654	55
Superior a 5 años	1.200	25
TOTAL	4.796	100%

Por tanto, a medio plazo, el Ayuntamiento deberá hacer frente al 55 por ciento de la amortización de esta deuda.

- A continuación, analizamos la evolución de la deuda a largo plazo desde el ejercicio de 1989 (en millones):

EJERCICIO	IMPORTE	ÍNDICE
1989	9.729	100
1990	8.802	90
1991	7.769	80
1992	6.225	64
1993	4.796	49

En el período analizado, se ha producido una reducción del 51 por ciento de la deuda a largo plazo del Ayuntamiento, resultando especialmente significativa la disminución experimentada en los dos últimos ejercicios.

Si ponemos en relación la carga financiera (es decir, créditos para gastos destinados a financiar las amortizaciones e intereses de la deuda) y los ingresos corrientes, obtenemos el siguiente cuadro (en millones):

EJERCICIO	CARGA FINANC.	% s.I.CRTES
1989	1.676	19
1990	1.768	18
1991	1.701	15
1992	2.169	19
1993	1.943	16

Es decir, hasta 1991, la carga financiera se mantiene prácticamente estable, incrementándose significativamente desde 1992 como consecuencia del inicio de la devolución del anticipo de 3.500 millones concedidos por el Gobierno de Navarra.

Respecto al porcentaje de ingresos corrientes que se destina a la carga financiera, se pasa de un 19 por ciento en 1989 al 16 por ciento en 1993; es decir, se liberan recursos corrientes para financiar otro tipo de operaciones.



IV.4. APLICACIÓN DE LA LEY FORAL 15/1989, DE 13 DE NOVIEMBRE, REGULADORA DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO DE NAVARRA PARA EL SANEAMIENTO DE LAS HACIENDAS LOCALES.

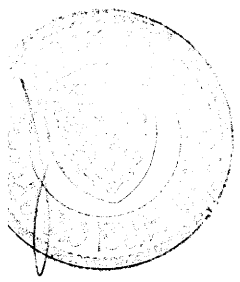
El objeto de esta Ley Foral era el de establecer mecanismos de cooperación económica entre el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales con el fin de alcanzar el equilibrio presupuestario en éstas últimas.

Para acogerse a los beneficios de la Ley, se exige un conjunto de determinadas obligaciones por parte de la entidad local, entre los que señalamos:

- A 31 de diciembre de 1988, la entidad solicitante que presente negativo alguno de los parámetros siguientes:
 - . Déficit Ajustado teórico
 - . Ahorro Corriente teórico
 - . Ahorro Ordinario teórico
- Autorización del Gobierno de Navarra para nuevas captaciones de pasivos financieros.
- Autorización del Gobierno de Navarra para incrementos superiores al índice de precios de Navarra para determinados capítulos de gastos.
- Incremento de la recaudación autónoma del Ayuntamiento mediante la aplicación de tipos impositivos mínimos en Contribuciones y Licencia Fiscal.

Como beneficios que conlleva su sujeción a la Ley destacamos fundamentalmente la subvención a fondo perdido del ahorro ordinario¹ negativo calculado anualmente.

El Ayuntamiento de Pamplona se acoge a la Ley de Saneamiento, presentando hasta la actualidad la siguiente situación (en millones):



EJERCICIO	AHORRO ORDINARIO	APORTACIÓN LEY 15/1989
1989	(1.405)	1.405
1990	(1.153)	1.153
1991	(1.158)	1.158
1992	(1.130)	1.130
1993	(1.278)(1)	1.304(2)
TOTAL	(6.124)	6.150

(1) Pendiente de aprobar por el Gobierno de Navarra

(2) Pendiente de liquidación definitiva

En los cinco años de vigencia de la Ley, el Ayuntamiento mantiene un Ahorro Ordinario negativo bastante estable, el cual es financiado íntegramente, de acuerdo con el articulado de la Ley Foral de Saneamiento, por el Gobierno de Navarra.

Esta situación significa que el Ayuntamiento en estos últimos años y previsiblemente en los siguientes no es capaz de generar recursos corrientes que hagan frente a los gastos de idéntica naturaleza más las amortizaciones de su endeudamiento.

No obstante, conviene manifestar, igualmente, que en la cuantificación de este déficit ordinario intervienen directamente los criterios presupuestarios aplicados, cuya utilización en uno u otro sentido, incrementarán o disminuirán su magnitud. En concreto, señalamos, entre otros, los siguientes aspectos que a

¹. Ahorro ordinario: Ingresos corrientes menos gastos de funcionamiento (capítulos 1, 2 y 4) menos carga financiera (capítulos 3 y 9 de gastos)



nuestro entender han incidido significativamente en las actuales cifras del ahorro negativo:

- 1º. Derivado de la actual estructura presupuestaria aplicable a las entidades locales, en el capítulo 2 del presupuesto de gastos se reflejan actuaciones que por su propia naturaleza tienen la consideración de inversiones y no de funcionamiento, desvirtuando por tanto la determinación teórica del Ahorro Ordinario.
- 2º. la creación de la reserva para pensiones (ver apartado VIII del Informe) supone, igualmente, un incremento no adecuado, en nuestra opinión, del Ahorro Ordinario negativo por 102 millones.

XIV.5. CONCLUSIONES

Del análisis conjunto de los apartados anteriores obtenemos la siguiente conclusión:

El Ayuntamiento de Pamplona presenta a 31 de diciembre de 1993 una situación económico-financiera que podemos catalogar de difícil y preocupante y cuyos principales exponentes son:

- 1ª. Si bien genera un ahorro bruto positivo, éste es insuficiente para financiar la carga financiera, provocando la existencia de ahorro ordinario negativo.
- 2ª. Preponderancia de los gastos de naturaleza corriente.
- 3ª. Escasa capacidad inversora.
- 4ª. Las transferencias representan el 52 por ciento del total de sus ingresos.
- 5ª. Fuertes tensiones de Tesorería, con necesidad de acudir a préstamos para solventar problemas de liquidez cuyo carácter resulta más de permanencia que de coyuntura.
- 6ª. A pesar del esfuerzo realizado en años anteriores, la carga financiera derivada del endeudamiento a largo plazo sigue

acaparando una parte muy significativa de los gastos municipales. Por otra parte, su nivel de endeudamiento sigue superando lo que económicamente se considera aconsejable.

- 7ª. La aplicación de la Ley Foral de Saneamiento ha permitido al Ayuntamiento sanear, en parte, la deuda contraída con anterioridad a 1989.

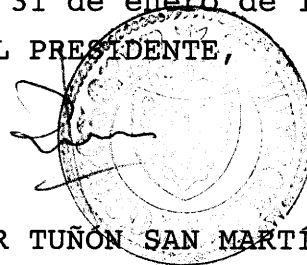
RECOMENDACIONES

- * *Desarrollar un Plan de Actuación a medio plazo que, en colaboración con el Gobierno de Navarra, defina la política financiera del Ayuntamiento en los próximos años, teniendo en cuenta su presente situación económica, la prestación, coste y calidad tanto de los actuales como de los futuros, en su caso, servicios públicos y las fuentes financieras necesarias para cubrir esas necesidades. Todo ello, completado con el establecimiento de mecanismos de seguimiento que aseguren el cumplimiento de los objetivos señalados en el citado Plan.*

La colaboración del Gobierno exigirá, además, considerar globalmente la política de subvenciones concedidas por los distintos departamentos al Ayuntamiento con el objeto de que sus actuaciones individuales se integren o contemplen en el citado Plan.

Pamplona, 31 de enero de 1995

EL PRESIDENTE,



F. JAVIER TUÑÓN SAN MARTÍN

XV.- Anexos



ANEXO 1: DEFINICIÓN DE RATIOS UTILIZADOS


1.- "LIQUIDEZ"

$$\frac{\text{Ctas. financieras} + (\text{Deudores} - \text{Morosos}) + \text{Existencias}}{\text{Deudas a Corto Plazo}} \times 100$$

2.- "DISPONIBILIDAD"

$$\frac{\text{Caja} + \text{Bancos}}{\text{Deudas a Corto Plazo}} \times 100$$

3.- "ENDEUDAMIENTO"


$$\frac{\text{Deudas a Corto Plazo} + \text{Deudas a Largo Plazo}}{\text{Suma Pasivo}} \times 100$$

4.- "AUTOFINANCIACIÓN GENERADA"

$$\frac{\text{Resultado del ejercicio}}{\text{Venta e Ingresos por su naturaleza}} \times 100$$

5.- "PLAZO DE PAGO"

$$\frac{\text{Deudas a Corto Plazo}}{\text{Gastos Grupo 6}} \times 365$$

6.- "PLAZO DE COBRO"

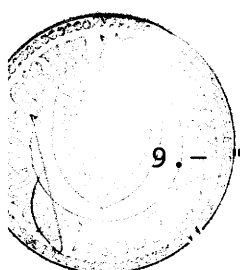
$$\frac{\text{Deudores - morosos}}{\text{Ingresos Grupo 7}} \times 365$$

7.- "CUMPLIMIENTO DE LOS COBROS"

$$\frac{\text{Total Cobros}}{\text{Total Derechos reconocidos}} \times 100$$

8.- "CUMPLIMIENTO DE LOS PAGOS"

$$\frac{\text{Total Pagos}}{\text{Total Obligaciones reconocidas}} \times 100$$

 9.- "NIVEL DE ENDEUDAMIENTO"

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

10.- "LÍMITE DE ENDEUDAMIENTO"

$$\frac{\text{Ing. crtes. (cap. 1-5) - Gtos. funcion. (cap. 1, 2 y 4)}}{\text{Ingresos corrientes}} \times 100$$

11.- "AHORRO BRUTO"

$$\text{Ing. crtes. (cap. 1-5) - Gtos. funcion. (cap. 1, 2 y 4)}$$

12.- "AHORRO NETO"

Ing. crtes.(cap.1-5) - Gtos.func. y financ.(cap.1-4 y 9)

Ingresos corrientes X 100

13.- "CARGA FINANCIERA POR HABITANTE"

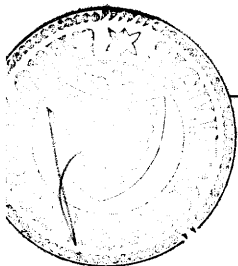
Cargas financieras (cap. 3 y 9)

Población de derecho

14.- "PRESIÓN FISCAL"

Ingresos tributarios (cap. 1, 2 y 3)

Población de derecho



ANEXO 2 COMENTARIOS Y ALEGACIONES PRESENTADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA

SITUACIÓN CREADA POR LA CESIÓN DE FUNCIONARIOS AL CONSORCIO PARA EL SERVICIO DE EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO DE NAVARRA

La Cámara de Comptos de Navarra, en su Informe de Fiscalización provisional del Ayuntamiento de Pamplona (1993), expresa discrepancias respecto al tratamiento contable, con repercusión en el resultado presupuestario y en la aplicación de la Ley Foral 15/89, dado a ingresos provenientes del Consorcio.

Descripción de los hechos.- El Ayuntamiento cede al Consorcio para de sus funcionarios pero no de manera definitiva, sino durante la vida activa de los mismos. El Ayuntamiento debe hacerse cargo, en su día, de las pensiones tanto de jubilación como de viudedad u orfandad que puedan causar los funcionarios cedidos. Sin embargo el coste de mano de obra, tanto salarios actuales como salarios diferidos (jubilaciones y pensiones) debe ser soportado por el Consorcio. De ahí que el Consorcio no sólo abone el salario y demás prestaciones actuales directamente a los funcionarios o como reintegro al Ayuntamiento, sino que también abona al Ayuntamiento, **en cuanto organismo de previsión social**, el equivalente a la carga patronal para atender los compromisos futuros con sus asegurados (que no trabajadores municipales en este momento). Por otro lado, a los funcionarios cedidos se les retiene la cuota obligatoria de aportación al montepío que se ingresa, como la del resto de funcionarios, en la cuenta de ingresos del montepío.

No cabe duda de que los hechos anteriormente descritos son atípicos en relación con los recogidos en la legislación actual sobre la actividad económica municipal. Se presenta una nueva situación a la que el Ayuntamiento ha tratado de darle un tratamiento contable lo más ajustado a la naturaleza económica de la misma. En este sentido no es exacta la afirmación recogida

en el informe provisional de la Cámara de Comptos de que se han variado los criterios respecto a ejercicios anteriores. Se trata de una situación nueva a la que se le ha dado el tratamiento contable considerado más adecuado.

Naturaleza económica.- A criterio de la Cámara de Comptos, el ingreso proveniente de la "cuota patronal" debe considerarse una transferencia corriente, es decir incorporarse al capítulo IV del presupuesto de ingresos. A nuestro entender, se trata de un ingreso que proviene de una *contraprestación* municipal, la cesión de personal, y por tanto no participa de la naturaleza de las transferencias.

Se trata de un ingreso de difícil clasificación dentro de la estructura presupuestaria pero no hay duda de que es un ingreso "afectado" a un gasto futuro, cuantificable mediante cálculos actuariales, y que por tanto deberá aplicarse al presupuesto en que se produzca el gasto. En este sentido, su aplicación al presupuesto de 1993, tal como se aprobó por el Pleno de la Corporación, habría de considerarla provisional, hasta que se proceda a la formación de un Fondo con aplicación a futuros presupuestos según los cálculos y criterios que a su constitución se establezcan.

Repercusiones en la aplicación de la Ley Foral 15/89.- La consideración de ingreso en uno u otro sentido no es puramente un ejercicio teórico sino que, debido a la vigencia de la Ley de Saneamiento, repercute de forma inmediata en la determinación del Ahorro Ordinario negativo para 1993 y por tanto en el importe que, por tal concepto, deba percibir el Ayuntamiento de los Presupuestos de Navarra. Quizá esta transcendencia ha llevado a la Cámara de Comptos a considerar este ingreso como "corriente" y en clara contradicción con informes anteriores en los que, aun sin existir un ingreso específico, abogaba por la constitución de un fondo para atender las futuras jubilaciones y pensiones del

personal funcionario activo. ¿Se puede considerar correcta la aplicación de un ingreso "afectado" a la financiación del conjunto de gastos municipales?

Sobre la constitución de un fondo general para atender jubilaciones y pensiones.- El Ayuntamiento asume, frente a sus funcionarios no acogidos al régimen de Seguridad Social, la obligación de satisfacer las jubilaciones y pensiones de viudedad y orfandad que en su momento puedan generar. El cumplimiento de tal obligación se realiza por dos procedimientos:

Jubilaciones- El Ayuntamiento se hace cargo, directamente, de tales gastos y los atiende con el presupuesto municipal en el momento en que los mismos se producen. Con el presupuesto de 1993 se atienden las remuneraciones a funcionarios de ejercicios anteriores y que en este momento tienen la condición de jubilados. Los gastos que soporta cada ejercicio no corresponden a los costes del mismo, sino que son costes, con pago diferido, de ejercicios anteriores. Por práctica habitual y simplicidad administrativa, se estima que las cantidades que debe soportar cada ejercicio, coinciden con las cantidades que sería preciso capitalizar en fondos de previsión para hacer frente a gastos futuros. Tales cantidades coincidirían realmente si se mantuviera invariable el número de funcionarios y su cualificación y no existiese variación en el valor de la unidad monetaria.

Si se quisiera cambiar de criterio, y constituir fondos de previsión, durante varios ejercicios sería preciso duplicar los gastos en el presupuesto municipal para atender obligaciones anteriores y crear reservas para ejercicios futuros. Indudablemente esta práctica incrementaría, durante esos ejercicios, el ahorro ordinario negativo.

Pensiones de viudedad y orfandad- El pago de estas prestaciones corresponde al Montepío de empleados municipales. Para hacer frente a tales gastos, el montepío dispone de las cuotas retenidas a los

funcionarios y de las aportaciones del Ayuntamiento. Este última se determina a posteriori y es igual a la diferencia entre gastos y aportaciones de los funcionarios. La cantidad resultante se atiende con cargo al presupuesto municipal del ejercicio.

Para la cantidad aportada por el Ayuntamiento, salvo las especificidades ahora señaladas, cabe todo lo dicho sobre las jubilaciones.

De todo lo anteriormente expuesto, dada la situación financiera municipal, se deduce la dificultad, por no decir la imposibilidad, de constituir un fondo general que garantice el cumplimiento de las obligaciones futuras en materia de jubilaciones y pensiones de viudedad y orfandad.

EN RELACIÓN CON LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL

Dice la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra, que "A la intervención de las entidades locales le corresponde llevar y desarrollar la contabilidad financiera y el seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos...", función que se recoge, en términos similares, en el informe de esa Cámara.

Más adelante indica esa Cámara que:

"La función interventora no se aplica en los siguientes procesos de gestión:

- nóminas
- ingresos
- control de organismos autónomos"

Carencias tan importantes como las citadas y la "demora que ha provocado en ocasiones en la gestión" -aspecto éste de gran importancia para el cumplimiento de los objetivos, actividades

y cualquier tipo de actuación municipal-, lo atribuye esa Cámara a la falta de recursos humanos.

Pero esa atribución la realiza sin un estudio profundo del volumen de trabajo de Intervención, los medios disponibles no sólo humanos sino también informáticos, la jerarquización de trabajos y la organización de los recursos disponibles para su utilización eficiente y adecuada a los objetivos que persiguen.

Por esta falta de un estudio en profundidad, esta Alcaldía no puede admitir la parte del informe que se refiere a la falta de recursos humanos en Intervención, sobre todo cuando para la falta de realización de determinadas tareas de otros departamentos municipales, que se exponen por esa Cámara, también podrían aducirse, a priori y sin más estudio, la misma falta de recursos humanos.

Asimismo se dice en el informe de esa Cámara que el Interventor ".en la práctica no tiene acceso al registro y control de determinadas operaciones..". A este respecto hay que señalar que el Interventor figura como "responsable de proyecto" de la aplicación informática de Contabilidad y, por tanto, puede controlar personalmente o por delegación cualquier apunte contable o cambios que se realicen en la Contabilidad. Es más, no se puede realizar ningún cambio en la aplicación informática en contra de su voluntad.

SOBRE CRITERIOS DE CONTABILIZACIÓN

Debería concretarse en qué casos han prevalecido los de aplicación de la Ley de Saneamiento. De las conclusiones recogidas en el área del sistema presupuestario-contable del informe previo de auditoría, parece desprenderse que es una práctica corriente y sin embargo no se hace referencia, tal y como aparece en el capítulo de Inversiones, a que en 1993 estaba vigente la estructura presupuestaria regulada por el Reglamento de Haciendas

Locales. Los criterios de la citada estructura sobre contabilización de determinados gastos, coinciden con los de la Ley de Saneamiento.



Cámara de Comptos
de Navarra

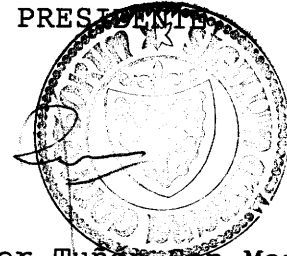


**ANEXO 3 CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LOS COMENTARIOS
Y ALEGACIONES PRESENTADOS POR EL AYUNTAMIENTO
DE PAMPLONA**

Analizados los comentarios y alegaciones presentados por el Ayuntamiento de Pamplona al Informe Provisional de esta Cámara de Comptos, esta Presidencia resuelve elevar a definitivo el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Pamplona (1993).

Pamplona, 31 de enero de 1995

EL PRESIDENTE



Fco. Javier Tuñón San Martín