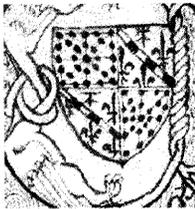




Ambito de la
Administración Local

Ayuntamiento de Tudela

Ejercicio 1996



Diciembre 1997



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

I. Introducción

Tudela, situada en el sur de Navarra, a 94 kms. de Pamplona, cuenta con una población de 27.063 habitantes de derecho constituyendo, por número de habitantes, la segunda ciudad de la Comunidad Foral.

El ayuntamiento cuenta con dos organismos autónomos: la Junta Municipal de Aguas de Tudela y el Centro Cultural Castel-Ruiz y está integrado en la Mancomunidad de residuos sólidos de la Ribera y participa en el Consorcio para las Estrategias de Desarrollo de la Ribera (E.D.E.R.), cuyo fin es el fomento del desarrollo integral de la Ribera de Navarra.



II. Objetivo

De acuerdo con la Ley Foral 6/90, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 2/95, de 10 de marzo, de normas reguladoras de Haciendas Locales y la Ley Foral 19/1984, de 20-XII-84, reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido a realizar la fiscalización de la gestión económico-financiera, y de la ejecución de los Presupuestos de Gastos e Ingresos del Ayuntamiento y sus organismos autónomos, Junta de Aguas y Centro Cultural Castel-Ruiz, correspondientes al ejercicio de 1996.

El régimen jurídico aplicable a la entidad local fiscalizada está constituido esencialmente por la Ley Foral 2/95, de 10 de marzo, de normas reguladoras de Haciendas Locales, la Ley Foral 6/90, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, la Norma de reforma de las Haciendas Locales de Navarra, de 8 de junio de 1981 y su reglamento de desarrollo (RHL), de 8 de 17 de diciembre de 1981, así como por la restante normativa de aplicación general a los entes locales de Navarra.

El objetivo del informe consiste en expresar nuestra opinión acerca de:

- a) El desarrollo y ejecución de los presupuestos del ejercicio de 1996 del ayuntamiento y de sus organismos autónomos.
- b) El reflejo de la situación patrimonial a 31-XII-96, de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- c) El sometimiento de la actividad económico-financiera del ayuntamiento y de sus organismos dependientes al principio de legalidad.
- d) La situación económica del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 1996.
- e) El grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Cámara de Comptos de Navarra en su último informe de fiscalización correspondiente al ejercicio de 1990.



III. Alcance

La Cámara de Comptos ha realizado, de conformidad con su programa de actuación, la fiscalización del Ayuntamiento de Tudela y sus organismos autónomos correspondientes al ejercicio 1996.

El Ayuntamiento de Tudela tiene implantado el Plan General de Contabilidad Pública y presenta los estados contables consolidados correspondientes al Ayuntamiento y sus Organismos.

El trabajo realizado sobre el Ayuntamiento y sus organismos se ha centrado en la revisión de los distintos capítulos económicos de ingresos y gastos, y de las distintas masas patrimoniales, analizando aspectos de organización, contabilidad y control interno.

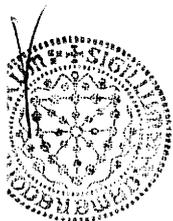
En relación con el urbanismo nuestro trabajo se ha centrado en efectuar un análisis general de la ejecución del Plan General, sin revisar actuaciones concretas de desarrollo del Plan.

El trabajo se ha desarrollado siguiendo los principios y normas de fiscalización aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado Español y aplicando todas aquellas pruebas que hemos considerado necesarias de acuerdo con las circunstancias.

El informe contiene los comentarios y recomendaciones que estimamos necesarios para mejorar la organización, control interno, eficacia y eficiencia del Ayuntamiento de Tudela y sus Organismos (Junta Municipal de Aguas y Centro Cultural Castel-Ruiz).

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de marzo y julio de 1997.

Agradecemos al personal del Ayuntamiento y sus Organismos la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.



IV. Opinión

Hemos analizado, dentro del marco de la fiscalización realizada, los estados contables consolidados del Ayuntamiento de Tudela y sus organismos autónomos (Centro Cultural Castel-Ruiz y Junta Municipal de Aguas) correspondientes al ejercicio 1996.

En nuestra revisión se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

Como resultado de la revisión efectuada, se desprende la siguiente opinión:

IV.1. En relación con la liquidación del presupuesto

En nuestra opinión, la liquidación del presupuesto consolidado del ejercicio 1996 refleja razonablemente, en todos los aspectos significativos, la actividad realizada y la situación presupuestaria a 31 de diciembre de 1996 y ha sido preparada de acuerdo con la normativa legal vigente.

IV.2. Reflejo de la situación patrimonial

El balance de situación consolidado refleja razonablemente la situación económico-patrimonial del Ayuntamiento de Tudela, excepto por la valoración del inmovilizado que se ha hecho básicamente en función de la valoración catastral del año 1994 y actualmente se encuentra en proceso de revisión.

IV.3. Legalidad

La actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Tudela se desarrolla, en general, de acuerdo con el principio de legalidad.

IV.4. Seguimiento de las recomendaciones del anterior informe de la Cámara de Comptos

En general, puede afirmarse que se han implantado las principales recomendaciones de carácter administrativo-contable del informe relativo al año 1990, y, recogiendo una de las recomendaciones más urgentes que quedaban pendientes, se ha iniciado, en 1997, la utilización de un nuevo sistema informático de gestión de la recaudación y tesorería.



IV.5. Situación económico-financiera

La situación económico-financiera del Ayuntamiento de Tudela es delicada, ya que el ahorro bruto (diferencia entre los ingresos y gastos corrientes) no es capaz de cubrir la carga financiera, incluso en los años en que por las circunstancias del mercado los tipos de interés han descendido notablemente. Esto ha provocado que en los últimos años crezca el ahorro neto negativo, el endeudamiento sea cada vez mayor y se produzcan problemas para atender los pagos en sus plazos naturales.

Esta situación requiere la adopción de medidas urgentes con el fin de garantizar en primer lugar el equilibrio presupuestario y a continuación retornar a una situación financiera normal.

Como resumen y a modo de **conclusión general** podemos indicar que el Ayuntamiento de Tudela gestiona desde el punto de vista administrativo de una manera adecuada sus presupuestos, pero precisa la aprobación urgente de un plan de viabilidad o gestión económica que le permita sanear su delicada situación financiera.



V. Estados financieros

Presentamos a continuación los estados contables consolidados, así como la ejecución presupuestaria del Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos.

V. I. Liquidación del presupuesto consolidado. Ejercicio 1996 (en pesetas)

(en millones)

Capítulos de ingresos	Previsión inicial	Modificaciones	Prev. definitiva	Derecho liquid.	Recaud. liquida.	Pendiente cobro	Est. ejecución
1-Impuestos directos	581	0	581	559	485	74	-22
2-Impuestos indirectos	241	0	241	222	173	49	-19
3-Tasas y otros ingresos	706	11	717	725	605	120	8
4-Transferencias corrientes	1.350	71	1.422	1.095	995	101	-326
5-Ingresos patrimoniales y comunal	154	0	154	151	145	6	-3
6-Enajenación de inversiones reales	55	0	55	24	24	0	-31
7-Transferencias y otros de capital	0	498	498	189	164	26	-308
8-Activos financieros	0	114	114	0	0	0	-114
9-Pasivos financieros	566	397	963	370	370	0	-593
Total Ingresos	3.654	1.091	4.745	3.335	2.960	376	-1.409

(en millones)

Capítulos de gastos	Previsión inicial	Modificaciones	Prev. definitiva	Obligac. reconoci.	Pagos líquidos	Pendiente pago	Est. ejecución
1-Gastos de personal	1.372	59	1.431	1.393	1.378	15	-38
2-Gtos. en bienes corrientes y serv.	1.059	33	1.092	938	656	312	-124
3-Gastos financieros	214	-33	180	153	141	12	-27
4-Transferencias corrientes	171	22	193	167	84	83	-27
6-Inversiones reales	603	1.008	1.611	865	458	407	-746
7-Transferencias de capital	35	-17	18	16	0		
8-Activos financieros	0	0	0	0	0		
9-Pasivos financieros	201	-2	199	198	192	5	-2
Total Gastos	3.654	1.071	4.725	3.759	2.909	850	-966

Balance de situación consolidado a 31-12-96

ACTIVO

Denominación	Importe (en miles)	
INMOVILIZADO	13.957.686	
INMOVILIZADO MATERIAL	10.456.781	
Terrenos y bienes naturales	1.341.467	
Construcciones	5.366.811	
Maquinaria, instalaciones y utillaje	91.343	
Elementos de transporte	82.576	
Mobiliario	64.933	
Equipos para procesos de información	74.859	
Otro inmovilizado material	34.477	
Instalaciones complejas especializadas	3.816.278	
Amortización acumulada inmovilizado material	-415.962	
INMOVILIZADO INMATERIAL	44.060	
Otro inmovilizado inmaterial	46.636	
Amortización acumulada inmovilizado inmaterial	-2.576	
INVERSIONES EN INFRAESTRUCT. Y BIENES USO GENERAL	846.914	
Terrenos y bienes naturales	791.709	
Patrimonio histórico	55.205	
INVERSIONES INFRAESTRUCT. Y BIENES COMUNALES	2.608.759	
Terrenos y bienes naturales comunales	2.452.700	
Infraestructura y bienes comunales	156.059	
INMOVILIZADO FINANCIERO	1.172	
Obligaciones, bonos y otras inversiones renta fija	92	
Acciones sin cotización oficial	1.080	
Préstamos a largo plazo	0	
GASTOS AMORTIZABLES	30.693	30.693
Gastos amortizables	30.693	
EXISTENCIAS	19.741	19.741
Mercaderías	261	
Materiales diversos	19.479	
DEUDORES	669.110	669.110
Deudores por derechos reconocidos. Ppto. Corr.	342.361	
Deudores por derechos reconocidos. Pptos. cerr.	291.786	
Seguridad Social, deudora	125	
Hacienda Pública, I.V.A. soportado	593	
Hacienda Pública, deudora por I.V.A.	24.990	
Depósitos constituidos	34	
Anticipos y préstamos concedidos	4.131	
Deudores por I.V.A.	5.090	
CUENTAS FINANCIERAS	73.327	73.327
Caja	4.875	
Bancos e Instituciones de crédito. Ctas. operativ.	48.761	
Bancos e Instituc. de crédito. Ctas. retring. recaud.	17.896	
Bancos e Instituciones de crédito. Ctas. financieras	1.796	
AJUSTES PERIODIFICACIÓN (ACTIVO)	15.830	15.830
Cobros diferidos	15.830	
RESULTADOS PENDIENTES DE APLICACION	45.186	45.186
Resultados pendientes de aplicación	45.186	
Total activo	14.811.573	
CUENTAS DE ORDEN ACTIVO	589.298	589.298
Valores en depósito	577.836	
Documentos en garantía aplazamientos y fraccionamientos	3.240	
Tesorería: valores recibidos	8.223	
Total Cuentas de Orden Activo	589.298	

PASIVO

Denominación	Importes (en miles)	
PATRIMONIO Y RESERVAS	9.082.684	9.082.684
Patrimonio		9.082.684
SUBVENCIONES DE CAPITAL	1.924.281	1.924.281
Del Sector Estatal		1.001.046
De Comunidades Autónomas		922.599
De Empresas Privadas		636
DEUDAS A LARGO PLAZO	2.577.715	2.577.715
Préstamos a largo plazo Sector Público		962.354
Préstamos a largo plazo del Interior		1.566.214
Fianzas a largo plazo		49.147
DEUDAS A CORTO PLAZO	1.110.855	1.110.855
Acreeedores obligaciones reconocidas. Ppto. corriente		169.012
Acreeedores obligaciones reconocidas. Pptos. cerrados		29.937
Acreeedores por pagos ordenados. Ppto. corriente		682.771
Acreeedores por pagos ordenados. Pptos. cerrados		57.584
Acreeedores por devolución de ingresos		1.346
Entes Públicos por ingresos pendientes liquidar		23.018
Hacienda Pública, acreedora por conceptos fiscales		44.277
Seguridad Social, acreedora		2.634
Hacienda Pública, I.V.A. repercutido		1.821
Depósitos recibidos		15
Formalización pagos no presupuestario		576
Acreeedores por I.V.A.		17.051
Otros acreeedores no presupuestarios		52.704
Fianzas a corto plazo		24.845
Fianzas por unidades aprovechamiento		1.429
Depósitos recibidos a corto plazo		1.600
Ingresos pendientes de aplicación		236
RESULTADOS DEL EJERCICIO	1.110.252	1.110.252
Resultados del ejercicio		1.110.252
AJUSTES POR PERIODIFICACIÓN	5.786	5.786
Gastos diferidos		323
Cobros anticipados		5.462
Total pasivo	14.811.573	
CUENTAS DE ORDEN DE PASIVO	589.298	589.298
Depositantes de valores		577.836
Depositantes de documentos en garantía aplz. y fracc.		3.240
Derechos materializados en recibos		8.223
Total Cuentas de Orden Pasivo	589.298	

Cuenta de resultados consolidados del ejercicio 1996

DEBE		HABER	
Descripción	Importe	Descripción	Importe
Existencias iniciales	20	Existencias finales	20
Compras	2	Ventas	591
Gastos de personal	1.196	Renta de la propiedad y de la empres	236
Gastos financieros	150	Trib. ligados a la produc. e import.	636
Tributos	0,8	Impuestos corrientes sobre la renta	125
Trabajos, suministros y serv. exteriores	965	Subvenciones de explotación	4
Prestaciones Sociales	202	Transferencias corrientes	1.142
Subvenciones de explotación	0	Impuestos sobre el capital	50
Transferencias corrientes	167	Otros ingresos	35
Transferencias de capital	0	Provisiones aplicadas a su finalidad	
Dotaciones amortización y previsiones	60		
Bº de explotación (saldo acreedor)	77	Pérdidas de explot. (saldo deudor)	
Total	2.839	Total	2.839

DEBE		HABER	
Descripción	Importe	Descripción	Importe
Result. corrtes. ejerc.(saldo deudor)	0	Result. corrtes. ejerc. (saldo acreed.)	77
Resultados extraord. (saldo deudor)	2	Result. extraord. (saldo acreedor)	0
Result. cart. de valores (saldo deudor)	0	Result. cart valores (saldo acreedor)	0
Modif. dchos y oblig. pptos. cerr. (s.d.)	3	Modif. dchos. y oblig. pptos.cerr. (s.a.)	38
Bº neto total (saldo acreedor)	110	Pérdidas neta total. (saldo deudor)	
Total	115	Total	115

Ayuntamiento de Tudela.- Estado de remanente de tesorería consolidado 1996

Código	Cuentas	Importes (en millones)	
1	(+) DEUDORES PENDIENTES DE COBRO FIN EJERCICIO	612	
	De presupuesto de ingresos. Ppto. corriente	358	
	De presupuesto de ingresos. Pptos. cerrados	292	
	De recursos de otros entes públicos	0	
	De otras operaciones no presupuestarias	35	
	Menos saldos de dudoso cobro	-72	
	Menos ingresos realizados pendientes de aplicación	-0,2	
2	(-)ACREEDORES PENDIENTES DE PAGO FIN EJERCICIO	1.111	
	De presupuesto de gastos. Ppto. corriente	852	
	De presupuesto de gastos. Pptos. cerrados	88	
	De presupuesto de ingresos	1	
	De recursos de otros entes públicos	23	
	De otras operaciones no presupuestarias	147	
	Menos pagos realizados pendientes de aplicación		
3	(+) FONDOS LÍQUIDOS EN TESORERÍA FIN EJERCICIO	73	
4	REMTE. TESORERÍA AFECTADO GTOS. CON FINAN./CAFEC.		-159
5	REMTE. DE TESORERÍA PARA GASTOS GRALES (1-2+3-4)		-266
	REMTE. DE TESORERÍA TOTAL (1-2+3)/4+5)	-425	-425

Ayuntamiento de Tudela.- Estado de ejecución del presupuesto

(en millones)

Capítulos de ingresos	Previsión inicial	Modificaciones	Prev. definitiva	Derechos liquid.	Recaud. líquida.	Pendiente cobro	Est. ejecución
1-Impuestos directos	581	0	581	559	485	74	-22
2-Impuestos indirectos	241	0	241	222	173	49	-19
3-Tasas y otros ingresos	402	2	403	422	360	62	19
4-Transferencias corrientes	1.349	63	1.412	1.089	993	96	-323
5-Ingresos patrimoniales y comunal	151	0	151	149	143	6	-2
6-Enajenación de inversiones reales	55	0	55	24	24	0	-32
7-Transferencias y otros de capital	0	162	162	62	62	0	-99
8-Activos financieros	0	114	114	0	0	0	-114
9-Pasivos financieros	566	330	896	370	370	0	-526
Total Ingresos	3.345	671	4.015	2.897	2.611	287	-1.118

(en millones)

Capítulos de gastos (Económico)	Previsión inicial	Modificaciones	Prev. definitiva	Obligac. reconoc.	Pagos líquidos	Pendiente pago	Est. ejecución
1-Gastos de personal	1.210	57	1.267	1.239	1.227	12	-28
2-Gastos en bienes corrientes y serv.	857	18	875	797	522	275	-78
3-Gastos financieros	194	-33	161	143	131	12	-18
4-Transferencias corrientes	280	22	302	270	168	102	-32
6-Inversiones reales	586	625	1.211	719	318	401	-492
7-Transferencias de capital	35	-17	18	16	0	16	-2
8-Activos financieros	0	0	0	0	0	0	0
9-Pasivos financieros	182	-2	181	181	175	5	-0,07
Total Gastos	3.345	671	4.015	3.365	2.541	824	-651

Junta de Aguas de Tudela.- Estado de ejecución del presupuesto

(en millones)

Capítulos de ingresos	Previsión inicial	Modificaciones	Prev. definitiva	Derechos reconoc.	Recaud. líquida.	Pendiente cobro	Est. ejecución
3-Tasas y otros ingresos	286	0	286	277	222	55	9
4-Transferencias corrientes	18	4	22	16	5	11	6
5-Ingr. patrimoniales y comunales	4	0	4	2	2	0	1
6-Enajenación inversiones reales	0,3	0	0,3	0	0	0	0,3
7-Tranf. y otros Ing. (Gtos., capital)	0	336	336	127	101	26	209
9-Pasivos financieros	0	67	67	0	0	0	67
Total Ingresos	307	407	714	422	330	92	292

(en millones)

Capítulos de gastos (Económico)	Previsión inicial	Modificaciones	Prev. definitiva	Obligac. reconoci.	Pagos líquidos	Pendiente pago	Est. ejecución
1-Gastos de personal	95	4	99	92	89	3	7
2-Gastos en bienes corrientes y ser	160	0	160	116	87	29	44
3-Gastos financieros	20	0	20	10	10	0	10
4-Transferencias corrientes	0,9	0	0,9	0,1	0,1	0	0,8
6-Inversiones reales	14	383	396	143	138	5	253
9-Pasivos financieros	18	0	18	17	17	0	1
Total Gastos	307	387	694	378	342	37	315,8

Centro Cultural Castel Ruiz.- Estado de ejecución del presupuesto

(en millones)

Capítulos de ingresos	Previsión inicial	Modificaciones	Prev. definitiva	Derechos liquid.	Recaud. líquida.	Pendiente cobro	Est. ejecución
3-Tasas y otros ingresos	19	9	28	26	23	3	-2
4-Transferencias corrientes	117	4	121	117	103	14	-5
5-Ingresos patrimoniales y comunal	0,4	0	0,4	0,1	0,1	0	-0,2
Total Ingresos	136	13	150	143	126	17	-7

(en millones)

Capítulos de gastos (Económico)	Previsión inicial	Modificaciones	Prev. definitiva	Obligac. reconoci.	Pagos líquidos	Pendiente pago	Est. ejecución
1-Gastos de personal	74	-2	72	70	69	1	-3
2-Gastos en bienes corrientes y ser	51	16	67	65	54	11	-2
4-Transferencias corrientes	7	0	7	6	5	0,6	-1
6-Inversiones reales	3	0	3	2	2	0,5	-1
Total Gastos	136	13	150	143	129	14	-7

VI. Análisis, conclusiones y recomendaciones

A continuación presentamos las conclusiones, así como las recomendaciones generales que se consideran pertinentes al objeto de perfeccionar la organización y el sistema de control interno del Ayuntamiento, logrando con ello una mejora en su gestión.

VI. I. Comentarios generales a la ejecución del presupuesto

Teniendo en cuenta lo expresado en el apartado IV, referente a la opinión, destacamos a continuación los siguientes aspectos derivados de la ejecución presupuestaria.

El presupuesto del ejercicio 1996 fue aprobado el 29 de diciembre de 1995. Su liquidación fue aprobada por el Pleno, tras los trámites establecidos por la normativa, el 27 de junio de 1997.

El nivel de ejecución ha sido del 70 por ciento en los ingresos y del 80 por ciento en los gastos, estando motivado este nivel en la baja ejecución de las inversiones, en el lado de los gastos, y, como consecuencia, de las transferencias de capital y la variación de pasivos financieros por parte de los ingresos.

El estado de ejecución consolidado presenta un déficit de 423 millones, diferencia entre los 3.759 millones comprometidos en gasto y los 3.335 reconocidos como ingresos. Si consideramos las desviaciones en financiación y la periodificación de ingresos se obtiene un resultado presupuestario ajustado de (-105) millones

Por capítulos de gastos el más importante es el de personal que con 1.393 millones representa el 37 por ciento de las obligaciones reconocidas, seguido por los de compras de bienes corrientes e inversiones que representan el 26 y el 23 por ciento respectivamente.

Por capítulos de ingresos, el de transferencias corrientes, con 1.095 millones, representa 33 por ciento de los derechos liquidados, seguido por el de impuestos directos que supone el 17 por ciento.

Si nos centramos exclusivamente en la ejecución del Ayuntamiento (sin tener en cuenta los organismos autónomos), presenta un déficit de 467 millones, diferencia entre los 2.897 millones reconocidos de ingresos y los 3.365 comprometidos de gastos. El resultado ajustado queda en (-143) millones. Tanto en gastos como en ingresos los capítulos que presentan mayor ejecución son coincidentes con los de la liquidación consolidada.

La liquidación presupuestaria se realiza por códigos funcionales y económicos. Dado el volumen de actividad que ha alcanzado el Ayuntamiento de Tudela, *recomendamos iniciar la elaboración y liquidación de los presupuestos mediante alguna técnica que permita valorar las actuaciones realizadas en relación con la eficacia y economía de la actividad municipal, para lo que será necesario establecer objetivos e indicadores.*

VI.2. Contingencias

A la fecha de realización del trabajo, el ayuntamiento estaba incurso en 63 recursos contencioso-administrativos como demandado. Estos recursos se distribuían por materias de la siguiente manera:

	Número
Hacienda	37
Urbanismo	14
Personal	5
Industria	3
Policía	2
Servicios centralizados	1
Montes	1

Los recursos que por sus características o número podemos destacar son:

- Entre los de Hacienda la mayor parte corresponde a la liquidación de diferentes tasas, principalmente la de publicidad. Junto a éstos destacan otros dos contra sendos acuerdos del Pleno por los que se confirman "las tarifas de la ordenanza fiscal reguladora de tasas por concesión de licencia por obras en general y otras actuaciones urbanísticas".

- Entre los de urbanismo destacan el interpuesto contra la publicación del P.G.O.U.; varios interpuestos contra las exacciones de liquidaciones del impuesto sobre construcciones (I.C.I.O.) y uno contra la denegación de resolución de concesión administrativa para la construcción y explotación de un estacionamiento público por lo que se solicita una indemnización de 96,5 millones.

A la fecha actual no es posible determinar los resultados que desde el punto de vista económico estos recursos pueden originar para el ayuntamiento.

Por otra parte, en siete casos es el ayuntamiento el demandante. De ellos destaca el interpuesto contra la Orden Foral por la que se asignaron definitivamente las cantidades a percibir por los ayuntamientos y concejos por transferencias corrientes con cargo al Fondo de Participación en los Impuestos de Navarra correspondientes al ejercicio 1995.

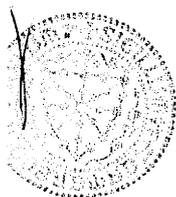
VI.3. Situación económica a 31 de diciembre de 1996

La situación económica del Ayuntamiento de Tudela se caracteriza en los últimos años por:

- un continuo crecimiento de la deuda,
- la obtención de ahorros netos negativos en las últimas liquidaciones presupuestarias,
- la existencia de un remanente de Tesorería negativo,
- y como consecuencia práctica la existencia de continuas tensiones de Tesorería que se manifiestan en los considerables retrasos con que se atienden las órdenes de pago.

Lógicamente, esta situación no ha pasado desapercibida a los responsables económicos del ayuntamiento que han elaborado diversos informes sobre la materia tanto sobre la situación como sobre las posibles medidas a tomar.

Así, tomando los datos de estos estudios, en los cuadros siguientes se realiza un resumen de algunos indicadores que nos permiten valorar la situación económica.



Ayuntamiento de Tudela

	Ejercicio 1992	Ejercicio 1993	Ejercicio 1994	Ejercicio 1995	Ejercicio 1996
Ingresos corrientes	1.817.892.013	1.956.275.523	2.236.447.399	2.254.012.982	2.441.293.353
Gastos Capítulos I,II y IV	1.719.657.071	1.835.108.374	2.036.867.291	2.060.584.719	2.306.596.068
Ahorro bruto	98.234.942	121.167.149	199.580.108	193.428.263	134.697.285
Gastos financieros	179.546.622	262.949.700	199.396.918	278.276.693	323.521.197
Ahorro neto	-81.311.680	-141.782.551	183.190	-84.848.430	-188.823.912
Nivel de endeudamiento	9,88%	13,44%	8,92%	12,35%	13,25%
Límite de endeudamiento	5,40%	6,19%	8,92%	8,58%	5,52%
Nº habitantes derecho	26.528	27.031	27.303	27.562	26.857
Gastos ctes./habitante	71.592	77.617	81.905	84.858	97.930
Ing. tributarios/habitante	37.071	39.491	48.225	42.414	44.808
Ing. corrientes/habitante	68.527	72.372	81.912	81.780	90.900

Fuente: Ayuntamiento de Tudela

Evolución deuda viva

Ejercicio	Deuda a 31-XII	Incremento
1992	1.762.792.490	
1993	1.756.486.198	-6.306.292
1994	2.476.401.310	719.915.112
1995	2.601.222.577	124.821.267
1996	2.882.271.542*	281.048.965

* Incluye deuda no formalizada a 31-12-96

Fuente: Ayuntamiento de Tudela

Además debe señalarse que el saldo del estado de remanente de tesorería consolidado, elaborado por el ayuntamiento, asciende a (-425) millones (epígrafe V) y el del ayuntamiento exclusivamente asciende a (-569) millones, correspondiendo (-159) millones a gastos con financiación afectada y (-410) al remanente de tesorería para gastos generales.

Del análisis de estos datos se deduce que, en las actuales circunstancias sin que se produzcan ingresos extraordinarios (venta de patrimonio, de unidades de aprovechamiento urbanístico, etc.) el ayuntamiento de Tudela requiere el establecimiento de un plan de viabilidad riguroso y un control periódico de su ejecución, y, en su caso, de las medidas para su corrección.

A nuestro modo de ver la elaboración de este plan requiere:

- Análisis profundo de las actuales líneas de gasto con el objeto de ver cuales se pueden reducir.
- Estudio de los ingresos para analizar las posibilidades de incrementarlos, bien por el aumento de tarifas o cuotas bien por la aplicación de nuevos o por mejoras en la gestión.
- Definición del límite máximo con que el ayuntamiento puede financiar los diversos servicios.
- Análisis de la posibilidad de disminución de la carga financiera bien mediante la reducción de tipos o el incremento de los plazos de amortización.

Estas medidas van orientadas a obtener ahorros netos positivos, pero además será necesario establecer una planificación de las inversiones que puedan realizarse.

Ante los datos actuales estimamos que únicamente podrán efectuarse aquellas inversiones que no requieren para su financiación el incremento de la deuda. Al mismo tiempo, la aprobación de una inversión requiere también la valoración del incremento que su puesta en marcha puede suponer en los gastos corrientes del Ayuntamiento.

Es indudable que el establecimiento de un plan de estas características precisa en primer lugar de un máximo acuerdo de los grupos políticos ya que ha de regir en más de una legislatura. En segundo lugar, creemos que será conveniente que en dicho plan se involucrara, de la forma que se considere oportuno, el Gobierno de Navarra.

VI.4. Seguimiento de las recomendaciones del anterior informe de la Cámara de Comptos

En general, puede considerarse que se ha realizado un cumplimiento aceptable de las recomendaciones efectuadas en el anterior informe. En este sentido hay que destacar que se han producido mejoras apreciables en los procedimientos administrativos y en la informatización del Ayuntamiento.

Entre los aspectos pendientes o susceptibles o de mejora entendemos que las prioridades deben centrarse en:

- Abordar las relaciones entre el Ayuntamiento, la Mancomunidad de Residuos y la Junta Municipal de Aguas, de manera que se defina claramente la responsabilidad que debe tener cada organismo en la gestión de los ingresos.
- Mejorar la gestión de recaudación y su contabilización de forma que puedan asignarse los cobros a sus conceptos tributarios y la contabilidad refleje en cada momento no solo el saldo global de tesorería, sino el parcial de cada cuenta bancaria.
- Facilitar la gestión de personal, mejorando la comunicación entre las diversas unidades orgánicas para facilitar la gestión de personal, la disminución de errores y su corrección.
- Establecer el plan de control de los contratos de prestación de servicios.



VI.5. Otros comentarios generales

- El Ayuntamiento de Tudela tiene implantado el Plan General de Contabilidad Pública.
- Presenta los estados contables consolidados del propio ayuntamiento y los organismos autónomos (Junta Municipal de Aguas y Centro Cultural Castel-Ruiz).
- Dispone de bases de ejecución del presupuesto y ha aprobado ordenanzas para la gestión y recaudación de su ingresos fiscales.
- Ha elaborado los estudios precisos para establecer el importe de las tasas y precios públicos de conformidad con la disposición transitoria primera de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra.
- El programa de tesorería utilizado en 1996 no facilitaba la imputación a cada concepto de aquellos recibos que agrupaban varias figuras tributarias. En la contabilización durante el año se imputan los movimientos a una sola cuenta y al final del año se ajusta el saldo de cada cuenta bancaria. Estos aspectos de gestión se modificarán en el ejercicio de 1997 con la implantación de un nuevo programa informático.

- El arqueo de tesorería se realiza al final del ejercicio y resulta complejo. Por ello, *recomendamos la realización de arqueos de caja con más frecuencia y conciliaciones bancarias periódicas.*

- Las modificaciones en las situaciones del personal (altas, bajas, enfermedad,...) obligan en el actual sistema a efectuar diversas operaciones manuales para la contabilización y gestión de las nóminas, lo que facilita la posibilidad de errores y pequeños desajustes entre los diferentes registros.

Recomendamos evitar, en lo posible, la necesidad de introducir operaciones manuales para disminuir el riesgo de error.

- El ayuntamiento dispone de un inventario realizado en 1992 y ha iniciado un proceso de revisión del mismo por lo que los valores que aparecen en el activo del balance, que corresponde a los valores catastrales de 1994, se deben ajustar a los que resulten de la revisión del inventario.

VI.6. Distintas áreas de interés

VI.6.1. Personal



Su distribución en el ejercicio de 1996 es la siguiente:

	(en miles)
	Obligaciones reconocidas
Altos cargos	5.865
Personal eventual gabinetes	15.553
Personal funcionario	530.895
Personal laboral	270.749
Costes y gastos sociales	416.274
Total	1.239.336

Las obligaciones reconocidas en el capítulo de gastos de personal representan el 37 por ciento del total de las obligaciones reconocidas, con un aumento respecto al año anterior del 14 por ciento, incremento que está motivado principalmente por el aumento de los gastos del personal laboral eventual, fundamentalmente en la escuela-taller y en urbanismo.

En el cuadro siguiente se presenta el organigrama del Ayuntamiento, que como puede verse se distribuye en:

	Total	Acumulado
Funcionarios	171	
Laborales fijos	34	205
Eventuales	4	
Vacantes	17	226
Servicios Especiales*	-7	219

* Se descuentan las siete personas, que incluidas en los anteriores ocupan puestos con reserva de plaza en el Ayuntamiento o en otras administraciones.

El Ayuntamiento de Tudela cuenta con un montepío propio que en el ejercicio de 1996 ha satisfecho pensiones por 201 millones de pesetas con la siguiente distribución:

(en miles)			
Concepto	Número	Importe	Importe medio
Jubilación	54	110.063	2.038
Viudedad	48	79.703	1.660
Orfandad	13	11.144	857
Otras	4	265	66
Total	119	201.175	

Como resumen del trabajo de revisión realizado se ha puesto de manifiesto que con carácter general:

- La gestión efectuada en esta área se realiza de conformidad a la reglamentación vigente.
- La contabilización refleja adecuadamente los gastos en que se ha incurrido; si bien se han observado pequeñas diferencias no significativas en algunos conceptos variables entre los diferentes registros.

Recomendamos:

Que desde las diferentes áreas se cumpla el procedimiento establecido de entrega mensual de los partes antes del día fijado con el fin de conseguir una gestión más rápida y sin errores.

Que dichos partes estén debidamente cumplimentados y con la firma del responsable.

Una mayor comunicación entre los diversos órganos involucrados de manera que se disminuya el riesgo de errores y, si se producen, se facilite su corrección.



VI.6.2. Compra de bienes corrientes y servicios

Las compras y gastos por servicios con 797 millones de ejecución representan el 24 por ciento de la ejecución. Respecto al ejercicio anterior ha supuesto un aumento del 8 por ciento.

Su desglose es el siguiente:

(en miles)	
Concepto	Pesetas
Arrendamientos	48
Reparaciones y mantenimiento	209.774
Material, suministros y otros	569.442
Indemnización por razón de servicio	17.508
Total	796.772

Las partidas más importantes corresponden a:

Concepto	(en millones) Pesetas
Limpieza viaria	102
Energía Eléctrica	98
Limpieza edificios	91
Adquisición materiales no inventariables	56
Actividades diversas	51

A partir de la revisión efectuada hemos constatado que:

- En general se cumplen las bases del presupuesto en cuanto a la tramitación y autorización del gasto.
- Las principales partidas de gastos corresponden a conceptos que son objeto de contratación.
- Se han efectuado estudios que analizan la conveniencia o no de efectuar contratos de suministros o adquisiciones en los casos de servicios continuados.
- En la Concejalía de Hacienda existe un área denominada "Patrimonio, compras y servicios contratados" que en teoría es la encargada de efectuar las compras de todo el ayuntamiento, si bien algunas áreas efectúan ellas sus adquisiciones.

Se ha realizado una comprobación de los siguientes contratos: limpieza de edificios, alumbrado público, suministro de plantas y semillas, limpieza viaria, transporte urbano y contratación de obras municipales.

Del análisis realizado se desprende con carácter general:

- Se trata de contratos de carácter plurianual.
- En el ayuntamiento no siempre existe un responsable del control y seguimiento de la ejecución de los contratos, de forma que en algunos casos se considera que si no hay quejas el cumplimiento por el adjudicatario es satisfactorio.
- En el caso de la limpieza viaria se encargó a una empresa externa un trabajo sobre la ejecución de la contrata.

Las modificaciones efectuadas al contrato, por incorporación de nuevas zonas, etc., se efectúan de manera verbal. No obstante, en junio de 1997, por acuerdo de la Comisión de Gobierno, se ha formalizado un encargo a la empresa adjudicataria para la ampliación del contrato.

- En el de contratación de obras municipales se registran como gasto corriente obras que no corresponden a mantenimiento o reposición sino que por su carácter debieran figurar en el capítulo de inversiones.

- En el servicio del transporte urbano se reciben y analizan las auditorías realizadas a la empresa.
- A partir de los datos proporcionados por los auditores, hemos elaborado un pequeño resumen con los principales datos económicos del servicio de transporte urbano:

Servicio de autobuses urbanos

Concepto	92-93	93-94	94-95	95-96	95-96(*)	Pto. 96-97
Coste servicio	37.482.152	45.141.915	44.251.303	46.594.301	51.256.062	48.985.204
Recaudación billetes	11.607.339	11.395.000	10.697.550	11.042.400	11.840.600	12.446.028
Aportación municipal	28.874.813	33.746.915	33.553.753	35.551.901	39.415.462	36.539.176
Número viajes anual	258.057	254.070	236.238	246.748	264.584	264.584
Aportac. municipal/viaje	100,27	132,83	142,03	144,08	148,97	138,10

*Incluye autobús alquilado para ampliar el servicio por la implantación de la E.S.O. en el Instituto y en la E.T.I.

Como se desprende de dichos datos en el periodo 95-96, se producen 725 viajes por día que representan una media de 180 personas en cada uno de los cuatro autobuses en funcionamiento.

Si suponemos que cada persona únicamente utiliza una vez al día, el transporte es utilizado por el 2,6 por ciento de la población de Tudela.

El ayuntamiento aporta 3,3 pesetas por cada peseta que paga el ciudadano directamente al usar el servicio de transporte urbano.

Recomendamos:

Definir si el área de "Patrimonio, compras y servicios contratados" debe centralizar la totalidad de las adquisiciones del ayuntamiento.

Para los principales contratos existentes o los que en el futuro se puedan realizar establecer quién va a ser el responsable del control y cual es el alcance de este control Esta cuestión adquiere mayor importancia en una época en la que se produce una tendencia cada vez mayor en las administraciones públicas a subcontratar los trabajos, aunque la responsabilidad final del servicio sea de la Administración.

Establecer por escrito las modificaciones que puedan realizarse a los diferentes contratos.

Establecer criterios para contabilizar las obras como gasto corriente o de inversión.

Estudiar el coste de los diferentes servicios que presta el ayuntamiento y analizar la posibilidad de conseguir una mayor financiación externa al ayuntamiento o, en su caso, reestructurar los servicios.

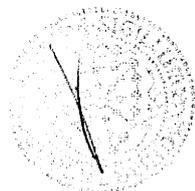
VI.6.3. Intereses y variación de pasivos financieros

La deuda existente origina gastos en el presupuesto que se recogen en el capítulo 3, (los gastos financieros) y en el 9 (la amortización de la deuda).

Su desglose es el siguiente:

Código	Concepto	Definitivo	Obligaciones reconocidas	Porcentaje de ejecución	Porcentaje s/ total
3	Total gastos financieros	160.889.774	142.768.231	88,74%	4,24%
9	Pasivos financieros	180.821.261	180.752.966	99,96%	5,37%
	Total gastos préstamos	341.711.005	323.521.197	94,68%	9,62%
	Total gastos pto. 96	4.015.233.239	3.364.707.350	83,80%	100,00%

Es decir, que el 10 por ciento de la ejecución presupuestaria tiene su origen en las operaciones financieras.



Los gastos por intereses de préstamos están presupuestados por los conceptos del destino del préstamo (una partida por préstamo). El presupuesto inicial de este capítulo era de 188.989.744 ptas., y su ejecución ha sido de 142.768.231 ptas.

La diferencia de lo ejecutado sobre lo previsto se debe en parte a que los préstamos concertados en los últimos años se formalizaron a tipos variables y algunos se han liquidado por debajo de lo previsto.

También ha habido diferencia con lo presupuestado en los préstamos concedidos por el Gobierno de Navarra-M.O.P.U.-Riegos de Navarra para financiar las obras de los regadíos en Valdetellas y Montes del Cierzo. Esta diferencia está en que el ayuntamiento presupuestó unas cantidades para los intereses de los préstamos que concede el M.O.P.U. para los regadíos, pero al no haber sido recibidas de conformidad las obras en el año 1996 y no estar claro quien es el titular del derecho al cobro de estos préstamos, después de la transferencia de competencias del Estado a Navarra los préstamos no se han formalizado y no se han liquidado.

No obstante y aunque no se ha realizado todo el presupuesto previsto, comparando la ejecución del año 1996 con la del año anterior se observa un incremento del 28 por ciento.

El capítulo 9 de gastos recoge los gastos de amortización de préstamos, recibidos del sector público y del sector privado. El importe total realizado en 1996 asciende a 180.752.966 ptas., que supone el 5% del gasto total del presupuesto. Este gasto ha experimentado un aumento respecto del año 1995 del 8 por ciento.

El importe realizado por amortización de los préstamos del sector público es de 62.174.980 ptas. y para el sector privado 118.577.986 ptas. El nivel de ejecución de este capítulo es del 100 por cien.

Del análisis de los pasivos financieros del Ayuntamiento de Tudela podemos ver que durante 1996 los pasivos financieros de entidades privadas se han incrementado en un 21 por ciento y los del sector público han disminuido un 6%. La carga financiera total del año 1996 es de 315.489.112 ptas., lo que supone un nivel de endeudamiento del 13 por ciento.

El tipo medio de interés pagado en los bancos es de 8,9 por ciento, siendo para todos los pasivos en conjunto un tipo de interés medio del 5,9 por ciento (del sector público tiene anticipos sin interés). Al final del año 1996 se negocia una refinanciación con las entidades bancarias, que se formaliza a principios de 1997. Esto supone un incremento de 10 años en el plazo de amortización, tipo de interés variable (mibor+marginal), y, en algún caso, dos años de carencia para toda la deuda. Esta refinanciación representa para el año 1997 una reducción de la carga financiera del 45 por ciento en las entidades bancarias y del 29 por ciento para el total de los pasivos financieros.

VI.6.4. Transferencias corrientes y de capital

Las transferencias corrientes con una ejecución de 270 millones representan el ocho por ciento de la ejecución total. Su desglose es el siguiente:

Concepto	(en miles) Pesetas
A organismos autónomos	110.583
A entidades locales	81.039
A entidades privadas	5.414
A familias e instituciones sin fines de lucro	73.451
Total	270.487

Del total de obligaciones reconocidas el 71 por ciento corresponde a transferencias a entidades públicas de las que forma parte el ayuntamiento (Junta de Aguas, Centro Cultural Castel-Ruiz, y Mancomunidad de Residuos Sólidos de la Ribera) que gestionan servicios que son competencia del propio ayuntamiento.

Las aportaciones se realizan mediante cuotas periódicas establecidas en los propios estatutos o en convenios firmados.

Las ayudas a los organismos privados se conceden de acuerdo con la normativa prevista con carácter general en las bases de ejecución presupuestaria y en algunos casos según la convocatoria específica.

Las transferencias de capital con una ejecución de 16 millones recogen los pagos originados por las cuotas pagadas a la junta de compensación del polígono de la "Azucarera".

La partida prevista (5.000.000) para iluminación de la catedral no tiene ejecución en este capítulo al traspasarse al de inversiones.

Recomendamos:

Contabilizar en sus correspondientes capítulos los gastos en que se incurra. En concreto las cuotas de urbanización en el de inversiones y la limpieza del alcantarillado en el de compras de bienes corrientes y servicios.

VI.6.5. Inversiones

Este capítulo de gastos con un presupuesto inicial de 586 millones, presenta modificaciones presupuestarias por importe de 625 millones por lo que el presupuesto definitivo asciende a 1.211 millones de los que se han ejecutado 719 millones, que suponen un 59 por ciento de ejecución sobre el presupuesto del capítulo y un 21 por ciento sobre el total ejecutado.

Su desglose es el siguiente:

(en millones)	
Concepto	Obligaciones reconocidas
Inversión nueva para uso general	556
Inversión nueva funcionamiento servicios	114
Inversión reposición funcionamiento servicios	9
Inversión en bienes patrimoniales	40
Total	719

Este importe ejecutado representa un incremento del 40 por ciento respecto a la ejecución del año anterior.

Las principales inversiones ejecutadas -que representan el 90 por ciento de la ejecución total del capítulo- han sido en 1996:

Concepto	Pesetas (en millones)
Terrenos (Casa Misericordia)	135
Sistema general vario	294
Urbanización Paseo Prado	43
Manzana Calle La Rua	79
Guimnasio Colegio Público San Juan	73
Reforma Teatro Gaztambide	22
Total	646

Del análisis de estas obras se desprende:

- La adquisición a la Real Casa de Misericordia de su antigua sede se acordó por unanimidad del Pleno del Ayuntamiento en 1995. En 1996 se pagan las dos primeras anualidades, ya que hasta esa fecha no se formaliza la escritura pública.

En el caso del Teatro Gaztambide, su adquisición se produce en 1995 y, dado su estado, es preciso realizar una importante reforma, por lo que se analiza la posibilidad de levantar uno de nueva planta o adecuar el actual, optándose por esta última opción.

Ante el importe que representa la adaptación y la situación financiera del Ayuntamiento se optó por realizar las obras mínimas indispensables para su funcionamiento.

- En general, y teniendo presente lo que se comenta más adelante sobre la obra del sistema general viario, puede afirmarse que las inversiones se efectúan de una manera razonable.

A este respecto, hay que señalar que:

a) Los expedientes contienen toda la documentación y se encuentran adecuadamente archivados.

b) Los gastos los aprueba el órgano competente, según las bases de ejecución del presupuesto

c) El ayuntamiento dispone de un pliego general de cláusulas administrativas, aprobado en 1995, que se actualiza para cada adjudicación.

d) Efectúa las adjudicaciones de acuerdo con los principios de publicidad y concurrencia.

e) El sistema general de adjudicación para las obras más importantes es el concurso.

f) Formaliza los oportunos contratos de obra.

No obstante, se ha observado la existencia de alguna modificación y el inicio, en algún caso, de los servicios sin la preva autorización.

Se observa asimismo que se producen retrasos en los plazos por la entrega de las obras y también en los pagos a los contratistas.

La obra que presenta una situación más peculiar es la del Sistema General Viario, que analizamos a continuación:

- Sobre un proyecto global de 661 millones, se inicia el proceso para ejecutar la primera fase que presenta un proyecto por importe de 418 millones de pesetas.

- La adjudicación se realiza con una baja del 16,8% en 348 millones de pesetas.

- En 1997 se produce una propuesta que se somete a la aprobación por el Pleno Municipal del 7 de marzo de 1997 de modificación del proyecto de obras de urbanización del Sistema General Viario, por importe de 118 millones de pesetas, así como la adjudicación de las obras al mismo adjudicatario de la obra inicial.

- El pleno acuerda la aprobación de esta modificación, la adjudicación a la empresa, así como un punto en el que expresa: "Manifestar igualmente que el presente acuerdo se adopte sin perjuicio de la posible petición de responsabilidades que la Administración en su caso exija como consecuencia del aumento producido en la obra prevista".

Este aumento supone un 33,87 por ciento sobre la previsión inicial.

Previamente a la adopción de este acuerdo se solicitaron y analizaron los informes técnicos efectuados por los Servicios Técnicos Municipales de fecha 27 de enero y 4 de marzo de 1997; por la dirección facultativa de diciembre de 1996; y por una empresa consultora externa de marzo de 1997.

Del análisis de toda la documentación se desprende:

- Las modificaciones se han ejecutado sin seguir el procedimiento que obliga a aprobarlas por anticipado y tampoco se han comunicado al órgano de contratación inmediatamente a su ejecución si su urgencia no permitía ningún tipo de demora.

- El ayuntamiento al conocer el considerable importe de las desviaciones ha paralizado la obra y solicitado los oportunos informes para adoptar sus decisiones.

- Un aspecto esencial en el importe de las modificaciones ha sido el tratamiento a dar a la red de saneamiento de aguas pluviales y fecales.

En este sentido se aprecia una falta de criterio claro, lo que ha originado cambios en los diseños por parte de la propiedad con la obra ya en ejecución, o de criterios diferentes entre la dirección de obra, los servicios municipales y la Junta de Aguas.

- La tardanza con que el Pleno ha conocido el problema surgido le ha forzado a optar entre alternativas, que como indica el secretario en su informe de 7 de marzo de 1997, en las que la decisión sea valorar cuál de ellas daña menos el interés general.

- El ayuntamiento inició un expediente para analizar las posibles responsabilidades, a que, en su caso hubiera lugar, que en la fecha de realización de nuestro trabajo no se había terminado.



Como consecuencia recomendamos:

Definir y concretar las características de las obras a ejecutar con anterioridad a la aprobación tanto de su adjudicación como del encargo de los proyectos.

La propiedad debe mantener un único criterio ante el contratista no siendo aceptable que haya disparidad entre los mantenidos por los servicios municipales (o de la Junta de Aguas) y los de la dirección facultativa.

VI.6.6. Ingresos tributarios

De acuerdo con la liquidación del presupuesto de 1996, los capítulos de ingresos tributarios presentan la siguiente ejecución:

	(en miles)	
Concepto	Previsión definitiva	Derechos liquidados
Impuestos directos	581.000	559.336
Impuestos indirectos	241.100	221.843
Tasas y otros ingresos	403.481	422.225
Total	1.225.581	1.203.404



En impuestos directos se incluyen principalmente los ingresos por contribución urbana, licencia fiscal y por el incremento sobre el valor de los terrenos. Este capítulo representa el 19% del total de los ingresos municipales y ha sufrido una disminución respecto al año anterior del 3,5 por ciento, motivada principalmente por la desaparición del impuesto sobre solares y la menor recaudación en el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.

Dentro del capítulo de impuestos indirectos se recogen básicamente el impuesto de circulación y el nuevo impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO). Este capítulo representa el 8 por ciento del total de los ingresos municipales y ha duplicado prácticamente la recaudación del año anterior, principalmente por la introducción por primera vez del ICIO.

En el capítulo de tasas se recogen 37 conceptos diferentes entre los que podemos citar como más importantes los de basuras; alcantarillado; actividades deportivas; riego de comunales; rieles, postes, cables; licencias de obras. Este capítulo representa el 14 por ciento del total de los ingresos municipales y ha sufrido una disminución del 11 por ciento respecto al ejercicio anterior, motivada fundamentalmente por el descenso de los ingresos por licencias de obras al crearse el nuevo impuesto denominado ICIO.

Tras la revisión de los procedimientos contables e importes contabilizados, destacamos como aspectos más significativos:

La tasa de alcantarillado se gira conjuntamente con la contribución urbana y su importe se establece en función del valor catastral, efectuándose el cobro de manera conjunta. Al final de año se realiza una estimación porcentual del importe que corresponde a cada concepto, pero no se distingue por conceptos el de los deudores. Por tanto, aunque el saldo conjunto es correcto puede haber diferencias en los parciales.

Esta forma de contabilizar se pretende cambiar en el ejercicio de 1997 con la implantación de un nuevo programa de recaudación, que permita separar por conceptos aquellos ingresos que se giran conjuntamente.

- En licencia fiscal se incluyen las modificaciones del segundo semestre del año anterior.

Este impuesto es sustituido en 1997 por el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), lo que puede generar variaciones en su recaudación.

- En el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos se han registrado unas liquidaciones por 5,7 millones de pesetas sobre las que existía un recurso, resuelto en 1997, y que supone que, en este año, se ha tenido que efectuar un ajuste por 4,7 millones.

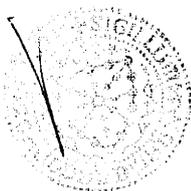
No se ha aplicado la disposición transitoria quinta de la Ley de Haciendas Locales que señala que a 31-12-96 se producirá el devengo de este impuesto, aunque no se hubieran cumplido los diez años previstos anteriormente.

- La comparación entre los rendimientos de la antigua tasa de obras (107 millones en 1995) y los nuevos ICIO y tasa de obras (127 millones en 1996) produce una diferencia de 20 millones más en 1996, si bien los ingresos de 1995 se vieron disminuidos en 13 millones como consecuencias de la anulación de derechos por devolución de ingresos por sentencia. Puede afirmarse, por tanto, que el rendimiento ha sido similar.

- En relación con el impuesto sobre circulación de vehículos hay que señalar que se han intentado solventar las dificultades que para su gestión produce el mantenimiento del padrón como consecuencia de las altas, bajas y transferencias de vehículos realizando gestiones directamente con la Dirección General de Tráfico y la Jefatura Provincial.

Hasta 1996, se contabilizaba en un ejercicio el rolde de un año y el complementario del anterior. Este año se cambia el criterio ya que es obligatorio pagar el impuesto para matricular los vehículos. Por ello, en 1996 se han liquidado las altas del 95 y del 96.

Igualmente hay que reseñar la existencia de saldos de morosos muy antiguos de los que en 1997 se ha iniciado su depuración.



• En cuanto a las tasas cabe señalar:

a) La existencia de varios recursos sobre deudas por la tasa por licencia de obras en relación de gravamen y con el tipo aplicable.

b) El cobro de la tasa de basuras lo efectúa la Junta de Aguas, mientras que el de la tasa del alcantarillado, que no se gira en función del agua consumida, se realiza conjuntamente con la contribución urbana.

Se contabilizan los ingresos a partir de las liquidaciones de la Junta de Aguas y no de los roldes por lo que se producen pequeños desajustes al contabilizar como ingresos de un trimestre la liquidación de la Junta de Aguas, que normalmente incluye también los cobros liquidados por el Agente Ejecutivo de periodos anteriores.

c) Se registran como tasas algunos importes correspondientes a subvenciones para actividades deportivas.

d) En el caso de los riegos del terreno comunal cada ejercicio cobra los gastos del anterior.

e) En la tasa por aprovechamientos urbanísticos los ingresos corresponden a las transferencias de unidades de aprovechamientos urbanísticos, se han contabilizado únicamente los ingresos cobrados y no todos los liquidados, es decir se ha aplicado un criterio de prudencia ya que, como se verá al analizar el urbanismo, esta tasa ha sido muy controvertida.

No obstante, hay que resaltar que se trata de ingresos con financiación afectada.

En consecuencia, recomendamos:

Registrar en cada concepto contable de ingresos sus importes, con independencia de los conceptos que agrupan los recibos.

Establecer una sistemática de revisión de los saldos de morosos.

Procurar que cada organismo, Ayuntamiento, Junta de Aguas y Mancomunidad, gestione los ingresos tributarios que le corresponden.

VI.6.7. Transferencias corrientes

Este capítulo presenta unos ingresos de 1.089 millones con una ejecución del 77 por ciento sobre el presupuesto definitivo. Respecto al año anterior ha supuesto un incremento del 15 por ciento.

Del análisis realizado destacamos que en los últimos años se produce un exceso de presupuesto en la partida más importante de los ingresos por transferencias, la correspondiente al Fondo de Haciendas, utilizándose este concepto para nivelar el presupuesto. No obstante, según nos indican, en el presupuesto del 97 se ha reducido de los casi 300 millones de años anteriores a menos de 100 millones.

VI.6.8. Ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones y transferencias de capital

En ingresos patrimoniales se recogen básicamente los derivados de la utilización de los terrenos comunales, las rentas de edificios municipales y los intereses a favor del ayuntamiento.

Este capítulo presenta una ejecución de 149 millones con un incremento respecto al año anterior del 5 por ciento.

En el capítulo de enajenación de inversiones se han contabilizado ingresos por 24 millones correspondientes básicamente a la venta de parcelas del polígono industrial.

Respecto al año 95 ha sufrido un descenso del 71 por ciento y respecto al presupuesto ha tenido una ejecución del 44 por ciento, ya que no se han realizado las ventas previstas de edificios rehabilitados.

Las transferencias de capital con un importe de 62 millones se contabilizan siguiendo el criterio de caja. Respecto al año anterior se produce un incremento del 35 por ciento y respecto al presupuesto consolidado ha tenido el capítulo una ejecución del 39 por ciento ya que a fin de año se hizo una consignación presupuestaria de 85 millones que recogen subvenciones por obras incluidas definitivamente a fin de año por el Gobierno de Navarra dentro del plan de obras e infraestructuras locales para el ejercicio de 1996. Estas inversiones se realizan en los primeros meses de 1997.

La totalidad de las subvenciones proceden del Gobierno de Navarra.

VI.6.9. Pasivos financieros

Este capítulo recoge los ingresos realizados por los préstamos recibidos. Los derechos liquidados ascienden a 370 millones, correspondientes a dos préstamos concertados durante 1996 por 200 y 170 millones, respectivamente.

V.6.10. Balance de situación

Teniendo presente lo señalado en el apartado IV relativo a la opinión, en este epígrafe queremos destacar que:

- El inmovilizado material se registró en el momento de implantación del balance por los valores catastrales para los bienes inmuebles y de la estimación de su valor real para el resto.

En los años siguientes las incorporaciones se han realizado a precio de adquisición.

Actualmente se está procediendo a revisar el inventario y, en su caso, a adecuar los valores contables y los del inventario.

- El inmovilizado financiero refleja las acciones que el Ayuntamiento posee de la sociedad ANIMSA.

- En deudores se recogen los de presupuestos cerrados que con anterioridad a la implantación del balance se registraban por un importe neto, tras estimar el porcentaje de los de dudoso cobro. Ésto significa que la suma de los importes de la relación individual de deudores es superior.

A partir de la nueva implantación del P.G.C.P. se reflejan en balance por su importe total y la provisión por los de dudoso cobro se registra en el estado de tesorería, donde a 31 de diciembre de 1996, su importe asciende a 72 millones de pesetas.

- Si completamos la información del balance de situación con la del remanente de tesorería vemos que éste es negativo en 425 millones de pesetas lo que nos confirma una vez más la delicada situación financiera que atraviesa el Ayuntamiento de Tudela.

- Respecto a la deuda a largo plazo (préstamos recibidos), queremos señalar que el importe del balance no coincide con el indicado en el apartado VI.3. referente a la situación económica, ya que mientras el primero refleja la deuda real consolidada a esa fecha, en el cuadro sobre la situación económica se recoge, sólo para el Ayuntamiento también la comprometida y todavía no formalizada.

Recomendamos:

Aplicar la máxima celeridad posible a la revisión y actualización del inventario de bienes, para que puedan adecuarse exactamente los valores de éste con los de la contabilidad y, en su caso, se identifiquen y registren la totalidad de los bienes.

VI.6.11. Organismos autónomos

A) Junta Municipal de Aguas

La Junta Municipal de Aguas de Tudela fue creada en 1891 con la finalidad de dotar de abastecimiento de agua a la ciudad de Tudela.

En el ejercicio de 1996 presenta una ejecución de gastos de 378 millones de pesetas, el 54 por ciento del presupuesto definitivo, y de 422 millones de pesetas de ingresos. El importe de las modificaciones presupuestarias supera el de las consignaciones iniciales.

El bajo porcentaje de ejecución, tanto en gastos como en ingresos está motivado porque gran parte de las inversiones, y, por tanto, de las subvenciones, se siguen ejecutando en 1997.

Debemos indicar que las modificaciones realizadas al presupuesto lo han sido por importe de 387 millones en gastos y de 407 millones en ingresos, por lo que el presupuesto final es superior en ingresos que en gastos, y lo mismo ocurre con el presupuesto consolidado.



Al margen de lo señalado en el epígrafe IV, opinión, del análisis realizado destacamos:

- Las inversiones presentan un presupuesto inicial de 13,5 millones y modificaciones presupuestarias por 383 millones, ascendiendo la ejecución a 143 millones, lo que representa el 36 por ciento de la ejecución de la Junta de Aguas.

- Tres proyectos de gasto representan la práctica totalidad del gasto en inversiones:

	Pesetas (en millones)
Proy. Gral. 1ª fase	34
Redes Avda. Zaragoza - fase A	37
Redes Avda. Zaragoza - fase B	64
Total	135

- Respecto a la primera obra, corresponde al pago final de la primera fase del proyecto general (captación, impulsión y almacenamiento), que fue subvencionada al 70 por ciento por el MOPU y con el 30 por ciento por el Gobierno de Navarra.

- Respecto a la fase A de la reforma de la Avda. Zaragoza hay que señalar que es una obra subvencionada por los departamentos de Administración Local y Obras Públicas, así como por el FEDER.

La obra fue adjudicada por concurso con una baja del 9,11 por ciento sobre el precio de licitación.

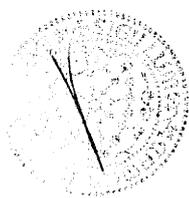
Hay que señalar que el informe de intervención indica que el pliego de cláusulas "no establece los criterios que han de servir de base para la adjudicación"; y que señala como fianza el 8 por ciento cuando según la ley este porcentaje debe ser el 4 por ciento y en casos especiales se puede establecer una fianza complementaria de hasta el 6 por ciento.

La adjudicación, tras el correspondiente informe técnico, se efectuó a la oferta con más baja en precio y con menor plazo, excluida una cuya oferta incurrió en baja temeraria.

El total de certificaciones ascendió a 238 millones, que sobre los 199 de la adjudicación supone una desviación del 19,4 por ciento.

La recepción provisional fue realizada el 23 de noviembre de 1995 y la definitiva el 27 de febrero de 1997.

- En relación con la obra de la fase B de la Avenida Zaragoza hay que señalar que esta obra se adjudicó en enero de 1996 por concurso por un importe de 255 millones con una baja del 15,85 por ciento sobre el presupuesto de licitación, existiendo el compromiso del Departamento de Obras Públicas de subvencionar hasta 124 millones y del de Administración Local de incluirla en el Plan Trienal.



Previa a la adjudicación se mantuvo una reunión informativa con las empresas oferentes en la que se les indicó los valores máximos de los apartados que se iban a valorar para la adjudicación. Esto supone una mayor transparencia en esta adjudicación que en la fase anterior.

Como en el caso anterior se estipuló la fianza en el 8 por ciento.

En el tiempo de realización de nuestro trabajo la obra estaba sin terminar.

En el año 1996 se han contabilizado tres certificaciones pero no las cuatro siguientes, ya que se sigue el criterio de contabilizar en función de la fecha de la factura y no de la certificación. La factura correspondiente a las certificaciones 4 a 7 es del año 1997.

En todos los casos, se trata de obras con una importante participación del Gobierno de Navarra.

Recomendamos:

Establecer las fianzas por los importes señalados en la normativa.

Aprobar las modificaciones de obra en el momento en que se producen y no al finalizar la obra.

Contabilizar las inversiones de acuerdo a su devengo, esto es con la presentación de la certificación y no con la factura.

• En relación con los ingresos, la partida más importante corresponde a la tasa de agua con 272 millones y las subvenciones de capital con 127 millones.

Las subvenciones corresponden a las aportaciones del Gobierno de Navarra por las inversiones realizadas.

En relación con las tasas nos remitimos a lo ya comentado en el epígrafe VI.6.6. en relación con los ingresos municipales, donde se han comentado las relaciones entre el Ayuntamiento, la Junta de Aguas y la Mancomunidad de Residuos, en cuanto a la gestión de los ingresos.

• Con respecto a otros aspectos, debemos indicar que el pago al agente ejecutivo por su gestión se contabiliza, igual que en el Ayuntamiento, como menor ingreso y que la Junta de Aguas lleva un adecuado control de sus morosos, que en vía voluntaria se cobra aproximadamente un 98 por ciento de los recibos girados, y que se mantienen estadísticas sobre las pérdidas de agua.

En relación con los deudores hay que señalar que un saldo de 10 millones corresponde a recibos de los años 1983 a 1990.

Respecto al agua hay que indicar que se ha pasado de unas pérdidas del 39 por ciento en el año 1990 al 22 por ciento en el 95, para repuntar al 28 por ciento en el 96.



B) Centro Cultural Castel-Ruiz

El Centro Cultural Castel-Ruiz es un organismo autónomo cuyos estatutos fueron aprobados en 1987, que ejercerá las funciones de gestión de todas las actividades culturales, educativas y recreativas que hayan de desarrollarse en el citado centro y cuantas, del mismo carácter, le sean encomendadas por el Ayuntamiento. En sus locales se ubica también el conservatorio elemental de música.

Castel-Ruiz se ha organizado en las siguientes secciones:

- a) actividades culturales,
- b) banda de música,
- c) escuela de jotas,
- d) grupo municipal de danzas,
- e) coro.

Además hay que señalar que el ayuntamiento dispone de un área de cultura, formación y juventud a cuyo cargo se encuentra el mismo concejal que preside Castel-Ruiz.

El ejercicio de 1996 presenta una ejecución de gastos e ingresos por 143 millones de pesetas. Se cierra el ejercicio sin déficit ni superávit ya que se liquida con el ayuntamiento para que así resulte.

Los gastos de personal, que incluyen a los profesores del conservatorio, ascienden al 49 por ciento del total de la ejecución, mientras que los del capítulo de gastos corrientes y servicios suponen el 46 por ciento.

En ingresos, las tasas representan el 18%, de éstas 16 millones corresponden a las de la escuela de música. Las transferencias corrientes ascienden al 82 por ciento de la ejecución, las del ayuntamiento suponen el 84 por ciento de las transferencias percibidas.

VI.6.12. Urbanismo

El marco jurídico general sobre esta materia viene recogido en la Ley del Suelo de 1990; el Real Decreto Legislativo de 1992 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; la Ley Foral de 1994, de Ordenación del Territorio y Urbanismo y el Decreto/Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo. Con posterioridad la sentencia 61/97, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad o nulidad de de mayor parte de la Ley del Suelo.

Esta sentencia ha provocado que en la actualidad el ya de por sí complejo marco legal urbanístico se haya complicado todavía más al anular dicha sentencia gran parte de la legislación estatal existente vigente con la repercusión que tiene para la autonómica.

Por ello, en este trabajo, como se ha comentado en el epígrafe III, Alcance, efectuamos un análisis general de la situación del Plan General de Ordenación Urbana, cuya aprobación definitiva se produjo en mayo de 1991, sin realizar comprobaciones en relación con actuaciones concretas, que por sus características exceden del objetivo del presente informe.

Este plan ha tenido nueve modificaciones de las que las aprobadas mediante la Orden Foral 637/94 (B.O.N. 59 de 8-5-95) y por el Pleno del 22-5-95 (B.O.N. 106 de 25-8-95) representan una alteración sustancial. La primera para la Unidad Integrada 7 y la segunda para el resto del suelo, ya que establecen una nueva delimitación de áreas de reparto y del cálculo del aprovechamiento tipo de cada uno de ellos.

Además se han efectuado veintisiete estudios de detalle y existen cuatro planes sectoriales de incidencia supramunicipal, que hacen referencia a la instalación de centros comerciales y de polígonos industriales.

El programa de actuación preveía un total de 26 actuaciones a realizar en los dos cuatrienios por un importe total de 2.954 millones, 1.878 en el primer cuatrienio y 1.076 en el segundo, según puede verse en el cuadro siguiente:



				(en miles)
Nº de actuación	Unidad	Concepto	Total	
1	UI-3	Compra/expr. suelo	240.000	
2	UI-2	Recacc. P. Parcial S1	7.000	
3		Redacc. Pro. Repar. S1	6.000	
4		Redacc. Pro. Urb. S1	10.000	
5		Ejecución SGU-I	438.000	
6		Ejecución SGUP-I	520.000	
7	UI-5	Redacc. P. Urba. UE-7	8.000	
8		Est. Det. Pza. Novisi.	5.000	
9		Adquisi. Terre. UI-5	60.000	
10		Adquisi. Terre. UI-5	60.000	
11		Rehabilitación UI-5	100.000	
12		Ejecución Actua. (9)	50.000	
13		Elaboración Proyec.	50.000	
14	UI-7	Expropiar A.A.	64.596	
15		Ejecución SGU-4	67.460	
16	UI-8	Ejecución Pº Prado	80.665	
17	UI-9	Redacc. P. Parcial S1	15.000	
18		Redacc. Pro. Repar. S1	10.000	
19		Redacc. Pro. Urb. S1	20.000	
20		Redacc. Est. Det. UE-3	10.000	
21		Expropiar SGU	14.028	
22		Ejecución SGU	48.096	
23		Ejecución Parque UE-3	10.000	
24		Ejecución Parque SGUP-3	20.000	
25	UI-10	Compra/exp. suelo	240.000	
26		Reurb. Casco	800.000	
Total			2.953.845	

Actualmente, según la información facilitada por los servicios técnicos, las actuaciones terminadas corresponden a los números 7 y 8 y se han realizado parcialmente los números 5, 9, 10, 11, 12, 16 y 26. Es decir, el ritmo de ejecución del programa de actuación es bajo, aspecto al que no es ajena la situación económica analizada en el epígrafe VI.3.

En la práctica la situación que se generó con esta legislación supuso que la aplicación del P.G.O.U. valorase las cesiones en cantidades elevadas y unido a los cambios legislativos, provocó protestas en el sector.

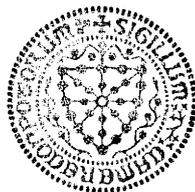
Con las modificaciones del año 1995 se recalcularon los aprovechamientos tipo y coeficientes de homegeneización de usos, paralelamente con una revisión de la ponencia de valoración, por lo que se redujo la recaudación por transferencias de aprovechamiento. Como se ha comentado en el epígrafe.VI.6.6. de ingresos por tasas, a partir de 1996 se procedió a efectuar las liquidaciones definitivas y en consecuencia a ajustar las anteriores provisionales, que habían sido anticipadas o avaladas.

Así por ejemplo, los 5,4 millones contabilizados en 1996 supusieron la liberación de avales por 18,9 millones de pesetas.

Recomendamos, que, en la medida en que las posibilidades económicas lo permitan, se agilice la ejecución del programa de actuación urbanística.

Pamplona, 5 de diciembre de 1997

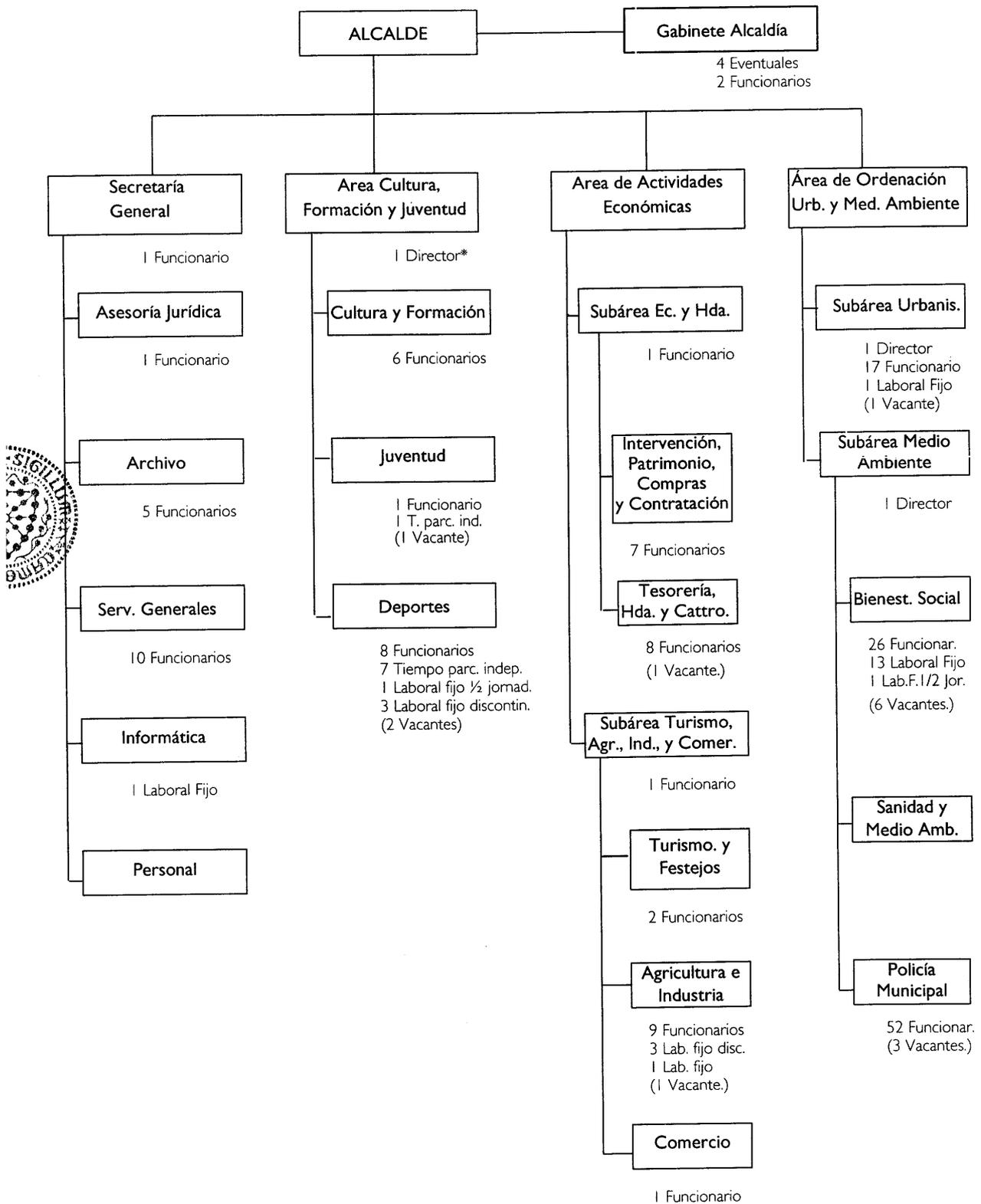
El Presidente,



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Francisco Javier Tuñón San Martín.

Anexo. Organigrama del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 1996



* El director puede ser funcionario o laboral fijo (lo hemos contado como funcionario).