

**Fiskalizatze-Txostena**  
**Informe de Fiscalización**

**Abanto-Zierbenako**  
**Udala**

**Ayuntamiento de**  
**Abanto y Ciérvana**

**1992**



Herri Kontuen  
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco  
de Cuentas Públicas

## AURKIBIDEA

### ABANTO ETA ZIERBENAKO UDALA 1992

1. SARRERA .....	3
2. ONDORIOAK.....	4
2.1 INDARREKO ARAUDIAREN BETEGABETZEAK ZENBATESTEA .....	4
2.2 GASTUEN AURREKONTUAREN ZUZENDUTAKO KITAPENA ETA ZUZENKETEN LABURPENA.....	5
2.3 BARNE KONTROLERAKO SISTEMEN GAINENKO IRIZPENAK .....	6
2.4 FINANTZ-EGOERA.....	9
2.5 IZENDAPENIK GABEKO GASTUENGATIK ERANTZUKIZUNAK.....	10

## INDICE

### AYUNTAMIENTO DE ABANTO Y CIERVANA 1992

1. INTRODUCCION.....	13
2. CONCLUSIONES.....	14
2.1 CUANTIFICACIÓN DE LOS INCUMPLIMIENTOS DE LA NORMATIVA VIGENTE .....	14
2.2 LIQUIDACIÓN AJUSTADA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RESUMEN DE AJUSTES .....	15
2.3 CONSIDERACIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO .....	16
2.4 SITUACIÓN FINANCIERA .....	19
2.5 RESPONSABILIDADES POR LA EXISTENCIA DE GASTOS SIN CONSIGNACIÓN .....	20

<b>3. ANEXOS .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1 NATURALEZA DEL ENTE REVISADO .....</b>	<b>23</b>
<b>3.2 BASES DE PRESENTACION Y PRINCIPALES CRITERIOS         CONTABLES APLICADOS .....</b>	<b>23</b>
<b>3.3 PRESUPUESTO Y SUS MODIFICACIONES .....</b>	<b>25</b>
<b>3.4 GASTOS DE PERSONAL.....</b>	<b>26</b>
<b>3.5 COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS .....</b>	<b>27</b>
<b>3.6 TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL.....</b>	<b>28</b>
<b>3.7 INVERSIONES REALES.....</b>	<b>29</b>
<b>3.8 ACTIVOS FINANCIEROS.....</b>	<b>30</b>
<b>3.9 PASIVOS FINANCIEROS .....</b>	<b>30</b>
<b>3.10 RESULTAS DE GASTOS .....</b>	<b>31</b>
<b>4. ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE ABANTO Y     CIERVANA A LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACION .....</b>	<b>33</b>

## 1. SARRERA

Abanto-Zierbenako Udalaren Osokoak aho batez eskaera egin ondoren, Herri-Kontuen Euskal Epaitegiak udal honen 1992ko Aurrekontu Kitapenaren Gastuen Egoeraren fiskalizatze-lan mugatua egin du, aurrekontuzko izendapenik gabe gastuak egin ziren zehazteko.

Horretarako ondoko lana egin da:

- 1992. urtealdirako aurrekontua onerizten zuen espedienteak eta urtealdian zehar izapidetutako aldakuntzak berrikusi, indarreko legediari lotzen zaizkiola egiaztatuz.
- Egindako gastuen egiazko kopurua zenbatetsi: 1992. urtealdiko kontularitzazko erregistroak berrikusi dira, gastuak izaeraren, agirizko euskarrien eta dagokien aldiaren arabera egoki egotzi direla egiaztatuz. 1993ko kontularitzazko erregistroak eta banku-eragiketak ere berrikusi dira, 1992ko abenduaren 31n aitortu gabeko urte horretako gastuak zenbateteko.

Berrikuspen honek urtealdian zehar erabili ziren aurrekontuzko kontrol teknikak ezagutzea eta balioneurtzea bideratzen du.

Kitapenaren Sarreraren Egoera ez dugu aztergai izan eta Gastuen Egoeraren berrikuspenean ere ez dira osotasunezko fiskalizatze-lanetan beharrezko diren zenbait prozedura erabili: batik bat kontratari, abokatu eta banketxeen gutunak igortzea. Honegatik ez dugu Udalaren Kontuei buruzko iritzirik azalduko, egindako lanetik eratorritako ondorioak baizik, txosten honetako 2. idazpuruan adierazi ditugularik. Gainera, 3. atalburuko azalpen ataletan Gastuen Egoerari buruzko xehetasunak erantsi ditugu.

## **2. ONDORIOAK**

### **2.1 INDARREKO ARAUDIAREN BETEGABETZEAK ZENBATESTEA**

- 1.- 1992an zehar indarrean zeuden egiterapenerako oinarriek agintzen dute 2. atalburuko izendapenak egiteko-taldearen arabera behartze-indarrezkoak direla. Udalak kitatutako gastuak atalburu honetako izendapenak baino txikiagoak diren arren, aurreko mugapenak atalburu honetan izendapena duten sei egiteko-taldeetatik bakoitzeko alderaketa egitera behartzen du. Alderaketa hau egin ondoren, lau egiteko-taldeetako kitatutako gastuek 14 milioi pezetan gainditzen dutela izendatutako aurrekontua (3.3 atala).
- 2.- 1992an zorpidetutako 2. atalburuko gastuak, Udalak halakotzat aitortu ez zituenak eta honenbestez, urte horretako Kitapenean barne-hartu gabe daudenak, 62 milioi pezetako kopurua osatzen dute (2.2 atala).
- 3.- Berebat, aipatutako 2. atalburuan Udalak 1992ko aurrekontua zordunduz aitortu dituen gastuek, aurreko urteetakoak diren 37 milioi pezeta barne-hartzen dituzte.

Indarrean dagoen legediak berariaz adierazten du aurreko urtealdietako gastuen aitortpena Osokoak oneritzi behar duela, aldi berean urtealdiko gastuen aurrekontua areagotuaz, egintza mota honek udal kudeaketaren gainean eraginik izan ez dezan. Aipatutako 37 eta 62 milioi pta.ko gastuak ez ziren finkatutako bideari jarraiki aitortu. Zenbateko hauen berdinkatzeak gastuen 2. atalburuaren egiazko egiterapena urtean 249 milioi pezetan ezartzen du, Udalak aurrekontuetaratu eta kitatutako 224 milioien aldean (2.2 atala).

- 4.- Hasierako aurrekontuaren aldaketetan , 4,6 milioi pezetako transferentzia bat bideratzean baizik ez da lege hausterik egon, Gobernu Batzordeak eman baitzion oneritzia, horretarako jardute-sail eskumenduna Osokoa zenean.

## 2.2 GASTUEN AURREKONTUAREN ZUZENDUTAKO KITAPENA ETA ZUZENKETEN LAPURPENA

ABANTO ETA ZIERBENAKO UDALA  
KITAPENAREN GASTU EGOERA  
1992. URTEA

(Kopuruak milioika ptan)

	AURREKONTUA (3)				UDALAREN ARAB.		HKEEaren ARAB.	
	ATALA	HASIERAK.	ALDAK.	AZKENA	AITORT. OBLIG.	EGITERAP. EGOERA	EGINDAKO GASTUAK	EGITERAP. EGOERA
<b>GASTUAK</b>								
1.-LANGILEGO GASTUAK (3.4)	250.897	23.897	274.794	262.742	12.052	262.742	12.052	
2.-EROSK. ETA ZERBITZ. (3.5)	224.275		224.275	224.020	255	249.312	(25.037)	
3.-FINANTZ GASTUAK	21.450		21.450	4.872	16.578	4.872	16.578	
4.-OHIZKO TRANSF. (3.6)	89.317		89.317	72.426	16.891	69.811	19.506	
6.-EGIAZKO INBERTS. (3.7)	349.053	23.521	372.574	137.827	234.747	133.036	239.538	
7.-KAPITAL TRANSF. (3.6)	16.996		16.996	6.000	10.996	1.000	15.996	
8.-FINANTZ AKTIB. ALDAK. (3.8)	3.750		3.750	3.750	0	3.750	0	
9.-FINANTZ PASIB. ALDAK. (3.9)	7.262		7.262	7.151	111	2.587	4.675	
<b>AURREKONTUA GUZTIRA</b>	<b>963.000</b>	<b>47.418</b>	<b>1.010.418</b>	<b>718.788</b>	<b>291.630</b>	<b>727.110</b>	<b>283.308</b>	
<b>GASTUEN GAINERAKOAK (3.10)</b>	<b>211.241</b>		<b>211.241</b>	<b>211.241</b>		<b>131.865</b>		

ZUZENKETEN LABURPEN TAULA  
Gastuak/gainerakoak areagotu (Gutxitu)

GASTUAK	UDALAREN ARAB.	Udalak aitortutako gastuak			Erreg.rik gabeko gastuak	HKEE arab.
		Ez eskagarriak	1992ko gast. Gaineraxcetan	Aurr.urteetako gastuak		
1.-LANGILEGO GASTUAK	262.742					262.742
2.-EROSK. ETA ZERBITZ.	224.020			(36.982)	62.274	249.312
3.-FINANTZ GASTUAK	4.872					4.872
4.-OHIZKO TRANSF.	72.426	(2.615)				69.811
6.-EGIAZKO INBERTS.	137.827	(81.711)	75.769	(1.361)	2.512	133.036
7.-KAPITAL TRANSF.	6.000	(5.000)				1.000
8.-FINANTZ AKTIB. ALDAK.	3.750					3.750
9.-FINANTZ PASIB. ALDAK.	7.151			(4.564)		2.587
<b>AURREKONTUA GUZTIRA</b>	<b>718.788</b>	<b>(89.326)</b>	<b>75.769</b>	<b>(42.907)</b>	<b>64.786</b>	<b>727.110</b>
<b>GASTUEN GAINERAKOAK</b>	<b>211.241</b>	<b>(146.990)</b>	<b>(75.769)</b>	<b>42.907</b>	<b>476</b>	<b>131.865</b>

## 2.3 BARNE KONTROLERAKO SISTEMEN GAINEKO IRIZPENAK

### Aurrekontuzko kontrol eskasa

Aurrekontuzko kontrolaren egitekoak jokabide ezberdina izan behar du kontrolatu behar den gastuaren izaeraren arabera. Langilego gastuek, erosketa eta aurrez zehaztutako dirulaguntzek eta inbertsioek ezaugarri berberak dituzte, eta honenbestez beharrezkoa da urte hasieran iada hitzemandakoagatik gastu-erabilerak erregistratzea (hasierako langile-zerrenda, zerbitzu publiko eta argindar eta ur-horniketa kudeatzeko kontratuetan aurrikusitako zenbatekoa) eta urtean zehar Osokoaren, Gobernu Batzordearen eta Alkatearen bajimen emate eta konpromezu-akordioen jarraipena egitea. Kontularitzazko sistemak aldi hauek besarkatzen ez baditu, litekeena da kontularitzaz kanpoko erregistroak edukitzea, zeinahi unetan erabili gabeko kreditua ezagutu ahal izateko.

Zehazgarriak ez diren erosketa eta dirulaguntzak, unitate-balio ez handiegia izateak ezaugarritzen ditu, esleipenak pertsona ezberdinek egiten dituztelarik, honek bere kontrola zailduaz. Gomendagarria da gastu hauek erosketen ardura izango duen norbaitengan biltzea eta zenbateko oso txikiko erosketetarako gastuen zentraldu gabeko kontuak egon daitezela bideratzea. Kasu honetan beharrezkoa da kontularitza-sistemak esleipenaldia barne-hartzea, zaila bailitzateke kontularitzaz kanpoko erregistroei eustea, ikaragarria baita kontrolatu beharreko eragiketa kopurua.

1992ko Udalaren Gastu-Egoera ezagarriak diren kontrol mota ezberdinen arabera milioi pezetatan xehekatzea honako hau da:

	92ko Egiazko Gastua
Langilego gastuak	263
Erosketak eta dirulaguntzak	319
Inbertsioak	133
Bestelakoak	12
Guztira	<hr/> 727

1992an zehar Udalean aurrekontuzko kontrola inbertsioen atalburuan egin da, gastuak esleipenaren uncan eginez. Irizpide honek, inbertsio-programaren egiazko egiterapenari buruzko informazioa emateko egoki ez bada ere, aurrekontuzko kontrolaren helburuak bikain betetzen ditu.

Langilego gastuetan ere ez da desbideraketarik izan, kontrolerako berariazko teknikarik ez dagoela ikusi den arren.

Erosketa eta dirulaguntzetan dagoen aldearen xehekapena, hainbateroko eta erreplikatzeko diren gastuek -honenbestez, aurrez jakingarriak; kanpoko kontratazioak, ur eta argindar zuzkidura-

eragindako atala ere azaleratuaz eta izaera hori ez duten gainerako erosketek eragindakoa, honako hau da:

	92ko egiazko gastua	Aurrekontuarekiko aldea eta egiazko gastua	Aldaearen xehikapena	
			Erregistrorik gabeko gast.	Aurreko urteetako gast.
Erosketa eta dirulaguntzak:				
Aurrez jakingarriak	174	14	47	33
Jakinezinak	145	11	15	4
Guztira	<u>319</u>	<u>25</u>	<u>62</u>	<u>37</u>

Erregistrorik gabeko ordainagiriaren atal handi bat aurrez jakingarri diren gastuei dagokie, baina aurreko urteetako ordainagiriekin ohizko aurrekontutik kredituak xahutzeko jokabide okerrekoak ez zuten horiek erregistratzea bideratu, urteko gastuak gainera aurrikusitakoaz gaineratik 14 milioi pezetan gaitituaz, hau da, aurrekontu egindakoa baino % 8 gehiago. Desbideraketa hau aisa aurrejakin eta zenbatetsi zitekeen gastu-partida hauen izaera gogoan hartuz gero, eta honenbestez atalburu honetako hasierako aurrekontuaren aldakuntza-espedita bat egin behar zatekeen.

Aurreko urtealdietako gastuek ez dute eragin nabarmenik 2. atalburuko partiden gainean, desbideraketa soil-soilik partida hauen egiterapenaren gaineko kontrolik ez egotetik datorrela.

Udalaren aurrekontuzko kontrolerako bideen ikuskaritza egin genuenean, bereziki arestian aipatutako gastu zehazteaz dagozkien hainbat huts azaleratu ziren:

- Etskera edota gastu-proposamena da Udalak jarritako kontrolerako oinarritzko agiria. Jardute-sail eskumendunak Artekartzara zerbitzua esleitu aurretik igorri behar zuteen, hartara Artekartzak kreditu izakinari buruzko herririk eman zezan. Gastua kudeatzen duten jardute-sailek ere ez dute kontrol hau gorde, zenbaitetan agiri hori zerbitzua bete ondoren egiten zela ikusi delarik.
- Ordainagiriak jasotzea ez zegoen Artekartzan zentraldua, Artekartzara atzerapenez igortzen zituzten gastu-kudeatzaileek jasotzen zituztelarik.
- Artekartzak 1992ko abenduaren 30ean kudeaketarako zerbitzuek igorritako guztira 16 milioi pta.ko ordainagiriak aurkitu zituen, horien ordainketarako aurrekontuzko izendapenik batere ez zegoela; horri aurre egiteko, aldaketa-espedita bat bideratu nahi izan zen 3. atalburuko diruizendapenak 2. atalburura aldatuaz, baina Osokoak ez zion horri oneritzia eman.
- Gastua baimentzeko beharrezko zen prozedura-multzoa Erosketa Batzordeak finkatu eta kontrolpetu behar zuteen, horretarako Osokoak sortutako jardute-sail zena. Halaz guztiz ere, jardute-sail hori ez zen 1992. urte osoan zehar bildu, eta ez zaigu inon ageri 1993an martxan jarri zenik ere.



- 1992an zehar erabilitako aurrekontuzko kontabilitatearen aplikazio informatikoak obligazio eta ordainketa aldiak baizik ez ditu bereizten, baimen eta erabilera aldiak barne-hartu gabe. Ez dago huts hau beteko duen kontularitzaz kanpoko kontrolik.
- Alkatetza-dekretuek ez dituzte zenbakiak jarriak eta horien artxiborik ere ez dago. Kontrol hau ezinbestekoa da baldin eta Alkatea aurrekontuaren kargurako konpromezuak hartzeko jardute-sail eskumendun bakarra bada.
- Ordainketa-aginduek ez zioten beti gastua baimendu eta izendatu zuen dekretuari edota zegokion kontratazio-espedituari aipamen egiten.
- Gobernu Batzordeak edota osokoak gasturen bat baimenduaz hartutako akordioak, zenbaitetan, baimendutako gastuaren zenbatekoa, erabiliko den aurrekontuzko partida eta behar adinako aurrekontuzko izendapenik dagoen edo ez adierazi gabe idazten dira.
- Gastuen 4. atalburuak duten izaeragatik bestelako atalburuetan sailkatu behar ziratekeen partidak barne-hartzen ditu. Atalburu hau Udalaz bestelako lege-erakundeei ordainketak egitera soilik emana egongo da.
- Aurrekontua egiteratzeko oinarri-arauek, udal intereseko diren egintzetarako (festak, alkoholik gabeko diskoteka...) hainbat dirulaguntzaren onuradun direnek, dirulaguntzak zuen xedea bete dela eta jasotako dirufondoak erabili direla egiaztatzeko jarraitu beharreko prozedura xehetasunez azalduko duen berriarazko araudia barne-hartu behar dute.
- Aurreko hutsak gertatu arren, ez zuten ez Artekariak ez Idazkariak eragozpen-txostenik batere egin, bi lanpostuak behin-behinean beteak zudelarik, eta ez Estatu nahiz Autonomi Elkartetan jarduteko gaitasuna duten funtzionarioez betea.

Kontrol sistema okerrekoa zuzentzeko Epaitegi honek eman dituen gomendioak aurreko iritzietatik atera daitezke, eta guzti horri beste bi alderdi batu behar zaizkio:

- Osokoak aurrekontuaren egiterapenaren kontrola hobetu egin behar du, hiruhilabeteko kontu-aitorpenak jarriaz, zorpetutako gastuen berri ezezik, hitzemandakoena ere eman dezan. Agiri-sorta hau aztertzean Osokoari beharrezko diren aurrekontu-aldaketak azaldu beharko litzaizkioke.
- Udalak iada kontratatu duen SICAL kontularitzazko informazio sistema berria martxan jarri, epe motzera ADOP aldi ezberdinen kontrola ezarriaz.

## 2.4 FINANTZ-EGOERA

Ondoko taulan Udalak azken urtealdietan kitatutako funtzionamendu gastuen eta ohizko dirusarreraren garapena azaltzen da, milioika pezetatan:

	1989	1990	1991	1992	% aldaketa 92/89
Langilego gastuak	157	217	236	263	67
Ondasun erosketak eta zerbitzuak	115	146	166	224	95
Ohizko dirulaguntzak	25	36	50	72	188
Funtzionamendu gastuak guztira	297	399	452	559	88
Ohizko dirusarrerak guztira	379	514	545	674	78
Aurrezki gordina	82	115	93	115	40
Sarreraren arabera % aurrezki gordina	22	22	17	17	

Agerikoa den moduan emandako zerbitzuen kostuak ia bikoiztu egin dira urteotan, 2. atalburua izanik igoera honetan eraginik handiena duena. Txosten honetan azaldu den aldearen azken zergatia dinamika honetan bilatu behar da, aurrekontuek bere egin ez dutena. Udalak gastuen aitorpena atzeratzeko jokabide okerrekoa erabiliaz.

Geroko inbertsio-programak finantzatzeko gaitasunari dagokionez, udal baten finantz egoera hiru aldakik baldintzapetzen dute: zorpidetza, ohizko emaitza eta diruzaintza gerakina.

1992ko abenduaren 31n zorpidetza 65 milioi pezetakoa zen, 8 milioi pezetako finantz-zamak sortuz.

Ohizko emaitza aurreko taulatik eskura daiteke, aurrezki gordineko 115 milioi pezetari urteko finantz-gastuen 5 milioi pta.ak gutxituz, ohizko sarreraren ehuneko 16an jartzen delarik.

1992ko abenduaren 31n diruzaintza-gerakina, ikuskaritza honetan azaleratu diren hutsek sarrerak ez dituztela barne-hartu gogoan hartuta, ondoko taularen arabera aldatua geratuko da:

Udalak kitatutako gerakina		74
<b>HKEEaren kontularitzazko zuzenketak</b>		
Aitortu gabeko gastuak	<65>	
Emaitzetan eskagarriak ez diren saldoak	47	
Aurrekontuan eskagarriak ez diren saldoak	89	70
<b>Finantz-zuzenketak:</b>		
92.aren 31n inbertsio-konpromezuak (3.7 atala)	<35>	
Gaudimengabezien hornikuntza (2 urte > antzinatasuna duten saldoak)	<74>	
Erabili gabeko maileguengatik kobratzeko saldoa	<47>	<156>
<b>Zuzendutako Gerakin Erabilgarria</b>		<b>&lt;12&gt;</b>

Guzti honetatik ondorendu daiteke ohizko eragiketek, egungo zorpidetza eta gastuen egitura mailari eusten badiote, geroko urtealdietan inbertsio-programa txikiak finantzatzea bideratzen dutela. 1992an kontratatutako 225 milioi pezetako mailegua oso osorik erabiliko balitz, Udalak inbertsioak aurreratzerik izango du, baina geroko urteetako inbertsio-gaitasuna nabarmen murriztuaz.

## 2.5 IZENDAPENIK GABEKO GASTUENGATIK ERANTZUKIZUNAK

2/91 Foru Arauaren 19.3 artikulua, Toki Ogasunen Legcaren 154.5 artikuluekin bat datorrenak zera agintzen du: "Gastuen Egoeran baimendutako izaera mugatuko kredituen zenbatekoaz baino kopuru handiagoarekin gastu-konpromezuak hartzeko bide ematen duten Udal Administrazioarengandik eratorritako akordio, xedapen, erabaki eta egintzak legez erabat baliogabe izango dira, dagozkion erantzukizunak izatea kaltetu gabe".

Halaz guztiz ere, huts mota honetarako finkatzen den legez erabateko baliogabe izateko zigor hau eguneroko jardunean indargutxituta geratzen da, ezen kontratua egiten duen norbanakoak dagokion Toki Erakundearekiko zerbitzua bete badu, honekiko kreditu baliogabea eduki bereko kontratuz kanpoko obligazio bihurtzen baita, hau da sortu zaizkion kalte eta galeren kalteordaina.

Bi alderdien obligazioa eragin duten egintzak baliogabetzeko akordioa hartzeak ez luke egintza horren ondorio eza ekarriko, legez betetzea errespetagarria bada, are errespetagarriagoak baitira norbanakoen eskubide subjektiboen bermeak, eta honenbestez, eskatutakoaren legezkotasun itxurarekin fidaturik agindu zitzaizkion gastuak egin edota zerbitzuak bete zituen norbanakoak, dagokion zenbatekoarekin ordainsaritua izateko eskubidea du, bestela Administrazioa bidegabe aberastea ekarriko luke. Ez du honenbestez, Toki Erakundearen lege-haustea bera aitzaki hartzeak balio, fede onez bere egitekoa bete zuen pertsona kaltetuaz.

Laburbilduaz, gastuek fede onez diharduten norbanakoek zerbitzua ematea eragin badute, Toki Erakundeak, lehenago edo beranduago kredituak gaitu beharko ditu norbanakoak izan dituen gastuei aurre egiteko. Bestelako kasuan, hau da, obligazioak elkarrenganakoak edota bi alderdienak ez direnean, egintza baliogabetzeak dagozkion indargabetze guztiak eragingo ditu eta ez da norbanakoa ordainsaritzeko obligaziorik izango.

Halaz ere agintedun eta funtzionarioei aurretik aurrekontuzko izendapenik izan gabe gastuak eta ordainketak agintzeak dakarkien erantzunkizun-arazoa dago. Ikusia dugu iada, aurretik diru-izendapenik izan gabe konpromezuak hartzea galerazten zuen 2/91 Foru Arauaren 45. artikulua jokabide horrek erantzunkizunak ekar zitzakeela zioela. Hau dela eta, lege-testu bereko 169. artikulua berariaz zera agintzen du: "gastu eta ordainketak agintzen dituztenek eta Udal Erakundeetako Artekariak, beren bidegabekeriaren berri idatziz ematen ez dutenean, behar adinako krediturik izan gabe baimentzen duten gastu ororen eta aitortu, kitatu edota ordaintzen duten obligazio ororen erantzule izango dira bere buruz".

Printzipioz, beren bidegabekeriaren berri eman ez duten bai ordainketak agintzen dituztenak bai Artekariak bere buruz dira erantzule. Erantzukizun hau ordea, beren egintzen ondorioz Toki-Erakundeari ekarri zaizkion kalteak ordaintzera emana egongo da. Hauxe erortzen da Aurrekontuzko Lege Orokorren 142. artikulutik, honela baitio: "Herri-Ogasunari kalteak ordaintzera behartuak daude erabakia hartu edota hori eragiten duen egintza gauzatzen duten agintedun eta funtzionarioak ezezik, baita maltzurkeria, kulpa, utzikeria edota aitzakiarik gabeko ezjakintasunagatik, egintza edo erabakiaren bidegabekeria edo lege-hausteari buruzko idatzizko azalpen bitartez beren jokabidea dagokion espedientearen zuritu ez duten Artekari eta ordainketa-agintzaileak ere".

Erantzukizun hau eskatu ahal izan dadin beharrezkoa da Toki Erakundeari egindako kalteak badirela egiaztatzea eta halaz ere, praktikan, maiz gertatzen da kalte horiek ezin zehaztu ahal izatea, are gutxiago zenbatu ahal izatea. Begibistakoa da kalteak gertatu egiten direla, izendapenik gabeko ordainketa hauen bitartez, baita Administrazioarentzat egoerarik onuragarrienean ere, geroko beharrezkoei aurre egiteko aukerak gutxitu egiten baitira, edota ahalezko hornitzaileek kobratzeko izango dituzten zailtasunen berri izandakoan, nabarmen garestitzen baita zerbitzu horien kostua. Halaz guztiz ere, orohar, ezinezkoa izango da Administrazioari eragindako kalteak behar bezala zehaztu edo egiaztatzea, eta halaz ere, zail izango da diru-efektu zehatz batzuekiko ekonomikoki zenbagarriak diren eta banakakotua dauden diruen baldintzak dituztela egiaztatzea.

Guzti honen ondorioz, aztertutako kasua Aurrekontuzko Lege Orokorren 141. 1 c) artikulua baitan dago, eta honek dio lege-hauste direla horiek egiteko behar adinako izendapenik gabe gastuak hitzartu eta ordainketak agintzea. Toki-Erakunde edota Herri-Ogasunari kalteak ordaintzeko obligazioa egon dadin beharrezkoa da ordainketak agintzearen edota hartutako gastu konpromezuaren ondorio zuzen izango diren gaitz eta kalteak eragitea. Azken hau ezinezkoa izango balitz, ezin eskatuko da ez kontularitzazko ez herri-legezko erantzukizunik.

Eskagarri diren gainerako erantzukizunetatik, hau da, diziiplina eta zigorlegearekikoa, azken hau baizik ez dakieke eska fiskalizatzeko unean dagozkion eragozpenak jarri edota bidezko den akordioa hartzen ez duten funtzionarioei, eta hau huts larria edota oso larria izan daiteke ezargarri zaion funtzio publikoaren legediaren arabera.

Ondorioz, Osokoak udal gobernuaren kudeaketari ezarritako mugak ez betetzea, berorrek ikuspegi politikotik baizik ez dezake zigortu, horretarako legediak dagozkion bideak jartzen dituela.



## **1. INTRODUCCION**

Tras la solicitud unánime del Pleno del Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ha realizado una fiscalización limitada del Estado de Gastos de la Liquidación del Presupuesto para 1992 de este Ayuntamiento, para determinar si se habían contraído gastos sin consignación presupuestaria.

Para ello se ha realizado el siguiente trabajo:

- Revisión del expediente de aprobación del presupuesto para 1992 y de las modificaciones tramitadas durante el ejercicio, comprobando su adecuación a la normativa vigente.
- Cuantificación del volumen real de gastos incurridos: han sido revisados los registros contables del ejercicio 1992, determinando la adecuada imputación de gastos por naturaleza, soporte documental y período a que corresponden. También se han revisado los registros contables y los movimientos bancarios de 1993 para cuantificar los gastos del ejercicio 1992 no reconocidos a 31 de diciembre de dicho año.

Esta revisión nos ha permitido identificar y evaluar las técnicas de control presupuestario que operaron durante el ejercicio.

El Estado de Ingresos de la Liquidación no ha sido objeto de estudio, ni se han aplicado en la revisión del Estado de Gastos algunos procedimientos requeridos en fiscalizaciones completas: circularización a contratistas, abogados y bancos, fundamentalmente. Por ello, no expresamos una opinión sobre las Cuentas del Ayuntamiento, sino las conclusiones que se derivan del trabajo realizado, que se transcriben en el epígrafe 2 de este informe. Adicionalmente, se adjuntan detalles del Estado de Gastos en los apartados explicativos del epígrafe 3.

## **2. CONCLUSIONES**

### **2.1 CUANTIFICACIÓN DE LOS INCUMPLIMIENTOS DE LA NORMATIVA VIGENTE**

1. Las bases de ejecución vigentes durante 1992 especifican que las consignaciones del capítulo 2 son vinculantes por grupo de función. Aunque los gastos liquidados por el Ayuntamiento son menores a las consignaciones de este capítulo, la anterior limitación obliga a realizar la comparación por cada uno de los seis grupos de función con consignación en este capítulo. Realizada esta comparación se detecta que los gastos liquidados de cuatro grupos de función superan en 14 millones el presupuesto asignado (Aptdo. 3.3).
2. Los gastos del capítulo 2 devengados en 1992 que no fueron reconocidos como tales por el Ayuntamiento y que por tanto no están incluidos en la Liquidación de dicho año, ascienden a 62 millones de pesetas (Aptdo. 2.2).
3. A su vez, en el citado capítulo 2, los gastos reconocidos por el Ayuntamiento con cargo al presupuesto de 1992 incluyen 37 millones procedentes de años anteriores.

La normativa vigente especifica que el reconocimiento de gastos de ejercicios anteriores debe ser aprobado por el Pleno, incrementando simultáneamente el presupuesto de gastos del ejercicio, de manera que este tipo de hechos no afecte a la gestión municipal. Los gastos de 37 y 62 millones citados no fueron reconocidos siguiendo el procedimiento establecido. La compensación de estos importes sitúa la ejecución real del capítulo 2 de gastos en el año en 249 millones de pesetas, en contraposición a los 224 presupuestados y liquidados por el Ayuntamiento (Aptdo. 2.2).

4. En las modificaciones del presupuesto inicial solo se observa incumplimiento en la tramitación de una transferencia de 4,6 millones de pesetas, que fue aprobada por la Comisión de Gobierno cuando el órgano competente era el Pleno.



## 2.2 LIQUIDACION AJUSTADA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RESUMEN DE AJUSTES

AYUNTAMIENTO DE ABANTO Y CIERVANA  
ESTADO DE GASTOS DE LA LIQUIDACION  
AÑO 1992

(Cifras en miles de pesetas)

APTDO.	PRESUPUESTO (3)			S/AYTO.		S/TVCP	
	INICIAL	MODIFS.	FINAL	OBLIGS. RECONS.	ESTADO EJECUCION	GASTOS INCURRIDOS	ESTADO EJECUCION
<b>GASTOS</b>							
1.-GASTOS PERSONAL (3.4)	250.897	23.897	274.794	262.742	12.052	262.742	12.052
2.-COMPRAS Y SERVICIOS (3.5)	224.275		224.275	224.020	255	249.312	(25.037)
3.-GASTOS FINANCIEROS	21.450		21.450	4.872	16.578	4.872	16.578
4.-TRANSF. CORRIENTES (3.6)	89.317		89.317	72.426	16.891	69.811	19.506
6.-INVERSIONES REALES (3.7)	349.053	23.521	372.574	137.827	234.747	133.036	239.538
7.-TRANSF. DE CAPITAL (3.6)	16.996		16.996	6.000	10.996	1.000	15.996
8.-VAR. ACT. FINANCIEROS (3.8)	3.750		3.750	3.750	0	3.750	0
9.-VAR. PAS. FINANCIEROS (3.9)	7.262		7.262	7.151	111	2.587	4.675
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>963.000</b>	<b>47.418</b>	<b>1.010.418</b>	<b>718.788</b>	<b>291.630</b>	<b>727.110</b>	<b>283.308</b>
<b>RESULTAS DE GASTOS (3.10)</b>	<b>211.241</b>		<b>211.241</b>	<b>211.241</b>		<b>131.865</b>	

CUADRO RESUMEN DE AJUSTES  
Incrementa (Disminuye) gastos/resultas

GASTOS	S/AYTO.	Gastos reconocidos por Ayto.			Gastos sin registro	S/TVCP
		No exigibles	Gts. 1992 en Resultas	Gts. años anteriores		
1.-GASTOS PERSONAL	262.742				262.742	
2.-COMPRAS Y SERVICIOS	224.020			(36.982)	249.312	
3.-GASTOS FINANCIEROS	4.872				4.872	
4.-TRANSF. CORRIENTES	72.426	(2.615)			69.811	
6.-INVERSIONES REALES	137.827	(81.711)	75.769	(1.361)	133.036	
7.-TRANSF. DE CAPITAL	6.000	(5.000)			1.000	
8.-VAR. ACT. FINANCIEROS	3.750				3.750	
9.-VAR. PAS. FINANCIEROS	7.151			(4.564)	2.587	
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>718.788</b>	<b>(89.326)</b>	<b>75.769</b>	<b>(42.907)</b>	<b>64.786</b>	
<b>RESULTAS DE GASTOS</b>	<b>211.241</b>	<b>(46.990)</b>	<b>(75.769)</b>	<b>42.907</b>	<b>476</b>	
					<b>131.865</b>	

## 2.3 CONSIDERACIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

### Control presupuestario deficiente

La función de control presupuestario debe operar de distinto modo según la naturaleza del gasto a controlar. Los gastos de personal, las compras y subvenciones predeterminables y las inversiones tienen similares características, siendo preciso el registro al inicio del año de disposiciones de gasto por lo ya comprometido (plantilla inicial, importe previsto en contratos de gestión de servicio público y suministros de energía y agua) y de un seguimiento durante el año de los acuerdos de autorización y compromiso del Pleno, Comisión de Gobierno y Alcalde. Si el sistema contable no contempla estas fases, es factible mantener registros extracontables para conocer en todo momento el crédito sin disponer.

Las compras y subvenciones no predeterminables se caracterizan por un valor unitario no excesivamente elevado, realizándose las adjudicaciones por distintas personas, lo cual dificulta su control. Es recomendable centralizar estos gastos en un responsable de compras y permitir la existencia de cuentas descentralizadas de gastos para las adquisiciones de muy pequeño importe. En este caso es preciso que el sistema contable contemple la fase de adjudicación ya que sería difícil mantener registros extracontables por el elevado número de transacciones a controlar.

El desglose en millones de pesetas del Estado de Gastos del Ayuntamiento para 1992 según los distintos tipos de control aplicables es:

	Gasto real 92
Gastos de personal	263
Compras y subvenciones	319
Inversiones	133
Otros	12
Total	<u>727</u>

El control presupuestario ha operado en el Ayuntamiento durante 1992 en el capítulo de inversiones reconociéndose los gastos en el momento de su adjudicación. Este criterio, aunque inadecuado para informar sobre la ejecución real del programa de inversiones, satisface los objetivos de control presupuestario. Tampoco se han producido desviaciones en los gastos de personal, a pesar de no observarse la existencia de técnicas específicas de control.

El desglose del desfase en compras y subvenciones, identificando también la parte originada por gastos de tipo periódico y repetitivo -por tanto predeterminables: contrataciones externas,

suministros de agua y energía eléctrica- y la originada por el resto de compras que no tienen este carácter es:

	Gasto real 92	Diferencia presupuesto y gasto real	Desglose diferencia	
			Gts. sin registro	Gts. años anteriores
Compras y subvenciones:				
Predeterminables	174	14	47	33
No predeterminables	145	11	15	4
Total	<u>319</u>	<u>25</u>	<u>62</u>	<u>37</u>

Una proporción significativa de las facturas sin registro corresponde a gastos predeterminables, pero la anómala práctica de que las facturas de años anteriores consuman créditos del presupuesto corriente no permitió su registro, superando además los gastos del año en 14 millones de pesetas a lo previsto, esto es un 8 por ciento de lo presupuestado. Esta desviación era fácilmente predecible y estimable dado el carácter de estas partidas de gasto y por tanto debiera haber originado un expediente de modificación del presupuesto inicial de este capítulo.

Los gastos de años anteriores no tienen incidencia significativa en el resto de partidas del capítulo 2, debiéndose la desviación a la inexistencia de controles sobre la ejecución de estas partidas, exclusivamente.

Durante nuestra revisión de los procedimientos de control presupuestario del Ayuntamiento se detectaron determinadas deficiencias que afectan en particular a los gastos no predeterminables antes comentados:

- El pedido o propuesta de gasto es el documento básico de control establecido por el Ayuntamiento. El órgano competente debía remitirlo a Intervención con anterioridad a la adjudicación del servicio para que Intervención informara sobre la existencia de crédito. Los órganos gestores del gasto han eludido este control detectándose en algunos casos que dicho documento era confeccionado con posterioridad a la prestación del servicio.
- La recepción de facturas no estaba centralizada en Intervención, siendo recibidas por los gestores del gasto que las remitían con retraso a Intervención.
- Intervención había detectado a 30 de diciembre de 1992 un total de 16 millones de pesetas de facturas remitidas por los servicios gestores, para cuyo pago no existía consignación presupuestaria, tramitando un expediente de modificación por el que se transferían al capítulo 2 consignaciones del capítulo 3, que no fue aprobado por el Pleno.

- El conjunto de procedimientos necesarios para la autorización del gasto debía haber sido establecido y controlado por la Junta de Compras, órgano creado por el Pleno a tal efecto. Sin embargo, dicho órgano no se reunió en todo el año 1992 ni nos consta su puesta en funcionamiento en 1993.
- La aplicación informática de contabilidad presupuestaria utilizada durante 1992 tan solo distingue las fases de obligación y pago, no contemplando las fases de autorización y disposición. No existen controles extracontables que suplan esta deficiencia.
- Los decretos de alcaldía no se hallan numerados ni se mantiene un archivo de los mismos. Este control es fundamental si el Alcalde es el único órgano competente para adquirir compromisos con cargo al presupuesto.
- Los mandamientos de pago no incluían en todos los casos referencia al decreto por el que se autorizó y adjudicó el gasto o al expediente de contratación correspondiente.
- Los acuerdos tomados por Comisión de Gobierno o Pleno que suponen la autorización de algún gasto son transcritos, en determinados casos, sin indicación del importe del gasto autorizado, la partida presupuestaria donde se va a aplicar y si existe o no consignación presupuestaria suficiente.
- El capítulo 4 de gastos incluye partidas que por su naturaleza debieran clasificarse en otros capítulos. Este capítulo ha de destinarse en exclusiva a atender pagos a entidades jurídicas diferenciadas del Ayuntamiento.
- Las bases de ejecución del presupuesto deben incluir una normativa específica que detalle el procedimiento por el que los beneficiarios de diversas subvenciones para actividades de interés municipal (fiestas, discoteca sin alcohol...) habrán de justificar el cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y la aplicación de los fondos recibidos.
- A pesar de producirse las anteriores deficiencias, no se emitió informe de reparo alguno ni por el Interventor ni por el Secretario, estando ambas plazas dotadas de un modo provisional sin que las ocuparan funcionarios de habilitación nacional.

Las recomendaciones de este Tribunal para corregir el deficiente sistema de control pueden deducirse del contenido de las anteriores consideraciones, a todo lo cual han de añadirse otros dos aspectos:

- Mejora del control por el Pleno de la ejecución del presupuesto, estableciendo rendiciones de cuentas trimestrales, en las que se informe no solo de los gastos contraídos, sino también de los comprometidos. Al analizar este documento debieran de plantearse al Pleno las modificaciones del presupuesto precisas.
- Puesta en marcha del nuevo sistema de información contable SICAL ya contratado por el Ayuntamiento, implantando a corto plazo el control de las distintas fases ADOP.

## 2.4 SITUACIÓN FINANCIERA

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de los gastos de funcionamiento e ingresos corrientes liquidados por el Ayuntamiento en los últimos ejercicios, en millones de pesetas:

	1989	1990	1991	1992	Variación 92/89 %
Gastos de personal	157	217	236	263	67
Compras de bienes y servicios	115	146	166	224	95
Subvenciones corrientes	25	36	50	72	188
Total gts. funcionamiento	297	399	452	559	88
Total ingresos corrientes	379	514	545	674	78
Ahorro bruto	82	115	93	115	40
% Ahorro bruto s/ingresos	22	22	17	17	

Como se observa los costes de los servicios prestados se han duplicado prácticamente en estos años, siendo el capítulo 2 el que mayor incidencia tiene en este incremento. La causa última del desfase comentado en este informe ha de buscarse en esta dinámica, que no ha sido absorbida por los presupuestos, recurriendo el Ayuntamiento a la práctica anómala de retrasar el reconocimiento de los gastos.

La situación financiera de un ayuntamiento en lo referido a su capacidad de financiar futuros programas de inversiones viene determinada por tres variables: endeudamiento, resultado corriente y remanente de tesorería.

El endeudamiento a 31 de diciembre de 1992 ascendía a 65 millones de pesetas, generando cargas financieras por 8 millones de pesetas.

El resultado corriente puede obtenerse del anterior cuadro, deduciendo a los 115 millones de ahorro bruto los 5 millones de gastos financieros del año, situándose en un 16 por ciento de los ingresos corrientes.

El remanente de tesorería a 31 de diciembre de 1992, teniendo en cuenta los ajustes detectados en esta revisión que no ha considerado los ingresos, queda modificado según el siguiente cuadro:

Remanente liquidado por el Ayuntamiento		74	
Ajustes contables TVCP:			
Gastos sin reconocer	< 65 >		
Saldos no exigibles en resultas	47		
"        "        "        en presupuesto	89	70	
Ajustes financieros:			
Compromisos de inversión a 31.DIC.92 (Aptdo. 3.7)	< 35 >		
Provisión insolvencias (saldos con antigüedad > 2años)	< 4 >		
Saldo a cobrar por préstamos no dispuestos	< 47 >	< 156 >	
<b>Remanente ajustado disponible</b>		<b>&lt; 12 &gt;</b>	

Puede concluirse que las operaciones corrientes permiten, caso de mantener el actual nivel de endeudamiento y estructura de gastos, financiar en futuros ejercicios discretos programas de inversión. Caso de disponerse en su totalidad del préstamo de 225 millones de pesetas contratado en 1992, el Ayuntamiento podrá adelantar inversiones pero a costa de reducir sensiblemente la capacidad inversora de años posteriores.

## 2.5 RESPONSABILIDADES POR LA EXISTENCIA DE GASTOS SIN CONSIGNACIÓN

El artículo 19.3 de la N.F. 2/91, coincidente con el 154.5 de la Ley de Haciendas Locales, señala "Los acuerdos, disposiciones, resoluciones y actos emanados de la Administración Municipal, en virtud de los cuales se pretendan adquirir compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos de carácter limitativo, autorizados en el Estado de Gastos, adolecerán de nulidad de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar".

Sin embargo, hemos de señalar que esta sanción de nulidad de pleno derecho que se establece para este tipo de infracción queda desvirtuada en la práctica por la circunstancia de que si el particular contratante ha cumplido su prestación con la respectiva Entidad Local, su crédito nulo frente a ésta se transforma en una obligación extracontractual del mismo contenido, es decir, la indemnización de los daños y perjuicios que se le hayan causado.

Acordar la nulidad de los actos que han dado lugar a la obligación bilateral, no implicaría la absoluta falta de efectos de tal acto puesto que, por respetable que sea el cumplimiento legal, más respetables son las garantías de los derechos subjetivos de los particulares, de tal manera que el particular que confiado en la apariencia de legitimidad del pedido, realizó gastos o cumplió con las prestaciones que le fueron encomendadas, tiene el derecho de ser resarcido por su importe, pues lo contrario equivaldría a un enriquecimiento injusto de la Administración. No cabe, por tanto, invocar el propio incumplimiento legal de la Entidad Local en perjuicio del tercero que obró de buena fe y cumplió con su obligación.

En definitiva, si los gastos han conllevado la realización de contraprestaciones de particulares que actúan de buena fe, el Ente Local se verá obligado, antes o después a habilitar créditos para hacer frente a los gastos en que ha incurrido el particular. En otro supuesto, es decir, cuando las obligaciones no sean de carácter recíproco o bilateral, la nulidad del acto generará todos sus efectos derogatorios y no existirá obligación de indemnizar al particular.

Queda, no obstante, el problema de la responsabilidad que conlleva para las autoridades y funcionarios la ordenación de gastos y de pagos sin previa consignación presupuestaria. Hemos visto con anterioridad que el artículo 45 de la Norma Foral 2/91 que prohibía la adquisición de compromisos sin previa consignación, subrayaba ya que dicha actuación podría dar lugar a ciertas responsabilidades. En este sentido el artículo 169 del mismo texto legal establece de forma más específica "Los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los Interventores de las Entidades Municipales, cuando no adviertan por escrito de su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente".

En principio, tanto los ordenadores de pagos como los Interventores que no hayan advertido de su improcedencia son personalmente responsables. Ahora bien esta responsabilidad se ha de encauzar hacia la indemnización de los daños y perjuicios que como consecuencia de sus actuaciones hayan irrogado a la Entidad Local. Así se deriva del artículo 142 de la Ley General Presupuestaria que establece "Están sujetos a la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública, además de las autoridades y funcionarios que adopten la resolución o realicen el acto determinante de aquélla, los Interventores y ordenadores de pagos que con dolo, culpa, negligencia o ignorancia inexcusable, no hayan salvado su actuación en el respectivo expediente, mediante observación escrita acerca de la improcedencia o ilegalidad del acto o resolución".

Para que se pueda exigir esta responsabilidad es preciso que se demuestre la existencia de daños causados a la Entidad Local y sin embargo, en la práctica, es habitual que no puedan definirse, ni mucho menos cuantificarse, dichos daños. Es evidente que los perjuicios habitualmente se dan, puesto que a través de estos pagos sin consignación, incluso en el supuesto más beneficioso para la Administración, se merman las posibilidades de hacer frente a necesidades futuras o, al trascender entre los posibles proveedores las dificultades previsibles que encontrarán para el cobro, se encarece de forma notable el coste de los respectivos servicios. No obstante, en general, no será posible concretar o acreditar debidamente los daños o perjuicios irrogados a la Administración y, en todo caso, será difícil demostrar que tienen las condiciones de efectivos, evaluables económicamente e individualizados respecto a determinados caudales o efectos.

En consecuencia, si bien el supuesto examinado se encuentra dentro del artículo 141. 1 c) de la Ley General Presupuestaria que determina que constituyen infracciones el comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos, para que se dé la obligación de indemnizar al Ente Local o Hacienda Pública es preciso que se provoquen daños y perjuicios que sean directa consecuencia de la ordenación de pagos o del compromiso de gasto adquirido. En caso de que esto último no sea posible no podrá exigirse ni responsabilidad contable ni civil.

Del resto de responsabilidades que pueden exigirse, es decir, la penal y la disciplinaria apuntamos únicamente que esta última solo puede exigirse a los funcionarios que no formulen los oportunos reparos en el momento de la fiscalización o de la adopción del acuerdo correspondiente, lo cual puede suponer una falta grave o muy grave según la legislación de función pública aplicable.

En conclusión, el incumplimiento de las limitaciones que había impuesto el Pleno a la gestión del gobierno municipal solo pueden ser sancionadas en el sentido político por él mismo, a cuyo efecto la legislación prevé los correspondientes mecanismos.





### **3. ANEXOS**

#### **3.1 NATURALEZA DEL ENTE REVISADO**

El Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana, en adelante, el Ayuntamiento, es una entidad local de la Administración regida en sus aspectos básicos por la Ley 7/85 Reguladora de Bases de Régimen Local. Los artículos 25 y 26 de la citada Ley definen algunas de las competencias o servicios públicos que prestan los ayuntamientos, entre las cuales cabe citar: seguridad, servicio de limpieza, transporte colectivo, extinción de incendios, abastecimiento de agua, red de saneamiento, alumbrado público, disciplina urbanística, actividades culturales y deportivas, etc.

Estos servicios son financiados básicamente con:

- Impuestos municipales
- Tasas y precios públicos que financian específicamente algunos de los servicios citados.
- Participación en Impuestos concertados y no concertados.
- Ingresos patrimoniales.
- Subvenciones.
- Créditos

Los servicios pueden ser prestados de manera directa o indirecta por los ayuntamientos. La gestión directa puede desarrollarse por el propio ayuntamiento o bien mediante la creación de organismos autónomos locales, sociedades anónimas municipales, mancomunidades y consorcios, participando el Ayuntamiento en las siguientes entidades:

- Parque Industrial de Abanto y Ciérvana, S.A. (17,5%)
- Mancomunidad de la Zona Minera
- Mancomunidad de Basuras
- Consorcio de Aguas del Gran Bilbao.

#### **3.2 BASES DE PRESENTACION Y PRINCIPALES CRITERIOS CONTABLES APLICADOS**

##### **a. Bases de Presentación**

La liquidación del presupuesto de gastos realizada por el Ayuntamiento presenta la estructura e información que establece la normativa vigente durante 1992 en el sector público local.

- Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/86 Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL).

El título sexto de la LRHL que modifica la actual normativa contable, no se hallaba en vigor durante 1992. En el Territorio Histórico de Bizkaia la modificación del actual marco normativo se materializó en la Norma Foral 2/91, que entrará en vigor en 1993.

El Estado de Gastos revisado forma parte de la Liquidación del presupuesto para 1992 obtenida a partir de los registros contables del Ayuntamiento que fue aprobada por el Alcalde el 31 de marzo de 1993, dando cuenta de la misma al Pleno en sesión celebrada el 20 de abril de 1993.

#### b. Principales Criterios Contables Aplicados

A continuación se especifican los principales criterios contables aplicados por el Ayuntamiento para reconocer gastos.

##### Gastos de Personal

En general se reconoce gasto por lo devengado en el ejercicio. Las retenciones de nómina por impuestos, seguros sociales, Elkarkidetza y MUNPAL se reconocen como gasto del capítulo 1 y, simultáneamente, como ingreso en rúbricas específicas extrapresupuestarias del libro de Valores Independientes y Auxiliares al Presupuesto (VIAP). Las cuotas empresariales son objeto de similar tratamiento. Los pagos a Hacienda Foral, Seguridad Social, Elkarkidetza y MUNPAL se registran en VIAP, reflejando las rúbricas correspondientes el saldo a pagar del Ayuntamiento con estas entidades.

##### Gasto Corriente

No se observa la aplicación uniforme de criterio contable alguno para reconocer los gastos incurridos por la compra de bienes y servicios.

##### Transferencias Corrientes:

Se reconocen como gasto los importes presupuestados, que se calculan de modo que se equilibren los ingresos y gastos previsionales de la entidad u organismo subvencionado.

### Inversiones

El Ayuntamiento reconoce gasto en función de las disponibilidades de los créditos de gasto, incluyéndose inversiones en fase de autorización o compromiso que no se habían ejecutado a 31 de diciembre de 1992.

### **3.3 PRESUPUESTO Y SUS MODIFICACIONES**

El Pleno del 24 de abril de 1992 aprobó el presupuesto para 1992 y sus bases de ejecución. Las bases de ejecución 3ª y 4ª regulan las modificaciones al presupuesto inicial, habiéndose producido las que se resumen a continuación:

Capítulo	Transferencias autorizadas por el Alcalde		Créditos Ampliables	Total
	+	-		
1	-	-	23.897	23.897
4	3.543	3.543	-	-
6	40.516	40.516	23.521	23.521
	<u>44.059</u>	<u>44.059</u>	<u>47.418</u>	<u>47.418</u>

El artículo 2 de las bases de ejecución establece la vinculación jurídica de las partidas presupuestarias del capítulo 2 por grupo de función. Se desglosan a continuación las diferencias entre el presupuesto y las obligaciones reconocidas por cada uno de los grupos de función, indicándose entre paréntesis aquellos casos en que se superan los créditos de cada grupo de partidas presupuestarias:

Grupo función	Presup. - Oblig.
1	<6.134 >
2	<352 >
3	13.023
4	<7.949 >
5	1.759
6	<92 >
Total capítulo 2	<u>255</u>

El grado de ejecución global del presupuesto de gastos para 1992 ascendió al 71 por ciento, correspondiendo la desviación más significativa al capítulo de inversiones con un 37 por ciento de ejecución, según la Liquidación del Ayuntamiento, que se convierte en un 17 por ciento si se considera la ejecución real del programa de inversiones. En este sentido no se inició durante 1992 la construcción de instalaciones deportivas ni la compra de terrenos para un polígono industrial que se habían presupuestado en 136 y 80 millones de pesetas, respectivamente.

### 3.4 GASTOS DE PERSONAL

El capítulo de gastos de personal presenta el siguiente desglose:

<u>Concepto</u>	<u>Obligaciones reconocidas</u>
Remuneraciones corporativos	12.294
Remuneraciones funcionarios	119.484
Remuneraciones personal laboral	38.660
Remun. personal contratado	34.865
Cuotas MUNPAL	27.180
Cuotas Elkarkidetzta	5.260
Cuotas Seguridad Social	20.767
Asistencia sanitaria funcionarios y clases pasivas	3.416
Otros menores	816
Total	<u>262.742</u>

El personal funcionario cotiza a la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) a efectos, básicamente, de pensiones y asistencia sanitaria. La MUNPAL no presta por sí misma el servicio de asistencia sanitaria. El Ayuntamiento tiene contratado este servicio con el Igualatorio Médico Quirúrgico, S.A., dando cobertura al personal activo y al pasivo.

### 3.5 COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS

Este capítulo presenta el siguiente desglose:

<u>Concepto</u>	<u>Obligaciones reconocidas</u>	<u>Años anteriores</u>	<u>Sin registro</u>	<u>Total s/TVCP</u>
Arrendamientos	1.976	-	-	1.976
Reparación y conservación de infraestructuras	27.282	<3.348 >	10.573	34.507
Reparación y conservación de edificios	14.746	<1.313 >	1.447	14.880
Otras reparaciones y conservación	2.825	-	486	3.311
Material de oficina	5.780	<202 >	327	5.905
Suministro energía eléctrica	14.620	<11.098 >	18.360	21.882
Suministro agua	31.276	<15.599 >	17.785	33.462
Suministro combustible	4.263	<216 >	480	4.527
Suministro árboles, plantas y flores	3.232	-	-	3.232
Otros suministros	3.269	<134 >	1.228	4.363
Comunicaciones	5.152	-	-	5.152
Primas de seguros	291	-	-	291
Gastos representación	2.831	-	-	2.831
Publicidad y propaganda	1.407	-	-	1.407
Gastos jurídicos	2.245	-	-	2.245
Otros gastos diversos	2.327	-	-	2.327
Material técnico	4.860	<476 >	500	4.884
Trabajos realizados por empresas	93.756	<4.471 >	11.088	100.373
Dietas y gastos de viaje	1.882	<125 >	-	1.757
<b>Total</b>	<b>224.020</b>	<b>&lt;36.982 &gt;</b>	<b>62.274</b>	<b>249.312</b>

La columna "Años anteriores" muestra los gastos devengados a 31 de diciembre de 1991 que se han atendido con cargo al presupuesto de 1992.

En la columna "Sin registro" figuran aquellas transacciones que se corresponden con gastos de 1992 que se hallaban sin registro a 31 de diciembre de 1992.

El epígrafe "Trabajos realizados por empresas" se desglosa como sigue:

<u>Concepto</u>	<u>Obligaciones reconocidas</u>	<u>Años anteriores</u>	<u>Sin registro</u>	<u>Total s/TVCP</u>
Limpieza viaria y recogida basuras	53.054	<2.714>	6.135	56.475
Ayuda domiciliaria	12.946	-	-	12.946
Limpieza colegios públicos	7.039	<162>	2.925	9.802
Asistencia a fiestas	9.443	-	-	9.443
Mantenimiento vertedero	3.585	<213>	-	3.372
Desratización	1.982	<176>	603	2.409
Trabajos de jardinería	1.773	<493>	974	2.254
Estudios urbanísticos	1.487	-	-	1.487
Limpieza alcantarillado	1.490	<543>	451	1.398
Otros menores	957	<170>	-	787
<b>Total</b>	<b>93.756</b>	<b>&lt;4.471&gt;</b>	<b>11.088</b>	<b>100.373</b>

### 3.6 TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Las obligaciones reconocidas con cargo a este capítulo de la liquidación del presupuesto de gastos adjunta es la siguiente:

<u>Concepto</u>	<u>Obligaciones reconocidas</u>	<u>No exigibles</u>
Entidades participadas:		
D.Foral: servicio de incendios	5.849	
Mancom. basuras	400	
Mancomunidad zona minera	1.092	
Talleres Gallarreta	2.500	
Centro Inic. Profesional Zona Minera	6.175	
Patronato U.N.E.D.	1.870	
Subvenciones a entidades y familias:		
Programas culturales y deportivos	16.915	970
Emergencia y urgencia social	12.936	
Subvenciones comisiones fiestas	7.195	
Subvenciones y programas 3ª edad	6.804	557
Programa discoteca sin alcohol	2.815	
Asociación de padres de alumnos	2.750	
Museo minero	1.500	1.088
Grupos políticos municipales	1.356	
Otros menores	2.269	
<b>Total subvenciones corrientes</b>	<b>72.426</b>	<b>2.615</b>
Ermita de Santa Juliana	5.000	5.000
Iglesia de San Pedro de las Carreras	1.000	-
<b>Total subvenciones de capital</b>	<b>6.000</b>	<b>5.000</b>

Los importes de la columna "No exigibles" se corresponden con aquellas obligaciones que han sido reconocidas con soporte en documento distinto a factura o acuerdo del órgano competente para la autorización del gasto y el reconocimiento de la obligación destinándose al pago de gastos incurridos o a incurrir en 1993.

### 3.7 INVERSIONES REALES

A continuación se desglosan las obligaciones reconocidas con cargo al capítulo de inversiones por cada Proyecto de Inversión y su situación a 31 de diciembre de 1992.

<u>Proyecto de inversión</u>	<u>Obligaciones reconocidas</u>	<u>Años anteriores</u>	<u>No exigible</u>	<u>Sin registro</u>
Abast. agua a Las Carreras	38.443		38.443	
Zona deportiva Las Carreras	22.284		22.284	
Proyectos técnicos	18.243	1.361	863	
Compra de patrimonio	13.000			1.800
Urbanizaciones	10.289		4.519	
Abast. agua zona rural de Putxeta	7.686		3.712	
Maquinaria para obras	7.605			
Caminos rurales	7.340		3.228	
Alumbrados	5.164		5.164	
Mobiliario de Casa Consistorial	2.685			
Aplicaciones informáticas	2.520		2.000	
Otras zonas deportivas	1.483		1.141	
Otros menores	1.085		357	712
<b>Total</b>	<b>137.827</b>	<b>1.361</b>	<b>81.711</b>	<b>2.512</b>

La columna "Años anteriores" muestra los gastos devengados a 31 de diciembre de 1991 que se han atendido con cargo al presupuesto de 1992.

Los importes de la columna "No exigibles" se corresponden con reservas de crédito calculadas por diferencia entre el presupuesto definitivo y el saldo dispuesto a 31 de diciembre.

En determinados casos existen gastos que no han sido reconocidos por el Ayuntamiento, detallándose en la última columna del anterior cuadro.

Los compromisos de inversión a 31 de diciembre de 1992 por obras adjudicadas con anterioridad a dicha fecha y sin ejecutar ascendían a 39 millones de pesetas, financiadas parcialmente por subvenciones también comprometidas por 4 millones de pesetas.



### 3.8 ACTIVOS FINANCIEROS

El capítulo 8 de gastos recoge las obligaciones reconocidas por los siguientes conceptos:

<u>Concepto</u>	
Préstamos al personal	2.000
Adquisición de acciones de PIACSA	1.750
<b>Total</b>	<b>3.750</b>

Parque Industrial de Abanto y Ciérvana, S.A., (PIACSA) se constituyó el 28 de septiembre de 1992 con un capital social de 10 millones de pesetas totalmente suscritas y desembolsadas por el Ayuntamiento y la sociedad pública foral Bizkailur, S.A. PIACSA se constituyó para gestionar el desarrollo del polígono industrial "El Campillo-II" en terrenos que son mayoritariamente municipales. El Ayuntamiento adquirió el compromiso de adquirir las parcelas que no eran de su propiedad, para lo cual la sociedad creada le concedería un crédito sin interés de 70 millones de pesetas y con posterioridad aportar a la sociedad la totalidad del solar que se valorará en un 17,5 por ciento del precio de venta del suelo urbanizado.

### 3.9 PASIVOS FINANCIEROS

Se desglosan a continuación los cobros y pagos durante 1992 motivados por los distintos préstamos en vigor, así como el saldo dispuesto de cada préstamo a inicio y final del ejercicio y las condiciones en que fueron contratados.

<u>Entidad</u>	<u>T. int.</u>	<u>Condiciones amortización</u>	<u>Saldo</u>		<u>Saldo</u>	
			<u>1.1.92</u>	<u>Nuevos</u>	<u>Amortiz.</u>	<u>31.12.92</u>
Elkar- kidetza	9	15 anualidades crecientes de amortiz. e intereses desde 1990 al 2004	47.565		848	46.717
BBK	Mibor + 0,5	40 trimestralidades crecientes de amortiz. e intereses desde 11.94 hasta 8.04	-	13.000	-	13.000
BBK	13,5	40 trimestralidades crecientes de amortiz. e intereses desde 4.88 hasta 1.98	5.371	-	590	4.781
Varios préstamos menores			1.668	-	1.149	519
<b>Total endeudamiento</b>			<b>54.604</b>	<b>13.000</b>	<b>2.587</b>	<b>65.017</b>
Cuotas años anteriores					<u>4.564</u>	
Total gastos reconocidos capítulo 9					7.151	

Durante 1992 el Ayuntamiento contrató un préstamo de 225 millones de pesetas del que había dispuesto de los 13 millones del anterior cuadro.

### 3.10 RESULTAS DE GASTOS

El siguiente cuadro detalla las variaciones producidas durante 1992 en los saldos a pagar provenientes de ejercicios anteriores:

	----- Movimiento -----		Saldo <u>31 DIC 92</u>	Gastos <u>de 1992</u>	No <u>exigible</u>
	Saldo <u>1 EN 92</u>	Pagos			
Operaciones corrientes:					
De 1991	13.659	9.586	4.073		3.857
De 1990 y anteriores	5.241	4.266	975		975
	<u>18.900</u>	<u>13.852</u>	<u>5.048</u>	<u>-</u>	<u>4.832</u>
Operaciones de capital 1991:					
Urbaniz. plaza Cotarro y otras	23.000	23.000			
Camino rurales	14.000	11.767	2.233	10.894	
Reformas Casa Consistorial	12.000	5.324	6.676	10.506	1.495
Casa cultura, 7ª fase	12.000	9.904	2.096	9.904	2.096
Mejoras cementerio, etc.	10.000	9.290	710	7.159	710
Obras pendientes	8.000	5.980	2.020	5.455	2.020
Compra patrimonio suelo	5.000		5.000		5.000
Incrementos de proyectos	4.434	2.389	2.045	1.717	2.045
Tribuna y vestuario campo fútbol	4.140	2.145	1.995	3.404	736
Urb. antiguo lavadero	4.000	3.411	589	1.248	
Monumentos Minero y D.Ibarruri	3.700	500	3.200	500	3.200
Acceso cement. Gallarta	2.423	1.921	502	1.921	502
Compra equipos informáticos	2.000	2.000		2.000	
Acera Los Heros	2.000	1.502	498	1.502	498
Piscina municipal	2.000	254	1.746	254	1.746
Varios	226	108	118		
Ops. capital 1990 y anteriores	83.418	61.308	22.110	19.305	22.110
	<u>192.341</u>	<u>140.803</u>	<u>51.538</u>	<u>75.769</u>	<u>42.158</u>
Total resultas	<u>211.241</u>	<u>154.655</u>	<u>56.586</u>	<u>75.769</u>	<u>46.990</u>

Del saldo pendiente de pago a 31 de diciembre de 1992 por 56.586 miles de pesetas, 46.990 no eran exigibles según se detalla en el anterior cuadro.

Adicionalmente, los importes señalados en la columna "Gasto de 1992" detallan aquellos pagos realizados con cargo a resultas que se corresponden con obras ejecutadas durante 1992.

#### **4. ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE ABANTO Y CIERVANA A LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

A la vista del Informe emitido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas sobre los Resultados de la Fiscalización del Ayuntamiento de Abanto y Ciervana del ejercicio 1992, aprobado en su sesión plenaria de 23/12/93, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1/88 se expresan las siguientes:

##### **JUSTIFICACIONES:**

1 - Que las cifras contenidas en sus cuatro apartados concuerdan perfectamente con las conocidas por esta Corporación. Sin embargo, las cuestiones relacionadas con el procedimiento de aprobación y reconocimiento de gastos, vienen motivadas por la situación política de la Corporación durante la mayor parte del ejercicio 1992, donde la carencia de mayoría absoluta impedía la adopción de acuerdos en lo que respecta a modificaciones presupuestarias planteadas por esta Alcaldía tendentes a solventar las deficiencias señaladas que, sin embargo, fueron rechazadas por el Pleno de la Corporación.

2 - Que no se puede olvidar la situación económica y social de la Margen Izquierda y Zona Minera, donde nos encontramos y el papel dinamizador que representa el Ayuntamiento. De este modo, la deuda generada ha sido asumida por la Corporación, dando prioridad a los compromisos alcanzados con los proveedores que, en su mayoría, residen en el área mencionada.

3 - Que esta situación de deuda y su consiguiente pago, se ha ido realizando con la mayor eficacia y rigor posible, evitando, en la medida de nuestras posibilidades, el ocasionar perjuicios a los proveedores. Al mismo tiempo, se han establecido medidas adicionales de contención del gasto a fin de absorber lo antes posible la mencionada desviación.

4 - Que por parte de esta Corporación, se asumen las conclusiones y recomendaciones realizadas por el Tribunal Vasco de Cuentas, de modo que ya se han adoptado algunas medidas tendentes a eliminar las deficiencias señaladas en su informe.

5 - Las medidas adoptadas en cumplimiento de las conclusiones y recomendaciones del informe del Tribunal Vasco de Cuentas son las siguientes:

- Nuevo procedimiento para la autorización, fiscalización y control del gasto: Inicialmente se hace la propuesta de gasto con el visto bueno del responsable del área, a continuación se fiscaliza por Intervención y por último se aprueba el mismo en Comisión de Gobierno.

- Puesta en marcha del sistema de información contable SICAL, teniendo lugar de forma simultánea la formación del personal de Intervención afectado y la creación de las bases presupuestarias del ejercicio 94 en este nuevo sistema.
- Se está realizando una auditoría del ejercicio 93 con el fin de depurar al máximo cuantos datos sean necesarios para que la migración del antiguo sistema de información contable al SICAL, se produzcan con datos reales y ajustados. De este modo, se podrá completar y actualizar los resultados del trabajo de fiscalización realizado por el Tribunal Vasco de Cuentas, ya que su informe se restringe solamente al Estado de Gastos de la liquidación del presupuesto para 1992.



Herri Kontuen  
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco  
de Cuentas Públicas

AVUIA 11, 48001 LEIOA (VIZCAYA)  
-TEL. 944 22 99 41 - FAX. 944 22 99 42  
E-MAIL: [herri.kontuen@euzkadi.eus](mailto:herri.kontuen@euzkadi.eus)