

Fiskalizazio Txostena
Informe de Fiscalización

Irurako Udala

Ayuntamiento de Irura

1997

Vitoria-Gasteiz, 1999ko irailak 24

Vitoria-Gasteiz, 24 de septiembre de 1999



Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas



AURKIBIDEA/ÍNDICE

SARRERA.....	1
ONDORIOAK	2
I. Legezketasuna betetzea	2
II. Kontularitzako alderdiak	3
III. Finantza analisia eta kudeaketa alderdiak	4
III.1 Finantza analisia	4
III.2 Kudeaketaren bestelako alderdiak eta gomendioak	7
INTRODUCCIÓN.....	11
CONCLUSIONES	12
I. Cumplimiento de la legalidad	12
II. Aspectos contables.....	13
III. Análisis financiero y aspectos de gestión.....	14
III.1 Análisis financiero.....	14
III.2 Otros aspectos de gestión y recomendaciones	17
ANEXOS.....	21
A.1 Análisis de la contratación	21
A.2 Cuentas anuales.....	22



Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

SARRERA

Herri-Kontuen Euskal Epaitegiak bera araupetzen duen 1/88 Legean finkatutakoari jarraiki, Irurako Udalak 1997ko urtealdian izan duen ekonomia-finantza jarduerari buruzko txosten hau mamitu du, 1998ko martxoa-1999ko martxoa bitarteko Urteko Lan Programan barne hartu zena.

Lana udal jardueraren gaineko azterketa-diagnostikoa egitea izan da eta honenbestez, azterlanak ez ditu bete-beteko fiskalizazioan gauzatu ohi diren prozedura guztiak egin eta froga laburtuak aplikatu dira, bai luzerari dagokionez, baita horien sakontasunari dagokionez ere.

Hona hemen aztertu ditugun alorrak: antolakuntza orokorra, aurrekontu eta kontularitzako kontrolak, tributuen kudeaketa eta dirubilketan erabili diren prozedurak, langileen kudeaketa, zerbitzu eta obren kontratazioa eta dirulaguntzak ematea.

Txostenak iritzirik ematen ez badu ere Udalak ezargarria zaion lege araudia bete izanari buruz, ezta finantza-auditoretzako iritzirik ere onartutako Kontu Orokorrari buruz, gure azterketan zehar aurkitu ditugun alderdi aipagarriak Ondorioen I. eta II. idazpuruetan bildu ditugu.

Ondoren, III.1 idazpuruak udalaren finantza-analisia erakusten du eta III.2 idazpuruak, berriz, udalaren kudeaketa hobetzeko iradokizun osagarriak proposatzen ditu.

Irurako udalak 96.12.31n 743 biztanle zituen; Gipuzkoako Uren Partzuergoaren eta Herri Irakaskuntza Mankomunitatearen (irakaskuntza zentro bat mantentzeko) atal da, eta Tolosaldea Garatzen, SA baltzuan (eskualdeko garapen ekonomikorako baltzua) parte hartzen du.



Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

ONDORIOAK

I. LEGEZKOTASUNA BETETZEA

Sarreraren atalean zehaztu dugun garapenarekin egin dugun azterlanean honako legehausteak azaleratu dira:

Aurrekontu eta kontularitzako araudia

- 1997. urtealdiko aurrekontua ez zuen Osokoak 97.9.23ra arte oniritzi, urtealdia hasi aurretik onartzeko betekizuna urratuz.

Ordura arte luzatutako aurrekontua egon zen indarrean. Gertakari hau ez zen gogoan hartu 1997ko martxoan Uren Partzuergoari 2,5 milioi pezetako ekarpena egiteko baimena eman zenean, izan ere, orduan ez baitzegoen horretarako diru-izendapenik; ezta ere, aldibateko langileen kontratazio nagusiak onartzerakoan ere, gauzatu aurretik aurrekontuan zuzkitu behar izan zirenak.

Azkenik, 1997ko aurrekontuari ez zitzaion derrigorrezkoa den Langileen Eranskina erantsi, gastuen 1. atalburuko izendapenak zehaztuz.

- Gastuak atzerapen handiz kontuataratzen dira eta honela, guk azterketa egin genuenean (1999ko martxoa) artean kontuataratu gabe zeuden 1998ko azken hiruhileko ordainketak. Ordainketa egin arte edo beranduago arte gastuak ez erregistratzeko praktikaren ondorioz, gastuen aurrekontuko aurrekontu- eta kontularitzako kontrola ez da eraginkorra.

Tributuei buruzko araudia

- Kudeaketa propioa duten zergei dagozkien lau erroldak ez ditu Alkateak onartzen (ibilgailuak, ur hornidura, zabor bilketa eta estolderia).

- Udalak ez du derrigorrezko dirubilketa prozedura ezartzen kudeaketa propioa duten zergetatik ordaindu gabeko ordainagiriak eskatzeko; orobat, ez ditu dagozkion premiabide eta berandutza gainkarguak likidatzen.

Funtzio Publikoa

- 97.9.2ko osokoak 1997rako Arcepafe ezartzea onartu zuen, 1996.aren %1eko igoerarekin, gehi 20.000 pezetako zenbateko finkoa. Estatuko Aurrekontu Orokorrei buruzko 1997rako Legeak (12/96 Legea, 17. art.) agintzen du urte horretako ordainsariek ez dutela 1996koekiko aldaketarik izango.



Administrazio Kontratazioa

1997an egindako ia kontratazio guztiak edo indarrean zeudenak kontratu txiki modura tramitatzeko mugaz beherakoak ziren, udalak duen tamainagatik eta duen inbertsio kopuru mugatuagatik.

Topografia lanen kontratazioa, 3,5 milioi pta.koa, eta ordezeko arauen aldaketa, 2,3 milioi pta. egin dituen dira legezko muga horiek gainditu dituzten kontratazio bakarrak eta publizitate eta lehiaketa printzipioak gorde gabe esleitu dira, aurrez Artekariak arauz fiskalizatzeko betekizuna bete gabe, aurrekontua edo plegu teknikoa egin gabe, ezta oinarri-arau administratiboen plegua ere, eta esleipen hartzaileari obligazio fiskal eta Gizarte Segurantzarekikoak gaurkotuak dituelako egiaztagiria eskatu gabe.

II. KONTULARITZAKO ALDERDIAK

Gure azterlanean, sarreran deskribatutako hedapena izan duenean, ondoko salbuespenak aurkitu ditugu, Diruzaintza gaindikinean eragina izango luketenak:

- Gizarte Segurantzako Ikuskaritzaren zigorra erregistratzeko dago, lan esparruan barne hartzen duen zerbitzuak alokatzeko kontratu bategatik: gaindikina 3 milioi pezetan urrituko luke (ikus IV.2 idazpurua).
- Erregistratutako inbertsio gastuak, 1997ko abenduaren 31n gastua egin gabe dagoela: hori zuzenduz gero, 3,4 milioi pezeta gehituko litzateke.
- Foru Diputazioak kudeatzen dituen zergetatik kobratzeko dagoena, erregistratu gabea (OHZ eta JEZ): zenbatetsi gabeko ondorioa.
- 97.12.31n ordaintzeko dauden 2. kapituluko ordainagiriak, kontularitzan erregistratu gabeak: zenbatetsi gabe.



III. FINANTZA ANALISIA ETA KUDEAKETA ALDERDIAK

III.1 FINANTZA ANALISIA

Geroko inbertsio programen finantzaketa, batik bat, honako aldaki hauen baitakoa da: bi barneko aldaki, eragiketa arruntek sortutako emaitza eta zorpidetza handiagoa sortzeko aukera; eta kanpoko aldaki baten baitakoa, beste erakunde batzuetatik dirulaguntzak eskuratzekoa.

Udalaren magnitude nagusiak azken urteetan, onartutako kontuetatik murriztuta, ondoko taulan jaso ditugu:

FINANTZA ANALISIA	Milioi pta.n								Mila pta.n/biztanleko	
	___Urtea___				___Urtea___				Erref. (*)	
	95	96	97	98	95	96	97	98	Gip	Eusk
1etik 3rako kapit. sarrerak.....	47	60	49	65	65	83	67	90	43	41
4. eta 5. kapit. sarrerak	40	49	52	54	54	67	72	75	75	70
A. Sarrera arruntak guztira	87	109	101	119	119	150	139	165	118	111
Langile gastuak.....	33	31	39	38	45	43	53	53	33	31
2. eta 4. kapit. gastuak.....	34	48	36	41	47	66	50	56	41	49
B. Funtzionamendu gastuak	67	79	75	79	92	109	103	109	74	80
Aurrezki gordina (A. - B.)	20	30	26	40	27	41	36	56	44	31
Finantza gastuak: 3. kapit.....	11	11	7	5	15	16	10	7	4	2
Emaitza arrunta	9	19	19	35	12	25	26	49	40	29
Jasotako kapital dirulaguntzak.....	3	3	1	3	4	3	1	4	17	21
6. eta 7. kapit. inbertsioak.....	5	14	8	23	7	19	11	32	55	47
12.31n Diruzaintza gaidikina	(33)	1	3	6	(45)	1	4	8	23	33
12.31n zorpidetza.....	69	95	87	77	94	131	120	106	55	30

(*)Gipuzkoa / Euskadiko 500 eta 1.000 biztanle bitarteko Udalen 1997ko batez bestekoak

Biztanleak: 743

Aurrezki gordina

Udalak 1997an biztanleko sortutako aurrezki gordina 36.000 pta./biztanlekoa izan da, erreferentzia modura hartutako gipuzkoako udalena baino txikiagoa (44.000); 1998an, ordea, nabarmen hobetu da, biztanleko 56.000 pta. eginez.

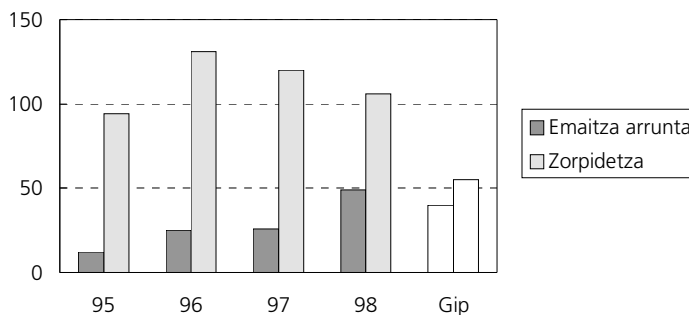
Udalaren sarrera eta gastu arrunten egituran bi egintza oinarritzko dira azpimarratzekoak:

- Sarrera fiskalak oso altuak dira, udalerrian industri ugari ezarri baita.
- Funtzionamendu gastuak erreferentziagai ditugun Gipuzkoako udalena baino askoz altuagoak dira (103.000 pta./biztanleko 74.000ren aldean), alde hau bereziki da azpimarragarria langile gastuetan (53.000 pta./ biztanleko 33.000ren aldean). Gastu arrunt gehiegizko hau udalak berak xehetasunez aztertu beharko luke.



EMAITZA ARRUNTA ETA ZORPIDETZA

Mila pta./bizt.



Biztanleko udal zorpidetza Gipuzkoako altuenetakoa da. Egoera honek, Udalak jakinarazi digunez, hamarkada hasieran egin ziren inbertsio handietan du jatorria (ur hornidura eta plaza urbanizatzeko lanak).

Aipatutako inbertsioek diruzaintza gaindikin negatibo handia ekarri zuten; hori zuzentzeko maileguak kontratatu zituzten, Finantza Saneamenduarako 4/96 FAn Batzar nagusiek baimendu behar izan zituztenak. FA honek Udalari 35 milioi pezetako maileguak hitzartzeko baimena ematen zion eta 1996-99 aldiari ezargarriak zitzaizkion baldintzak ezartzen zituen; bi dira bereziki aipatzekoak: gastu arruntari Kontsumoko Prezio Indizearen azpitik eustea eta aurreikusitako sarrerekiko balizko sarrera soberakinak zorra amortizatzeko erabiltzea.

Urteroko kontrol txostenek aurreikuspen horiek estu-estu hartuta ez direla betetzen erakusten badute ere, ikus daiteke txertatutako datu errealean bilakaera orokorra Arauarekin bat datorrela, aldaketa gutxi batzuk gora-behera: gastu arruntei eutsi egin zaie eta 25 milioi pezeta erabili dira azken bi urteetan maileguak amortizatzeko.

1998an finantza zamaren ehunekoak (3 eta 9. atalburuetako gastuak, sarrera arruntan artean zatituak) %13koa da, legeak agintzen duen %25eko mugatik nabarmen urruntzen dela; izan ere, muga honetatik aurrera beharrezkoa da Foru Diputazioaren baimena mailegu berriak kontratatuzko; udalak muga hori gainditzeak eragin zuen saneamendu prozesua.

Finantza gastuak konparatiboki altuak dira, zorpidetza handiaren pareko, baina murrizketa izugarria izan dute zorra amortizatzeko politikagatik eta interes tipoek izan dituzten etengabeko beheraldiengatik.

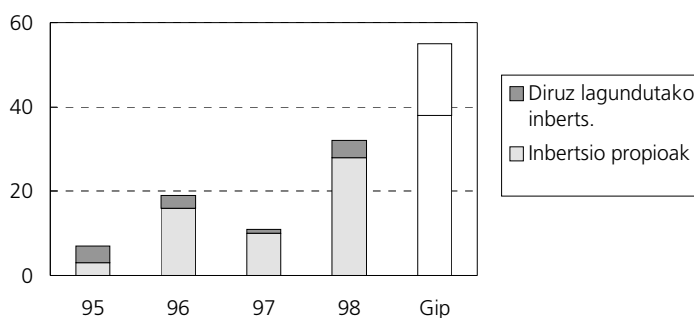


Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

INBERTSIOAK

Mila pta./bizt.



Aurreko taulan ikusi dugun moduan, aztergai izan dugun aldiko inbertsioak konparatiboki txikiak izan dira, izan ere, inbertsio berriak egiteko aukerak egoera honetan, mugatuak baitziren. Etorkizunean, Udalak bere emaitza arruntak hobetzeko politikari eutsi behar dio (autofinantzaketa), Saneamendu Planaren babesesan garatutakoa, zerbitzuen produkzio kostuen gainean eraginez, eta bereziki, langile gastuen gainean.

III.2 KUDEAKETAREN BESTELAKO ALDERDIAK ETA GOMENDIOAK

AURREKONTUAK ETA KONTABILITATEA

Helburu eta adierazleak. Sailkapen funtzionala.

1997ko Aurrekontuak ez zituen udal arduradun bakoitzak eskuratu beharreko helburuak besarkatzen; informazio hau oinarritzkoa da aurreikusi diren gastuen datu ekonomikoak osatzeko.

Hamaika programetan garapen funtzionala orokorrean egokia da baina hobetu daiteke, izan ere, programaren batek kopuru urriko aplikazio kopuru minimoa jasotzen baitu eta “ongizate komunitarioa” programak, berriz, udal zerbitzu nagusiak gehitzen ditu.

Aurrekontuaren gastu-zenbakiak eskuratu asmo diren urteko helburuekin osatzea komeniko litzateke, gerora jarraipena egitea bideratuko duen modu objetiboan.

Alderdi honi dagokionez, egungo garapen funtzionala berraztertu.

Hitzartutako gastuaren gaineko kontrola: D atala

Udalaren egungo egoeran artekaritzaren kontrola ez da gauzatzen harik eta dagokion ordainagiria iritsi arte. Eragiketak ordainketa unean edo ordaindu ondoren kontuetaratzen dira eta urtealdi itxieran ordaintzeko dauden kopuruak sartzen.

Kontabilitatea egunean eraman behar da eta kontularitzan kontrolatu jasotako ordainagiriak eta ordaintzeko daudenak (gastuen O atala).

Eskaeren kontrola ordainagiriaren iritsierari aurreratuko zaio, gutxienez 100.000 pta. inguruko eta lehiaketak deitzeko gutxienerako mugen artean egiten diren eragiketei dagokienez.

Hau lortzeko eskaera-formulario bat egin beharko litzateke, baimena duten zinegotziek bete beharrekoa; hori artekaritzak fiskalizatuko luke, onartu eta kontuetaratu (baita izapidatu ere, baldin eta erosketen kudeaketa zentraltzeko aukera egiten bada). Hau guztia legez derrigorrezkoa ez bada ere, une honetan gastuen D atala kontuetaratzea gomendatzen dugu eta hori erraza da, izan ere, egungo kontabilitate-aplikazioak horretarako bide ematen baitu.

Ondare kontabilitatea

Udalak ez ditu Kontabilitate Publikoaren Planeko ondare kontuak egiten eta indarreko araudia urratzen du, nahiz eta aurkezten duen Ondarearen Administrazio Kontu bat, finantzetxeekiko ondasun eta zorren zerrenda barne hartzen duena.

Kontabilitate Publikoaren Planeko finantza egoerak garatu.



TRIBUTUEN KUDEAKETA ETA DIRUBILKETA

Udalak zuzen likidatzen du industri pabeloien eskualdaketetan Lursailen Balioaren Igoeraren gaineko Zerga; aldiz, garrantzia txikia dutelako, atzeratu egin ditu etxebizitzaren eskualdaketek eragindako likidazioak. Udalak adierazi digunez, azken hiru urtealdiak likidatzeko zain daude.

Etxebizitzaren eskualdaketek eragiten duten plusbalia likidatu (ez ahantzi iraungipen epea 4 urtetara murriztu dela).

Ibilgailuen erroldak ordaingabeen kopuru handiak ditu (1997an erroldaren %12 geratu da kobratu gabe) eta oso mugimendu txikiko kobratzeko dauden saldo zaharrak pilatzen ditu (kobratzeko dauden 0,8 milioi pezetatik 17.000 pta. kobratu dira).

Ibilgailuen erroldaren edukia aztertu eta informazioa eskatu, bai ibilgailu zaharrena, bai behin eta berriz ordaindu gabeko ordainagiriena ere, eta helbideratze ehuneko gehitu, ur- eta zabor-tasena baino txikiagoa dena. Kudeaketa propioa duten zerga guztietan derrigorrezko dirubilketa prozedura erabili.

Kudeaketa propioa duten tributuen kobratzeko saldoen kontularitzako oharpenak urteko itxieraren ondorioz egiten dira. Zuzena tributu erroldak onartzen diren unean sarrera modura kontuetaratzea da, hartara, kontularitzako erregistroek zor saldoen berri urtean zehar eman dezaten eta aldi berean, tributu-garrantzia duten ebazpenen erakusgarri izan daitezten (baliogabetzeak, kobrantzak, e.a.).

Aurrekontu Likidazioaren zordunen zenbakiak justifikatu egin behar dira zerrenda izendun xehekatu bitartez eta, ahal izanez gero, kontabilitatearen datu-base propioetatik eskuratutako zerrenden bitartez (informazio hau xehetasunez jaso behar duena).

Zuzendu aipatutako alderdi horiek.

OHZ eta JEZen dirubilketa Foru Diputazioari eskuordetua dago eta Udalak hiruhilero sartzen dituen kobrantzak soilik erregistratzen ditu.

Gainerako zergekin bezalaxe, komenigarria da sarrerak kobratzeko eskubidea sortzen den unean aitortzea, kobrantzak dagozkion urtealdiari esleituz; horretarako, Udalak Diputazioari beharrezkoak diren eta aurreikusi diren



xehetasunak igortzeko eskatuko dio, zehazki, indarreko hitzarmenen 14. eta 15. baldintzen eraginez.

LANGILERIA

Aldibateko lan kontratupeko langileria kontratatzea

Udalak aldibateko langile beharrianak dituenean INEMera jotzen du; honek izangaiak proposatzen ditu eta orokorrean, zinegotzi, langile-ordezkarri eta udal idazkariak osatutako epaimahai batek balioztatzen ditu. 1997ko urtealdian zehar, aldibateko lan kontratupeko langileak kontratatzeko bi prozesu garrantzitsu gauzatu dira; batetik, 4 pertsona kontratatu dira hilabeterako ekainean, uholdeak direla eta, eta beste 4 pertsona hiru hilabetetarako irailean, Diputazioaren enplegua sustatzeko programaren baitan. Orobat, langile batek sei hilabetetan baja egoeran zegoen langile finko bat ordezkatu du.

Prozesuari publikitatea eta berme formal handiagoa eman (Euskal Funtzio Publikoari buruzko 6/89 Legearen 33.1 art.). Garrantzia txikiagoa duten kontratazioetarako INEM bezalako entitateetara edo antzekoetara jotzen bada, publikoki jakinarazi hori izango dela jarraituko den bidea, hartara, interesa dutenak zerrendetan izena eman dezaten.

Lanpostuen zerrenda

Udaletxeko funtzionarioen ordainsarien egitura ez da Euskal Funtzio Publikoari buruzko 6/89 Legearen 77tik 81era bitarteko artikuluetan finkatutakora eta 207/90 dekretuan ematen zaion garapenera egokitzen. Alderik garrantzitsuena da udalean osagarri guztiak lanpostuaren maila soilik gogoan hartuta ematen direla.

Lanpostuen zerrenda osatu, ordainsari-kontzeptuak ezargarria zaion araudiari egokituz.

Gizarte Segurantzaren zigorra

Udal aparejadorea 1987an kontratatu zen zerbitzu-alogera erregimenarekin. 1997ko apirilean Gizarte Segurantzak Udalean ikuskaritza egin zuen eta langile honekiko lotura lan esparrukoa zela ondorendu zuen; honen ondorioz, langileari alta eman behar zitzaion entitate honetan eta 3 milioi pezetako kuoten ordainketa eskatu zuen. Interpretazio hau Lan arloko epaitegiaren 97.12.4ko epaiak baitetsi zuen; izan ere, 97.9.16ko alkatetza-dekretuak langilea kaleratzeko akordioa hartu baitzuen eta langileak horren aurka aurkeztutako errekurtsuaren ondorioa izan baitzen epaia.

KONTRATAZIOA ETA GASTUAK

Kontrataziorako legezko mugak

Araudiak kontratu txikientzako finkatzen duen 2 milioi pezetako legezko muga oso altua da Udalarentzat eta praktikan ia lehiaketa prozesu guztiak publizitate eta lehiaketa printzipioak betetzetik salbuesten ditu.

Osokoak araudi orokorrak ezartzen dituenak baino muga estuagoak finkatzeko komenigarritasuna aztertu, kontratazio nagusienak, gutxienez, hainbat eskaintza egiteko eskaria luzatu ondoren esleitu daitezten.

Jaietako gastuak eta arkitekturen zerbitzu-sariak

Jaietako gastuek eragindako bost ordainketa-agindu nagusienak aztertu ditugu, guztira 1,8 milioi pezeta egin dutenak. Bertan ikusi dugu 0,3 milioi pezetako bi aginduk, musika-taldeen saioei dagozkienak, ordainketa justifikatzen duten jaso izanaren agiri eta banku-agiriak soilik jasotzen dituztela, baina ez zaizkio zergazko araudiari egokitzen eta ez dute emandako zerbitzu mota egoki zehazten.

Honez gain, arau subsidiarioak aldatzeagatiko zerbitzu-sariak, 1,8 milioi pezetakoak, Arkitekturen Elkargoari balegozkio bezala erregistratzen dira eta arkitekturen ez da honen izenean ari, dagokion profesionariaren kontura baizik. Egintza honek eragina du hirugarrengoen harremanen gaineko zerga aitortzearen, 347 eredu-orria.

BESTELAKO ALDERDIAK

Agirien antolakuntza

Alderdi honek berebiziko garrantzia hartzen du erakunde publikoetan gardentasun printzipioa gorde behar delako eta tramitazio administratiboan hainbat atalek esku hartzen dutelako. Dokumentazioaren kontrol maila, orokorrean egokia bada ere, ez dago espedienteak kontrolpetzeko sistema bateraturik, Alkatearen dekretuak edo osoko akordioak justifikatzen dituztenei arreta berezia eskaini beharko liekena.

Sarreraren erregistroari ere ez zaio dagokion garrantzia ematen; bertan bereizi egin behar dira ordainagiriak gainerako agirietatik, azken hauen administrazio prozesua modu sistematikoan kontrolpetzeko (ordainagirik sarrera ugari eragiten dituzte, baina ez dituzte geroko espedienteak behar).

Espedienteak kontrolpetzeko sistema integratua ezarri.



INTRODUCCIÓN

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/TVCP, conforme a lo establecido en la Ley 1/88, reguladora del mismo, ha realizado este informe sobre la actividad económico-financiera del ayuntamiento de Irura en el ejercicio 1997, incluido en el Programa Anual de Trabajo marzo 1998-marzo 1999.

El trabajo realizado ha consistido en un análisis diagnóstico de la actividad municipal, por lo que debe señalarse que no se han seguido en la revisión todos los procedimientos propios de una fiscalización completa, habiéndose aplicado pruebas abreviadas, tanto en su extensión como en los alcances de las mismas.

Las áreas analizadas han sido las siguientes: organización general, controles presupuestarios y contables, procedimientos aplicados en la gestión y recaudación de tributos, gestión de personal, contratación de servicios y obras, y otorgamiento de las subvenciones.

Aunque el informe no emite una opinión sobre el cumplimiento por el Ayuntamiento de la normativa legal que le es aplicable, ni una opinión de auditoría financiera sobre la Cuenta General aprobada, los aspectos parciales encontrados en la revisión se describen en los epígrafes I y II de las Conclusiones.

A continuación, el epígrafe III.1 presenta un análisis financiero del Ayuntamiento, y el III.2 propone una serie de sugerencias complementarias para mejorar la gestión del mismo.

El Ayuntamiento de Irura tenía a 31.12.96 una población de 743 habitantes, formando parte del Consorcio de Aguas de Gipuzkoa y de la Mancomunidad Herri Irakaskuntza (para el mantenimiento de un centro de enseñanza), y participa en la sociedad Tolosaldea Garatzen, SA (para el desarrollo económico comarcal).



CONCLUSIONES

I. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

En nuestra revisión, realizada con el alcance descrito en la introducción, se han detectado los siguientes incumplimientos de legalidad:

Normativa presupuestaria y contable

- El presupuesto del ejercicio 1997 no fue aprobado por el Pleno hasta el 23.9.97, incumpliendo el requisito de su aprobación con anterioridad al inicio del ejercicio.

Hasta esa fecha estuvo vigente el presupuesto prorrogado. Este hecho no se tuvo en cuenta al autorizar en marzo de 1997 la aportación al Consorcio de Aguas por 2,5 millones de ptas, momento en que no se disponía de consignación para ello, ni al aprobar las principales contrataciones de personal temporal, que debieron dotarse presupuestariamente antes de materializarse.

Por último, no se acompañó al presupuesto de 1997 del preceptivo Anexo de Personal detallando las consignaciones del capítulo 1 de gastos.

- La contabilización de los gastos se realiza con retrasos importantes, y así en las fechas de nuestra visita (marzo de 1999) no se habían contabilizado aún los pagos del último trimestre de 1998. La práctica de no registrar los gastos hasta el momento de su pago, o con posterioridad al mismo, hace que no opere el control presupuestario y contable del presupuesto de gastos.

Normativa tributaria

- Los cuatro padrones correspondientes a los tributos de gestión propia (vehículos, suministro de agua, recogida de basuras y alcantarillado) no son aprobados por el Alcalde.

- El Ayuntamiento no aplica el procedimiento de recaudación ejecutiva para exigir los recibos impagados de los tributos de gestión propia, ni liquida los recargos de apremio y demora procedentes.

Función pública

- El Pleno de 2.9.97 aprobó la aplicación para 1997 del Arcepafe, con un incremento respecto de 1996 del 1% más un importe fijo de 20.000 pesetas. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (Ley 12/96, art. 17) establece que las retribuciones de ese año no debían experimentar variación con respecto a las de 1996.



Contratación administrativa

- La práctica totalidad de las contrataciones realizadas o en vigor durante 1997 eran inferiores a los límites para su tramitación como contratos menores, debido al tamaño del Ayuntamiento y al limitado volumen de sus inversiones.

Tan sólo la contratación de trabajos topográficos, por 3,5 millones de ptas y la modificación de las normas subsidiarias, por 2,3 millones de ptas, superan dichos límites legales, y han sido adjudicados sin respetar los principios de publicidad y concurrencia, sin cumplir con el requisito de fiscalización formal previa por el Interventor, sin confeccionar un presupuesto o pliego técnico ni un pliego de bases administrativas, y sin exigir al adjudicatario la certificación de estar al corriente de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.

II. ASPECTOS CONTABLES

En nuestra revisión, realizada con el alcance descrito en la introducción, se han detectado los siguientes salvedades que influirían en la determinación del Remanente de tesorería:

- Sanción de la Inspección de la Seguridad Social pendiente de registro, por un contrato de arrendamiento de servicios que considera dentro del ámbito laboral: disminuiría el remanente en 3 millones de ptas (ver epígrafe IV.2).
- Gastos de inversión registrados, sin que el gasto esté realizado a 31 de diciembre de 1997: su corrección lo aumentaría en 3,4 millones de ptas.
- Pendiente de cobro sin registrar de los impuestos que gestiona la Diputación Foral (IBI e IAE): efecto no cuantificado.
- Facturas del capítulo 2 pendientes de pago a 31.12.97 y sin registro contable: no cuantificadas.



III. ANÁLISIS FINANCIERO Y ASPECTOS DE GESTIÓN

III.1 ANÁLISIS FINANCIERO

La financiación de futuros programas de inversión depende, fundamentalmente, de dos variables internas, el resultado generado por las operaciones corrientes y la posibilidad de incurrir en un mayor endeudamiento, y de otra externa, la de conseguir subvenciones de otras instituciones.

Las principales magnitudes del Ayuntamiento en los últimos años, deducidas de sus cuentas aprobadas, se presentan en el siguiente cuadro:

ANÁLISIS FINANCIERO	En millones de ptas.				En miles-ptas/habitante				Refs. (*)	
	____Año____				____Año____					
	95	96	97	98	95	96	97	98	Gip	Eusk
Ingresos caps. 1 a 3.....	47	60	49	65	65	83	67	90	43	41
Ingresos caps 4 y 5	40	49	52	54	54	67	72	75	75	70
A. Total ingresos corrientes	87	109	101	119	119	150	139	165	118	111
Gastos de personal.....	33	31	39	38	45	43	53	53	33	31
Gastos caps. 2 y 4.....	34	48	36	41	47	66	50	56	41	49
B. Gastos de funcionamiento	67	79	75	79	92	109	103	109	74	80
Ahorro bruto (A. - B.)	20	30	26	40	27	41	36	56	44	31
Gastos financieros : cap. 3.....	11	11	7	5	15	16	10	7	4	2
Resultado corriente	9	19	19	35	12	25	26	49	40	29
Subvenciones de capital recibidas	3	3	1	3	4	3	1	4	17	21
Inversiones caps. 6 y 7.....	5	14	8	23	7	19	11	32	55	47
Remanente de tesorería a 31.12.....	(33)	1	3	6	(45)	1	4	8	23	33
Endeudamiento a 31.12.....	69	95	87	77	94	131	120	106	55	30

(*) Medias en 1997 de los Aytos entre 500 y 1.000 hab. de Gipuzkoa / Euskadi

Habitantes: 743

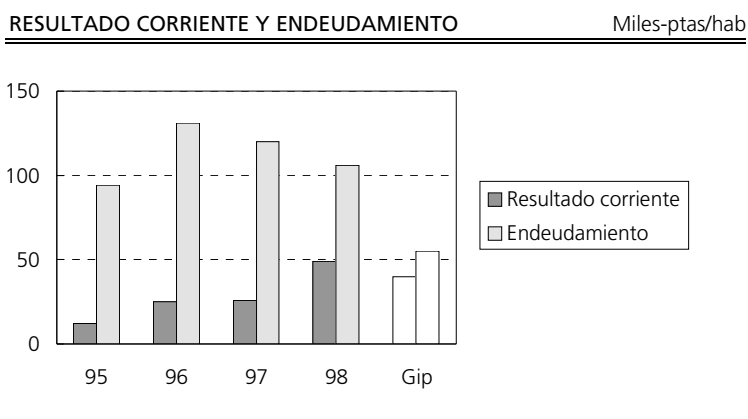
Ahorro bruto

El ahorro bruto por habitante generado por el Ayuntamiento en 1997, 36.000 ptas/habitante, es inferior al de los ayuntamientos guipuzcoanos tomados como referencia (44.000), si bien mejora sustancialmente en el año 1998 pasando a ser de 56.000 ptas/habitante.

Dos son los hechos fundamentales a resaltar en la estructura de ingresos y gastos corrientes del Ayuntamiento:

- Los ingresos fiscales son muy elevados, debido a la alta implantación de industrias en el municipio.
- Los gastos de funcionamiento son muy superiores a los de los ayuntamientos guipuzcoanos de referencia (103.000 ptas/habitante frente a 74.000), diferencia que es especialmente importante en los gastos de personal (53.000 ptas/habitante frente a 33.000).

Este exceso de gasto corriente debería ser objeto de un análisis detallado por el propio Ayuntamiento.



El endeudamiento municipal por habitante es uno de los más elevados de Gipuzkoa. Esta situación se motiva, según comentarios del Ayuntamiento, en las importantes inversiones realizadas a inicios de la década (abastecimiento de agua y urbanización de la plaza).

Las inversiones citadas originaron un importante remanente de tesorería negativo, que fue regularizado contratando préstamos que hubieron de ser autorizados por las Juntas Generales en la NF 4/96 de Saneamiento Financiero. Ésta autorizaba al Ayuntamiento a concertar préstamos por 35 millones de ptas, y establecía unos requisitos aplicables al período 1996-99, de entre los que destacan los dos siguientes: contención del gasto corriente por debajo del IPC, y destinar los posibles excesos de ingresos sobre los previstos a amortizar deuda

Aunque los informes anuales de control ponen de manifiesto el incumplimiento de dichas previsiones en términos estrictos, puede observarse que la evolución general de los datos reales agregados está en consonancia con la Norma, con escasas variaciones: los gastos corrientes se han contenido, y se han empleado 25 millones en los dos últimos años en la amortización de préstamos.

En 1998, el porcentaje de carga financiera (gastos de los capítulos 3 y 9 divididos entre los ingresos corrientes) se sitúa en un 13%, alejándose ya sustancialmente del límite legal del 25% a partir del cual es necesaria la autorización de la Diputación Foral para contratar nuevos préstamos, cuya superación por el Ayuntamiento originó el proceso de saneamiento.

Los gastos financieros siguen siendo comparativamente elevados, acordes con el importante endeudamiento, pero se han visto reducidos sustancialmente por la política de amortización de la deuda, y por las continuas rebajas experimentadas por los tipos de interés.

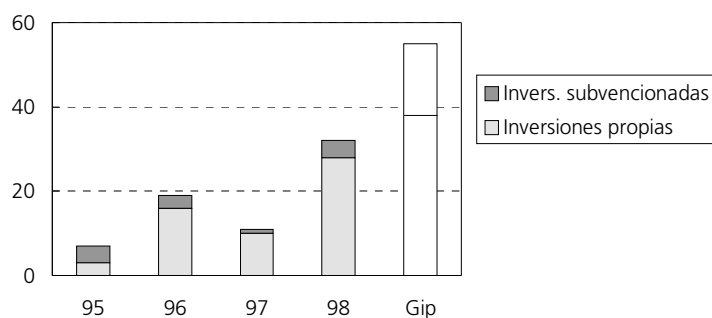


Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

INVERSIONES

Miles-ptas/hab.



Como se observa en el cuadro anterior, las inversiones en el período analizado han sido de importes comparativamente pequeños, ya que las posibilidades de realizar nuevas inversiones, en esta situación, se veían limitadas. En el futuro, el Ayuntamiento debe continuar con la política de mejora de sus resultados corrientes (autofinanciación) desarrollada en el marco del Plan de Saneamiento, actuando progresivamente sobre los costes de producción de los servicios y, en especial, sobre los gastos de personal.

III.2 OTROS ASPECTOS DE GESTIÓN Y RECOMENDACIONES

PRESUPUESTOS Y CONTABILIDAD

Objetivos e indicadores. Clasificación funcional.

El Presupuesto para 1997 no incluía los objetivos a alcanzar por cada responsable municipal, información que es esencial para completar los datos económicos de los gastos previstos.

El desarrollo funcional en 11 programas es, en general, adecuado pero cabe alguna mejora ya que algún programa recoge un mínimo número de aplicaciones de escasa cuantía, mientras que el programa “bienestar comunitario” agrega los principales servicios municipales.

Convendría completar las cifras de gastos del Presupuesto con los objetivos anuales a alcanzar, de una forma objetiva que permita su seguimiento posterior.

Revisar el actual desarrollo funcional en el sentido citado.

Control del gasto comprometido: fase D

El control de intervención no opera, en la situación actual del Ayuntamiento, hasta que llega la factura correspondiente. La contabilización de las operaciones se realiza en el momento del pago o con posterioridad al mismo, introduciendo los importes pendientes de pago al cierre del ejercicio.

Llevar la contabilidad al día, y controlar contablemente las facturas recibidas y pendientes de pago (fase O de gastos).

El control de los pedidos debe anticiparse a la llegada de la factura, por lo menos para las operaciones comprendidas, orientativamente, entre unas 100.000 ptas y los límites mínimos para la convocatoria de los concursos.

Esto se conseguiría estableciendo un formulario de pedido a rellenar por los concejales autorizados, que sería fiscalizado por intervención, aprobado y contabilizado (incluso tramitado, si se opta por centralizar la gestión de compras). Si bien no es legalmente obligatorio, se recomienda que en este momento se contabilice la fase D de gastos, lo que resulta sencillo dado que la aplicación de contabilidad actual lo permite.

Contabilidad patrimonial

El Ayuntamiento no elabora las cuentas patrimoniales del Plan de Contabilidad Pública incumpliendo con la normativa vigente, aunque sí presenta una Cuenta de Administración



del Patrimonio, en la cual incluye la relación de bienes y de las deudas con entidades financieras.

Elaborar los estados financieros del Plan de Contabilidad Pública.

GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE TRIBUTOS

El Ayuntamiento liquida correctamente el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de las transmisiones de pabellones industriales, retrasando, por su escasa relevancia, las liquidaciones por transmisiones de viviendas. Según comentarios del Ayuntamiento, los tres últimos ejercicios permanecen pendientes de liquidar.

Liquidar la plusvalía por transmisiones de las viviendas (sin olvidar que el plazo de prescripción se ha visto reducido a 4 años).

El padrón de vehículos tiene importantes cifras de impagos (en 1997 ha quedado sin cobrar el 12% del padrón), y acumula saldos antiguos pendientes de cobro con muy poco movimiento (17.000 ptas cobradas de un total de 0,8 millones de ptas pendientes).

Revisar el contenido del padrón de vehículos, requiriendo información tanto sobre los vehículos antiguos como sobre los recibos reiteradamente impagados, e incrementar el porcentaje de domiciliación que es inferior al de las tasas de agua y basuras. Aplicar el procedimiento de recaudación ejecutiva en todos los tributos de gestión propia.

Las anotaciones contables de los saldos pendientes de cobro de los tributos de gestión propia se realizan con motivo del cierre anual. Lo correcto es contabilizar los padrones tributarios como ingreso en el momento en que son aprobados, de manera que los registros contables informen de los saldos pendientes durante el año y, a la vez, sean reflejo de las resoluciones con transcendencia tributaria (anulaciones, cobros, etc.).

Las cifras de deudores de la Liquidación del Presupuesto deben justificarse con relaciones nominativas detalladas, y, a ser posible, obtenidas de las propias bases de datos de la contabilidad (que debe recoger esta información en detalle).

Corregir los aspectos mencionados.

La recaudación del IBI e IAE está delegada a la Diputación Foral, registrando el Ayuntamiento tan solo los cobros que ingresa trimestralmente.



Al igual que en el resto de tributos, es conveniente reconocer los ingresos cuando se genera el derecho de cobro, asignando los cobros al ejercicio a que corresponda, para lo que el Ayuntamiento deberá exigir a Diputación la remisión de los detalles necesarios y previstos, en particular, por las cláusulas 14 y 15 de los convenios en vigor.

PERSONAL

Contratación de personal laboral temporal

El Ayuntamiento plantea habitualmente sus necesidades de personal temporal al INEM, que propone candidaturas que valora un tribunal compuesto, generalmente, por concejales, representantes del personal y el Secretario municipal. Durante el ejercicio 1997 se han realizado dos procesos algo importantes de contratación de trabajadores temporales, 4 personas por un mes en junio, con motivo de las inundaciones y otras 4 por tres meses en septiembre, dentro del programa de fomento de empleo de la Diputación. Asimismo un trabajador ha sustituido durante 6 meses a un empleado fijo que estaba en situación de baja.

Dotar al proceso de publicidad y mayores garantías formales (art. 33.1 de la Ley 6/89 de la Función Pública Vasca). Si se recurre a entidades de colocación como el INEM o similares para las contrataciones menos importantes, dar conocimiento público de que éste va a ser el procedimiento a seguir, para que los interesados puedan incorporarse a las listas.

Relación de puestos de trabajo

La estructura retributiva de los funcionarios del Ayuntamiento no se adecuaba a la fijada en los artículos 77 a 81 de la Ley 6/89 de la Función Pública Vasca, y a su desarrollo en el decreto 207/90. La diferencia más importante estriba en que, en el Ayuntamiento, todos los complementos se asignan considerando únicamente el nivel del puesto.

Completar la relación de puestos de trabajo, adecuando los conceptos retributivos a la normativa aplicable.

Sanción de la Seguridad Social

El aparejador municipal fue contratado en 1987 en régimen de arrendamiento de servicios. En abril de 1997 la Seguridad Social practicó inspección al Ayuntamiento, concluyendo que la relación con este empleado era del ámbito laboral, lo que exigía el alta del trabajador en esta entidad, y exigiendo el ingreso de cuotas por 3 millones de ptas. Esta interpretación fue confirmada por Sentencia del Juzgado de lo Social de 4.12.97, motivada en el recurso del empleado contra el decreto de alcaldía de 16.9.97 que acordaba su despido.

CONTRATACION Y GASTOS

Límites legales de contratación

El límite legal de 2 millones de ptas establecido por la normativa para los contratos menores es muy elevado para el Ayuntamiento, eximiendo en la práctica a casi todos sus procesos de licitación de los principios de publicidad y concurrencia.

Analizar la conveniencia de establecer por el Pleno unos límites más estrictos que los de la normativa general, de modo que las principales contrataciones se adjudiquen, al menos, tras la petición de varias ofertas.

Gastos de fiestas y honorarios de arquitectos

Hemos revisado los cinco principales mandamientos de pago por gastos de fiestas, 1,8 millones de ptas, comprobando que dos, por 0,3 millones de ptas correspondientes a actuaciones de grupos musicales, incluyen solo recibís y documentos bancarios que justifican su pago, pero no se adecúan a la normativa tributaria ni especifican adecuadamente el tipo de servicio prestado.

Además, los honorarios por modificación de normas subsidiarias, 1,8 millones de ptas, se registran como correspondientes al Colegio de Arquitectos, que no actúa en su nombre sino por cuenta del profesional correspondiente. Este hecho afecta a la declaración fiscal de relaciones con terceros, modelo 347.

OTROS ASPECTOS

Organización documental

Este aspecto adquiere especial relevancia en los entes públicos por el principio de transparencia y por intervenir distintos órganos en la tramitación administrativa. Aunque el nivel de control de la documentación es, en general, adecuado, no existe un sistema integrado de control de expedientes, que debería prestar especial atención a los que justifican los decretos del Alcalde o los acuerdos plenarios.

Tampoco suele prestarse la importancia debida al registro de entradas, en el que deben diferenciarse las facturas (que originan numerosas entradas, pero no precisan expedientes posteriores) del resto de documentos, para controlar de modo sistemático el proceso administrativo de estos últimos.

Implantar un sistema integrado de control de expedientes.

ANEXOS

A.1 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN

La ejecución del gasto de los capítulos 2 y 6 del sector público local se regula, fundamentalmente, por las siguientes normas:

- Ley 7/85, Reguladora de Bases de Régimen Local/LRBRL.
- Real Decreto Legislativo 781/86, Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.
- Ley 13/95, de Contratos de las Administraciones Públicas/LCAP.
- Decreto 3410/75, Reglamento General de Contratación de Estado, y disposiciones modificativas del mismo.
- Decreto 1005/74, sobre Contratos de Asistencia con Empresas Consultoras o de Servicios.
- Real Decreto 2757/85, sobre Contratación de Trabajos Específicos y Concretos No Habituales.

El art. 57 de la LCAP exime de requisitos de publicidad y concurrencia a los denominados contratos menores, obras menores a 5 millones (art. 121 LCAP) y suministros y asistencias técnicas con presupuesto inferior a los 2 millones (arts. 177 y 202), importes que deben disminuirse hasta el 2% de los ingresos corrientes cuando esta cifra resulte inferior (disposición adicional 9ª) En el Ayuntamiento, el límite queda fijado así en 2 millones de ptas, independientemente del tipo de contrato.

Del total de compras e inversiones del Ayuntamiento, 36 millones en 1997, tan solo el suministro de electricidad, 7,6 millones, y una empresa de trabajos topográficos, 3,5 millones, superan el citado límite legal. Además, en marzo de 1997 se adjudicaron los trabajos de modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico, que no han originado gasto hasta el ejercicio 1998.

Estas dos últimos contratos se han tramitado sin respetar los principios de publicidad y concurrencia, y se han desarrollado de un modo informal, constando tan solo el acuerdo de adjudicación y las correspondientes facturas. Esta última deficiencia es muy importante, al carecer de una serie de elementos que consideramos fundamentales: presupuesto o condiciones técnicas que determinen las prestaciones a contratar, pliego administrativo que especifique los criterios para discriminar las ofertas, y certificado del adjudicatario de estar al corriente en sus obligaciones fiscales y sociales. Mención expresa debe hacerse al también incumplido requisito de fiscalización previa por el Interventor de todo decreto o acuerdo con transcendencia económica.



A.2 CUENTAS ANUALES

AYUNTAMIENTO DE IRURA / Cuentas anuales

A. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 1997

Millones de ptas.

INGRESOS	___Presupuesto___			Dchos. Obligs.	Cobros Pagos	Pdtes.	% Ejec.
	Inicial	Modif.	Defin.				
1.- Impuestos directos	31,6	-	31,6	30,3	27,3	3,0	96%
2.- Impuestos indirectos.....	1,0	-	1,0	0,6	0,6	0,0	60%
3.- Tasas y precios públicos.....	17,5	-	17,5	17,9	16,9	1,0	102%
4.- Transf. y subv. corrientes.....	45,5	2,0	47,5	51,5	50,1	1,4	108%
5.- Ingresos patrimoniales.....	1,1	-	1,1	0,8	0,2	0,6	73%
6.- Enajenación de inversiones.....	0,0	-	0,0	0	0	0	-
7.- Transf. y subv. de capital.....	0,8	-	0,8	0,9	0	0,9	112%
8.- Variac. activos financieros.....	0,0	0,5	0,5	0,5	0,4	0,1	100%
9.- Variac. pasivos financieros.....	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0%
TOTAL INGRESOS	97,5	2,5	100	102,5	95,5	7,0	102%
GASTOS							
1.- Gastos de personal.....	37,3	1,6	38,9	38,4	35,9	2,5	99%
2.- Compra bienes y servicios.....	29,8	2,0	31,8	30,7	29,4	1,3	97%
3.- Gastos financieros.....	7,8	(0,7)	7,1	7,1	7,1	0,0	100%
4.- Transf. y subv. corrientes.....	6,0	(0,5)	5,5	5,5	5,2	0,3	100%
6.- Inversiones reales.....	6,1	(0,6)	5,5	5,5	0,8	4,7	100%
7.- Transf. y subv. de capital.....	2,5	-	2,5	2,5	2,5	0,0	100%
8.- Variac. activos financieros.....	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	100%
9.- Variac. pasivos financieros.....	8,0	0,2	8,2	8,2	8,2	0,0	100%
TOTAL GASTOS	97,5	2,5	100,0	98,4	89,6	8,8	98%
INGRESOS - GASTOS	0,0	0,0	0,0	4,1	5,9	(1,8)	

B. VARIACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS CERRADOS

Millones de ptas.

	Pdte. inicial	Anulac.	Cobros/ Pagos	Pdte. final
Deudores.....	7,8	0,0	6,6	1,2
Acreedores.....	9,2	0,1	8,2	0,9
PRESUPUESTOS CERRADOS	(1,4)	(0,1)	(1,6)	0,3



Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

C. RESULTADO PRESUPUESTARIO	Millones de ptas.
Derechos liquidados	102,5
- Obligaciones reconocidas	(98,5)
Anulac. obligaciones en Cerrados	0,1
- Anulac. derechos en Cerrados	-
RESULTADO PRESUPUESTARIO	4,1
Rtdo. por gtos. financ. con Rem. Tes.	-
Rtdo. por desviac. de financiación	-
Resultado poptario ajustado	4,1

D. REMANENTE DE TESORERÍA	Millones de ptas.
Remanente de tesorería a 1.1.97	0,9
Resultado poptario 1997	4,1
- Variación de la provisión insolvencias	(1,9)
REMANENTE TESORERÍA A 31.12.97	3,1
Tesorería	9,8
Deudores presupuestarios	8,2
Deudores extrapresupuestarios	-
Provisión para insolvencias	(2,4)
Acreedores presupuestarios	(9,7)
Acreedores extrapresupuestarios	(2,8)
REMANENTE TESORERÍA A 31.12.97	3,1
RT por desviac. de financiación	-
RT para gastos generales	3,1

E. CUENTA DE PATRIMONIO	Millones de ptas.
Bienes	370,7
Préstamos	87,1