



# TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 536

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS FONDOS  
ENTREGADOS AL GOBIERNO DE LA CIUDAD  
AUTÓNOMA DE MELILLA POR DONATIVOS A  
FAVOR DAMNIFICADOS DE LA RIADA**



## TRIBUNAL DE CUENTAS

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 17 de octubre del 2001, el Informe de Fiscalización de los Donativos entregados al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, a favor de los Damnificados en la Riada que tuvo lugar el día 17 de noviembre de 1997, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



## ÍNDICE

|                                                  | <u>Pág.</u> |
|--------------------------------------------------|-------------|
| I. INTRODUCCIÓN.....                             | 1           |
| II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN..... | 1           |
| III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....         | 2           |
| IV. CONCLUSIONES .....                           | 7           |



## **I. INTRODUCCION**

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 30 de noviembre de 1999, acordó solicitar al Tribunal de Cuentas una fiscalización integral de los fondos que fueron donados al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, a través del ingreso en cuentas bancarias abiertas con tal fin, o por otros medios, a favor de los damnificados en la catástrofe provocada por la rotura de un depósito de agua, que se produjo el día 17 de noviembre de 1997.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en cumplimiento del mandato de la Comisión Mixta, aprobó la fiscalización el 29 de marzo de 2000.

## **II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.**

Los objetivos de la fiscalización son los siguientes:

- Comprobar que la totalidad de los fondos entregados al Gobierno de la Ciudad Autónoma han sido ingresados en cuentas de la Administración General de la Ciudad, y que se han contabilizado correctamente los ingresos, gastos, cobros y pagos correspondientes.
- Verificar que la totalidad de los fondos citados se han gestionado adecuadamente y han sido aplicados a su finalidad.

La fiscalización se ha efectuado sobre la totalidad de los donativos, procedentes tanto de particulares como de Entidades Públicas, entregados al Gobierno de la Ciudad Autónoma, con destino a paliar las consecuencias de la riada, y su ámbito temporal abarca desde el 17 de noviembre de 1997 al 31 de marzo de 2001.

No ha sido posible comprobar la totalidad de las facturas que han justificado los gastos reintegrados por el Ministerio de Medio Ambiente, con el fin de determinar



si corresponden también a los financiados mediante donativos, al no haber sido facilitadas por la Ciudad Autónoma.

### **III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

#### **III.1. INTRODUCCIÓN**

Con fecha 17 de noviembre de 1997 se produjo la rotura del depósito de agua, gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente, que ocasionó una riada de consecuencias catastróficas, con víctimas mortales y daños diversos en viviendas y enseres.

La Ciudad Autónoma puso en marcha diversos mecanismos para hacer frente a la situación de emergencia, tales como hospedaje, manutención, enterramiento y atención de necesidades básicas, así como de vigilancia del área siniestrada.

En la sesión del Consejo de Gobierno celebrada el día 21 del mismo mes, se adoptaron, entre otros, los siguientes acuerdos, en relación con la prestación de ayudas a los damnificados:

- Aprobación de una ayuda extraordinaria de 100 millones de pesetas para los afectados o sus legítimos herederos, consistente en la entrega de 4 millones de pesetas por fallecimiento, y una ayuda de entre 1,5 y 8 millones de pesetas, por daños materiales a los titulares de viviendas de la Urbanización Averroes.
- Aprobación de otra ayuda extraordinaria de 100 millones de pesetas para los comerciantes o industriales afectados por la riada, que se gestionaría a través de la empresa pública Proyecto Melilla, S.A., con la colaboración de técnicos de la Consejería de Medio Ambiente, arbitrándose el correspondiente procedimiento de concesión.



Con el fin de dar cobertura presupuestaria a las ayudas anteriores, se aprobó una transferencia de crédito de 200 millones de pesetas, desde distintas partidas de subvenciones y gastos corrientes, con destino a la aplicación de "Subvenciones de libre disposición", cuya ejecución alcanzó la práctica totalidad del importe previsto durante 1997 y 1998.

Reproduciendo iniciativas similares adoptadas en otras situaciones catastróficas, se abrieron cuentas bancarias restringidas de titularidad de la Ciudad Autónoma, en distintas entidades financieras, para recoger aportaciones de particulares, que se gestionarían por la Consejería de Bienestar Social. La Ciudad Autónoma ha manifestado que no consta publicidad institucional en la que pudiera precisarse la naturaleza de los gastos que fueran a financiarse con los fondos recaudados.

El Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 20 de febrero de 1998 acordó que los gastos derivados de la atención a los damnificados fuesen cubiertos con cargo a las cantidades que entidades y particulares habían ingresado en las cuentas abiertas a tal efecto. Asimismo, se acordó que en el caso de que la Ciudad fuera indemnizada por tales gastos, la cantidad recibida fuera destinada también a otras ayudas a los damnificados.

En relación con lo anterior, la Ciudad autónoma adoptó las siguientes medidas tendentes a la obtención de ayudas o indemnizaciones:

- Se solicitó una ayuda al Ministerio del Interior para hacer frente a situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública, al amparo de la Orden de 18 de marzo de 1993, de la que no consta haberse recibido contestación.
- Se efectuó una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ministerio de Medio Ambiente, en relación con los daños y perjuicios ocasionados por la rotura del depósito, conforme al Real Decreto 429/1993



de 26 de marzo, que fue resuelta el 28 de diciembre de 2000, estimando parcialmente la reclamación.

- La Ciudad Autónoma se personó como acusación particular en el Procedimiento Abreviado nº 207/1999, que se sigue en el Juzgado de Instrucción nº 33 de la Ciudad Autónoma, del que no consta que haya recaído sentencia.

Diversas facturas acreditativas de los gastos incurridos, incluidas las financiadas mediante donativos, fueron presentadas por la Ciudad Autónoma con el fin de obtener el resarcimiento de los mismos en los procedimientos anteriores.

La Ciudad ha obtenido una indemnización de 192 millones de pesetas, pagada por el Ministerio del Medio Ambiente en el primer trimestre del año 2001, por la que se compensan, entre otras, facturas a cuyo pago se destinó la recaudación de donativos, por importe de, al menos, 32 millones de pesetas (ver limitación en apartado II). No obstante, no consta que se haya adoptado medida alguna para aplicar el citado importe a otras ayudas a los afectados.

### III.2. RECEPCIÓN DE LOS DONATIVOS.

Para la recepción de donativos se abrieron un total de diez cuentas restringidas en diversas entidades financieras, en las que se produjeron ingresos durante 1997 y 1998 por importe de 60 millones de pesetas, transfiriéndose posteriormente el importe recaudado a cuentas operativas de la Ciudad Autónoma. Además en 1998 se recibió una aportación del Club de Fútbol Almería por 1.601.006 pesetas, mediante ingreso en Caja.



TRIBUNAL DE CUENTAS

El detalle es el siguiente:

(en pesetas)

| Entidad                                       | Recaudación total<br>Año 1997 | Recaudación total<br>Año 1998 | Total             |
|-----------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| Unicaja                                       | 30.060.932                    | 559.075                       | 30.620.007        |
| Caja Postal                                   | 4.327.676                     | 442.260                       | 4.769.936         |
| Banesto                                       | 566.934                       | 500                           | 567.434           |
| Banco Exterior                                | 2.164.000                     | 195.100                       | 2.359.100         |
| Banco Bilbao-Vizcaya                          | 1.899.831                     | 2.625.000                     | 4.524.831         |
| Caja Rural                                    | 1.702.727                     | 2.581.278                     | 4.284.005         |
| Banco Popular                                 | 796.000                       | 648.329                       | 1.444.329         |
| Banco de Santander                            | 860.155                       | ---                           | 860.155           |
| La Caixa                                      | 3.570.732                     | 2.000                         | 3.572.732         |
| Banco Central-Hispano                         | 5.220.510                     | 1.754.382                     | 6.974.892         |
| Ingreso en Caja del Club<br>de Fútbol Almería | ---                           | 1.601.006                     | 1.601.006         |
| <b>TOTAL</b>                                  | <b>51.169.497</b>             | <b>10.408.930</b>             | <b>61.578.427</b> |

Por otra parte, se recibieron aportaciones de los trabajadores de la Administración de la Ciudad Autónoma por importe de 852.000 pesetas, mediante descuento en la nómina del mes de diciembre, y cuya gestión se decidió, por los propios trabajadores, encomendar a la Cruz Roja de Melilla, para lo cual el Tesorero de la Ciudad hizo entrega efectiva de las aportaciones el día 30 de diciembre de 1997.

Todos los ingresos derivados de las aportaciones constan contabilizados en una cuenta extrapresupuestaria creada específicamente para recogerlos. No obstante, los donativos debieron haberse aplicado al presupuesto de ingresos de la Ciudad



Autónoma, a excepción de las aportaciones de los trabajadores que, teniendo en cuenta la decisión de los donantes de que fueran gestionados por una Entidad distinta, deben considerarse correctamente contabilizados como ingresos extrapresupuestarios.

### III.3. EMPLEO DE LOS FONDOS

Como se ha expuesto con anterioridad, el Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma, en sesión de 20 de febrero de 1998, adoptó el acuerdo de aplicar estos fondos al pago de los gastos de hospedaje, manutención, enterramiento, etc., producidos como consecuencia directa de la situación de emergencia creada por la catástrofe, necesarios para garantizar la integridad de las personas y de los bienes.

Asimismo, parte de los fondos también se destinaron al pago de una ayuda extraordinaria por daños producidos en las viviendas de los afectados, propuesta por la Consejería de Bienestar Social, en relación con el acuerdo de 21 de noviembre de 1997, ya citado.

Los gastos a que se hace referencia en el párrafo anterior se encuentran contabilizados y justificados mediante las correspondientes facturas, quedando aún pendiente de aplicar un importe de 1 millón de pesetas de los donativos recibidos.

En correlación con el tratamiento contable dado a los ingresos, el pago de las facturas fue contabilizado en la misma cuenta extrapresupuestaria a la que fueron antes aplicados los cobros. No obstante, también los indicados gastos debieron haberse considerado operaciones presupuestarias. El procedimiento contable utilizado simplifica el control de la aplicación de los donativos recibidos a su finalidad, pero no se adecua a la naturaleza de las operaciones.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

A continuación, se detalla por conceptos el destino de los fondos:

(en millones de pesetas)

| CONCEPTO                                                             | IMPORTE   |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| Alojamiento y manutención de afectados                               | 33        |
| Obras de desescombro, apuntalamiento, etc.                           | 5         |
| Vigilancia de la zona afectada                                       | 7         |
| Gastos funerarios                                                    | 1         |
| Ayuda extraordinaria propuesta por la Consejería de Bienestar Social | 11        |
| Otros                                                                | 3         |
| <b>TOTAL</b>                                                         | <b>60</b> |

### IV. CONCLUSIONES

1. Los donativos ingresados por diversas vías en el Tesoro público de la Ciudad Autónoma a favor de los damnificados de la riada que tuvo lugar el 17 de noviembre de 1997, ascendieron a un total de 62.430.427 pesetas, recaudadas en los ejercicios 1997 y 1998 (apartado III.2).
2. Las aportaciones se han destinado a cubrir gastos directamente relacionados con la catástrofe producida, de los que existe justificación adecuada, quedando pendiente de aplicación un importe de 1 millón de pesetas (apartado III.3).
3. Los cobros y pagos derivados de las aportaciones, debieron contabilizarse como operaciones presupuestarias (apartados III.2 y III.3).
4. En el primer trimestre de 2001, se obtuvo el resarcimiento de, al menos, 32 millones de pesetas de los citados gastos por parte del Ministerio de Medio Ambiente, sin que conste el cumplimiento del acuerdo del Consejo de Gobierno que determinaba la aplicación del citado importe para otras ayudas a los



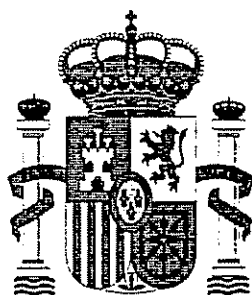
TRIBUNAL DE CUENTAS

afectados. No han sido facilitadas diversas facturas reintegradas por el Ministerio de Medio Ambiente, lo que ha impedido comprobar si correspondían asimismo a las financiadas mediante donativos, por lo que el importe real pudiera ser superior al indicado (apartados II y III.1).

Madrid, 17 de octubre del 2001

EL PRESIDENTE

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba



# TRIBUNAL DE CUENTAS

---

FISCALIZACIÓN ELEVADA  
A LAS CORTES GENERALES

---

*N. 537*

*INFORME DE FISCALIZACION DEL AYUNTAMIENTO DE LEÓN,*

*EJERCICIO 1997*

---



TRIBUNAL DE CUENTAS

**INFORME DE FISCALIZACION DEL  
AYUNTAMIENTO DE LEÓN  
(EJERCICIO 1997)**



## TRIBUNAL DE CUENTAS

*El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión de 17 de octubre de 2001, el informe de fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria, y al Pleno de la Corporación Local correspondiente.*



### SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

|             |                                                                                                                                                                                                               |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BEP         | Bases de ejecución del presupuesto.                                                                                                                                                                           |
| ICIO        | Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.                                                                                                                                                         |
| IVA         | Impuesto sobre el Valor Añadido.                                                                                                                                                                              |
| ICAL        | Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.                                                                    |
| LCAP        | Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.                                                                                                                                    |
| Ley 30/1984 | Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes de reforma de la Función Pública.                                                                                                                            |
| LHL         | Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.                                                                                                                                         |
| LRBRL       | Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.                                                                                                                                         |
| PMS         | Patrimonio Municipal del Suelo.                                                                                                                                                                               |
| PCAG        | Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre.                                                                   |
| RD 500/1990 | Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. |



TRIBUNAL DE CUENTAS

|      |                                                                                                                                                    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RBEL | Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.                                                |
| ROF  | Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.   |
| RGCE | Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.                                                 |
| RGR  | Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.                                                        |
| TRRL | Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. |
| UTE  | Unión Temporal de Empresas.                                                                                                                        |



## INDICE

|       |                                                                                                                             |    |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.    | INTRODUCCIÓN .....                                                                                                          | 1  |
| 1.1   | OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN .....                                                                               | 1  |
| 1.2   | LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN.....                                                                                        | 1  |
| 1.3   | CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.....                                                          | 4  |
| 1.4.  | MARCO LEGAL.....                                                                                                            | 6  |
| 1.5.  | TRÁMITE DE ALEGACIONES .....                                                                                                | 7  |
| 2.    | CONTROL INTERNO.....                                                                                                        | 8  |
| 2.1.  | ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....                                                                                           | 9  |
| 2.2   | GESTIÓN DE INGRESOS .....                                                                                                   | 9  |
| 2.3   | GESTIÓN DE GASTOS .....                                                                                                     | 10 |
| 2.4.  | GESTIÓN DEL INMOVILIZADO .....                                                                                              | 10 |
| 2.5.  | GESTIÓN DE TESORERÍA .....                                                                                                  | 11 |
| 2.6.  | ENDEUDAMIENTO .....                                                                                                         | 12 |
| 3.    | SISTEMA CONTABLE .....                                                                                                      | 13 |
| 4.    | CUENTA GENERAL .....                                                                                                        | 13 |
| 5.    | PRESUPUESTOS.....                                                                                                           | 14 |
| 5.1.  | ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN .....                                                                                             | 14 |
| 5.2.  | MODIFICACIONES DE CRÉDITO .....                                                                                             | 15 |
| 5.3.  | LIQUIDACIÓN.....                                                                                                            | 16 |
| 5.4.  | OBLIGACIONES SIN CONSIGNACIÓN PRESUPUESTARIA .....                                                                          | 18 |
| 6     | ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA<br>GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA.....                                          | 18 |
| 6.1   | INGRESOS TRIBUTARIOS.....                                                                                                   | 18 |
| 6.2.  | TRANSFERENCIAS RECIBIDAS .....                                                                                              | 20 |
| 6.3.  | PERSONAL.....                                                                                                               | 22 |
| 6.4.  | GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS.....                                                                                | 26 |
| 6.5.  | TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS .....                                                                                   | 28 |
| 6.6.  | TRANSFERENCIAS DE CAPITAL OTORGADAS .....                                                                                   | 30 |
| 6.7.  | ORDENES DE PAGO A JUSTIFICAR.....                                                                                           | 30 |
| 6.8.  | INMOVILIZADO MATERIAL, INMOVILIZADO INMATERIAL E INVERSIONES<br>EN INFRAESTRUCTURAS Y BIENES DESTINADOS AL USO GENERAL..... | 31 |
| 6.9.  | INMOVILIZADO FINANCIERO.....                                                                                                | 36 |
| 6.10. | DEUDORES .....                                                                                                              | 36 |
| 6.11. | TESORERÍA.....                                                                                                              | 38 |
| 6.12. | DEUDAS A LARGO PLAZO.....                                                                                                   | 40 |
| 6.13. | DEUDAS A CORTO PLAZO .....                                                                                                  | 42 |



## TRIBUNAL DE CUENTAS

|      |                                                                                                          |    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.   | CONTRATACIÓN.....                                                                                        | 44 |
| 7.1. | CONTRATOS DE OBRAS.....                                                                                  | 45 |
| 7.2. | CONTRATOS DE SUMINISTROS .....                                                                           | 67 |
| 7.3. | CONTRATOS DE SERVICIOS .....                                                                             | 73 |
| 7.4. | CONTRATO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO<br>DE REFORMA DEL MATADERO MUNICIPAL ..... | 76 |
| 8.   | CONCLUSIONES.....                                                                                        | 79 |
| 8.1. | LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN.....                                                                     | 79 |
| 8.2. | CONTROL INTERNO .....                                                                                    | 80 |
| 8.3. | CUENTA GENERAL.....                                                                                      | 81 |
| 8.4. | PRESUPUESTOS .....                                                                                       | 82 |
| 8.5. | ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA GESTIÓN<br>ECONÓMICO-FINANCIERA .....                                      | 83 |
| 8.6. | CONTRATACIÓN .....                                                                                       | 86 |
| 9.   | RECOMENDACIONES.....                                                                                     | 90 |
| 9.1. | RELATIVAS AL CONTROL INTERNO Y AL SISTEMA CONTABLE .....                                                 | 91 |
| 9.2. | RELATIVAS A LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS .....                                                    | 91 |
| 9.3. | RELATIVAS A OTROS ASPECTOS DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA.....                                       | 92 |
| 9.4. | RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN .....                                                                        | 93 |

### ANEXOS

### ALEGACIONES



## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 26 de noviembre de 1998, acordó, a iniciativa propia, incluir en su programa de fiscalizaciones a realizar en el año 1999 la de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de León (en lo sucesivo Ayuntamiento, Entidad o Corporación), correspondiente al ejercicio 1997.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en la fiscalización se han fijado los siguientes objetivos:

1. Analizar si la gestión económico-financiera del Ayuntamiento se ha realizado de conformidad con la normativa de aplicación.
2. Comprobar si los estados contables representan la situación financiera y patrimonial del Ayuntamiento, de acuerdo con los principios y criterios que les son de aplicación.
3. Verificar los procedimientos de control interno, analizando si son suficientes para garantizar una correcta actuación de la actividad económico-financiera.
4. Analizar la contratación administrativa.

### **1.2. LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN**

Los objetivos pretendidos en la fiscalización han estado condicionados por las siguientes limitaciones:

1. Al inicio de los trabajos (octubre de 1999) la Cuenta General de 1997 no había sido aprobada por el Pleno, trámite que se realizó el 20 de enero de 2000, con un retraso de 15 meses respecto al plazo establecido en el art. 193 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL).



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Por otra parte, los saldos de los diferentes estados contables han experimentado múltiples variaciones y modificaciones a lo largo de la fiscalización, aspectos sobre los que se formulan las oportunas valoraciones en el presente Informe.

2. El Ayuntamiento no ha aportado documentación básica sobre la justificación, contabilización y reconocimiento de derechos y obligaciones y de sus cobros y pagos, a pesar de haber sido solicitada reiteradamente, circunstancia debida, en su mayor parte, al deficiente sistema de archivo y a la organización administrativa.
3. El Ayuntamiento no dispone de contabilidad de costes o auxiliar sobre la prestación de servicios y ejecución de obras, no pudiendo efectuarse un análisis efectivo sobre la economía y eficacia de aquéllos y sobre la evolución de las contrataciones, sus fuentes de financiación y su anotación en los registros contables.
4. El Ayuntamiento no aplica los procedimientos establecidos en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, en el registro de transferencias de capital, deudas a largo plazo, variación de activos financieros, ventas de inmovilizado y en parte de los ingresos tributarios, utilizando incorrectamente 87 rúbricas del subgrupo "Partidas pendientes de aplicación" y sin depurar periódicamente sus saldos deudores y acreedores, que en el balance de situación al cierre de 1997 alcanzaban importes muy elevados (1.050 y 5.869 millones de ptas., respectivamente).
5. El Ayuntamiento no facilitó al Tribunal una relación de las transferencias y subvenciones concedidas y otorgadas durante el ejercicio 1997, comprensiva de datos sobre sus fechas, perceptores o remitentes, importes transferidos o recibidos y finalidad de las mismas.
6. No existe conexión y concordancia entre los sistemas de registro del Servicio de Recaudación y de la contabilidad municipal, apreciándose diferencias entre los datos de ambos en aspectos sustanciales, tales como el pendiente de cobro, bajas, anulaciones, etc.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

7. El Ayuntamiento no ha entregado al Tribunal la relación nominal de deudores, no disponiendo, además, del desglose y procedencia de su saldo, debido a que en noviembre de 1997 se anuló la mayor parte de los derechos pendientes de cobro al inicio de dicho año (4.119 millones de ptas.), reconociéndose simultáneamente derechos por el mismo importe sin distinguir el ejercicio de su procedencia ni el detalle y la composición del mismo. Asimismo, tampoco se aportaron las relaciones de las rectificaciones y bajas de derechos producidas durante el ejercicio fiscalizado.
8. El Inventario municipal únicamente incluye los bienes inmuebles. Además, aquél presenta diferencias, en su composición y valoración, con los saldos reflejados en el balance de situación, por lo que no es posible analizar la fiabilidad de los datos de la Cuenta General.
9. El Ayuntamiento no ha elaborado un Inventario separado de los bienes que integran el Patrimonio Municipal del Suelo (PMS), omisión que unida a las deficiencias señaladas anteriormente ha dificultado el análisis de la composición y evolución de este tipo de inmovilizado, de especial relevancia debido a las diversas cesiones de terreno inherentes al desarrollo urbanístico en el ejercicio fiscalizado.
10. Respecto a las obligaciones pendientes de pago, el Ayuntamiento no facilitó una relación de expedientes de bajas o de rectificaciones de obligaciones de presupuestos cerrados que permitiese analizar la procedencia legal de las mismas. Por otra parte, en el registro auxiliar de facturas y deudas no figura el número identificativo de aquéllas o su referencia, así como el concepto concreto de la deuda. Además, la referencia contable dada por el Ayuntamiento se modifica al inicio de un nuevo ejercicio, circunstancia que dificulta su seguimiento.
11. La Cuenta General no contiene el estado de la deuda, sin que se disponga, además, de un sistema para el seguimiento del endeudamiento a largo plazo. En su defecto se requirió al Ayuntamiento la elaboración de un estado detallado de la composición del citado endeudamiento al cierre del ejercicio fiscalizado, habiendo aportado los responsables municipales hasta tres diferentes entre si y no concordantes, en sus saldos, con el balance de situación.



### 1.3. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

El Municipio de León, con una extensión de 39,5 Km<sup>2</sup>, tenía, en la renovación del Padrón de Habitantes a 1 de mayo de 1996, una población de 145.242 habitantes, incluyendo, además de la propia Capital, 3 Entidades locales menores (Armunia, Oteruelo de la Valduncina y Trobajo del Cerecedo).

Durante el ejercicio 1997 la Corporación careció de un organigrama, aplicándose en su defecto las previsiones del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, estando constituidos en el Ayuntamiento los siguientes órganos necesarios, previstos en el art. 35 de aquél:

- El *Alcalde*, puesto ocupado por el mismo titular durante el ejercicio fiscalizado.
- Nueve *Tenientes de Alcalde*, designados por el Alcalde entre los miembros de la Comisión de Gobierno, con competencias delegadas en diversas áreas de gestión.
- El *Pleno*, compuesto por veintisiete Concejales.
- La *Comisión de Gobierno*, formada por el Alcalde y nueve Concejales, número máximo previsto en el art. 52 del ROF, con competencias delegadas por el Alcalde, mediante Resolución de 27 de julio de 1995, en las atribuciones asignadas a éste en los incisos a) y k) del art. 21.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y en los párrafos c) y e) del art. 24 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, con la excepción de las licencias de apertura de establecimientos, obras menores, vados y rótulos, y las prórrogas de las mismas.

Como órganos complementarios, previstos en el art. 119 del ROF, han funcionado los siguientes:



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- *Concejales-Delegados*: el Alcalde delegó en quince Concejales la dirección, gestión y control interno en las siguientes Áreas o Servicios: Régimen Interior; Deportes; Seguridad, Tráfico y Transportes; Infraestructuras; Medio Ambiente; Mercado Nacional de Ganados; Bomberos y Protección Civil; Cultura; Educación y Coordinación del Plan Contra la Droga; Hacienda; Urbanismo y Patrimonio; Turismo y Fiestas; Comercio y Consumo; Juventud y Servicios Sociales y Relaciones Institucionales. Dichas delegaciones no incluyen las facultades para dictar resoluciones que afectan a terceros, con las siguientes excepciones:
  - Expedientes relativos al ejercicio de las facultades sancionadoras en materia de tráfico, permisos para ocupaciones temporales de la vía pública y autorizaciones en materia de uso de armas, otorgadas al Concejal Delegado de Seguridad, Tráfico y Transportes.
  - Expedientes relativos a la fase de recaudación ejecutiva de recursos y exacciones, otorgadas al Concejal Delegado de Hacienda.
- *Comisiones Informativas*: durante el ejercicio fiscalizado han funcionado diez, todas ellas formadas por once Concejales, habiéndose definido las funciones de cada una.
- *Comisión Especial de Cuentas*: prevista en los arts. 119 y 127 del ROF, estuvo integrada por los miembros de la Comisión de Hacienda, actuando como Comisión Informativa Permanente.

El Ayuntamiento de León participa mayoritariamente en la *Sociedad Mercantil MERCALEON, S.A.* de la que posee el 63,25% (379.500.000 ptas.) de su capital social (600.000.000 de ptas.). Asimismo, es accionista minoritario en las siguientes Sociedades: *Baloncesto León, S.A.D.* (33% del capital social) y *Centro de Innovación de Castilla y León, S.A.* (0,69% del capital social).

El Ayuntamiento forma parte de las siguientes Mancomunidades:

- Servicios Funerarios de León.
- Saneamiento integral de León y su Alfoz.
- Tratamiento y Eliminación de Residuos Sólidos.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Asimismo, el Ayuntamiento participa en los siguientes Consorcios:

- Patronato Provincial de Turismo de León.
- Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de León.

El Ayuntamiento de León únicamente tiene municipalizada la gestión del Servicio de Aguas.

### 1.4. MARCO LEGAL

La legislación que regula la actividad económico-financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento en el ejercicio fiscalizado se contiene fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL).
- Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (RD 500/1990), por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales.
- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, sobre estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto (Ley 30/1984), de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública.
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.
- Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (RFHN), aprobado por Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre.
- Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLISOU), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
- Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.
- Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

### 1.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas fueron remitidos, el 22 de marzo de 2001, a la Corporación para que alegara y presentara los documentos y justificantes que estimara pertinentes. El 10 de abril de 2001, el actual Alcalde, en su condición de representante del Ayuntamiento, tanto en el momento presente como durante el ejercicio fiscalizado, solicitó la concesión de una prórroga por un período igual al inicialmente fijado por el Tribunal, prórroga concedida mediante escrito

---

<sup>1</sup> Esta Ley ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

de 18 de abril de 2001. Dentro del plazo otorgado, la Corporación remitió las alegaciones que, en virtud de lo dispuesto en el precitado art. 44, se incorporan a este Informe.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, con independencia de las aclaraciones y puntualizaciones que se incluyen en los diversos párrafos de este Informe, con carácter general es preciso señalar lo siguiente:

1. En los supuestos en los que se ha considerado pertinente realizar alguna matización, ésta se presenta en párrafo independiente o en nota a pie de página.
2. Salvo en los casos concretos que lo requieran, no se formulan valoraciones respecto de las alegaciones que:
  - a) Confirman las deficiencias o irregularidades puestas de manifiesto en el Informe.
  - b) Plantean criterios u opiniones sin soporte documental o normativo.
  - c) Pretenden explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones, sin rebatir el contenido del Informe.
  - d) Señalan que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al ejercicio fiscalizado.
3. Los párrafos del Informe que han sido modificados en función del contenido de las alegaciones se indican expresamente en nota a pie de página.

## 2. CONTROL INTERNO

Durante el ejercicio fiscalizado, la organización administrativa del Ayuntamiento presentaba diversas carencias, en tanto que se han constatado, asimismo, algunas deficiencias y debilidades de control interno, aspectos ambos que se detallan en los siguientes epígrafes, algunos de los cuales son contrarios a las disposiciones legales aplicables.



## **2.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

1. El Ayuntamiento no dispuso de reglamentos o instrucciones generales sobre procedimientos e interrelaciones de las Unidades que intervienen en la gestión económico-financiera (Intervención, Tesorería y Servicios Económicos, fundamentalmente). Además, en la Relación de Puestos de Trabajo de las citadas Unidades no se detallan las funciones de cada uno de sus puestos.
2. La plantilla de personal de los servicios de Intervención y Tesorería es, tanto por el número de puestos de trabajo como por la cualificación técnica de los mismos, manifiestamente insuficiente para hacer frente a la gestión económico-administrativa del Ayuntamiento, agravándose esta deficiencia por la permanente falta de cobertura de más de la mitad de los efectivos asignados a ambos Departamentos.
3. Respecto a las funciones de fiscalización y control interno de las diferentes fases de ingresos y gastos (en particular los correspondientes a inversiones), en parte de los expedientes no constan los informes, dictámenes o propuestas legalmente establecidos.
4. Los registros contables no son revisados, conciliados y depurados de forma sistemática, actuaciones necesarias para garantizar su fiabilidad y razonabilidad. Por otra parte, los estados contables se han elaborado y rendido con excesivo retraso y de forma incompleta, al no contener éstos la totalidad de la información económico-financiera prevista legalmente.

## **2.2. GESTIÓN DE INGRESOS**

1. En algunas cartas de pago u otra documentación acreditativa de la recaudación figuran firmas no identificadas o dicho trámite se efectúa con el estampillado de la firma del Tesorero mediante un sello preelaborado. Además, no se ha realizado un seguimiento y acreditación individualizados de los diferentes ingresos.
2. A la finalización del período voluntario de recaudación de los derechos por las diversas figuras tributarias no se emite automáticamente la correspondiente certificación de descubierto, incluso en algunos casos se



aprecian retrasos superiores al año, circunstancia que puede originar la prescripción de estos derechos.

3. El registro contable de gran parte de los ingresos por operaciones de capital no se ha realizado siguiendo las prescripciones de la ICAL, puesto que el cobro de aquéllas se anota transitoriamente en la cuenta "Ingresos pendientes de aplicación", que posteriormente se minora al realizar los pagos correspondientes a las inversiones que financian dichas transferencias.

### **2.3. GESTIÓN DE GASTOS**

1. La mayor parte de las facturas de los diferentes acreedores no fueron recibidas a través del Registro General de la Corporación, habiendo sido entregadas a los diferentes Servicios o Departamentos que, con posterioridad y sin criterios ni plazos establecidos, las remiten a la Intervención Municipal para su reflejo contable y gestión de pago. Por otra parte, no consta el nombramiento de gestores de los diferentes gastos, por lo que aquéllas son conformadas sin criterios predeterminados ni mediante procedimientos sistemáticos por funcionarios no identificados.
2. La Corporación no ha realizado ningún tipo de registro y seguimiento de las subvenciones y transferencias otorgadas a terceros, habiéndose incumplido la base 54.4 de las Bases de ejecución del presupuesto (BEP), que establece como obligación de la Intervención la llevanza del citado control.
3. En el análisis de una muestra de 64 expedientes de gasto se ha observado que, con carácter general, no se identifica a los firmantes de aquéllos, mientras que en los documentos acreditativos de los pagos no consta firma alguna.

### **2.4. GESTIÓN DEL INMOVILIZADO**

1. El Ayuntamiento no dispuso de procedimientos escritos para el registro y protección de los bienes del inmovilizado, careciendo, asimismo, de un plan de actuación y de criterios reguladores de la adquisición y baja de aquéllos.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

2. La Corporación solo tiene inventariados los bienes inmuebles, no disponiendo de inventario o de cualquier otro tipo de relación del resto de los elementos del inmovilizado, por lo que se carece de cualquier control sobre la recepción, localización, identificación, protección o enajenación de dichos elementos.
3. El inventario de bienes inmuebles no se adapta en sus epígrafes y clasificación a lo establecido por el Reglamento de bienes de Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, sin que se hayan implantado procedimientos que permitan que el alta o baja en el Inventario sean simultáneas a la recepción o enajenación de los inmuebles. Además, tampoco se han realizado conciliaciones periódicas entre los registros contables y el inventario, siendo, por otra parte, diferentes los criterios de valoración aplicados en ambos documentos.
4. La Corporación no realiza ningún tipo de control en el registro contable de las altas y bajas de los bienes del inmovilizado material, puesto que en las cuentas correspondientes figuran éstos por el precio de adquisición de los inmuebles y se abonan por el de venta, sin cuantificar los resultados correspondientes, circunstancia que origina que algunas cuentas de inmovilizado aparezcan en el balance de situación con saldo acreedor (así, la 220 "Terrenos y bienes naturales" que presenta un saldo de dicho signo por 3.093 millones de ptas. al cierre del ejercicio 1997).

### 2.5. GESTIÓN DE TESORERÍA

Con independencia de que los estados de tesorería son incompletos y no concordantes con el resto de las cuentas, en la gestión de la tesorería se han constatado diversas deficiencias de control, tales como la no anotación contable de los traspasos entre cuentas bancarias y retrasos superiores a dos años en la contabilización de movimientos bancarios.

En relación con las operaciones de tesorería suscritas en entidades financieras, hay que destacar lo siguiente:



- El 20 de mayo de 1997 el Ayuntamiento ha concertado con el Banco Central Hispano una operación de tesorería por 450 millones de ptas., de la que no se dispuso de cuantía alguna.
- Al cierre de 1997 el saldo no dispuesto por operaciones de tesorería ascendía a 850 millones de ptas.
- Las cuatro operaciones de tesorería concertadas en 1997 son renovación por vencimiento de otras cuatro del mismo importe, incumpliendo lo establecido en el art. 54 de la LHL, que establece que dichas operaciones tienen como finalidad exclusiva la cobertura de necesidades transitorias de tesorería de duración inferior a un año.

## 2.6. ENDEUDAMIENTO

1. Las operaciones de endeudamiento con entidades financieras no se han registrado en libros siguiendo el procedimiento establecido en la ICAL, sino que dicho registro se efectúa anotando el cobro de los diferentes créditos bancarios en la cuenta "Ingresos pendientes de aplicación", que posteriormente se minora con los pagos a acreedores por las inversiones que financian los diferentes préstamos. En consecuencia, el saldo de las cuentas por deudas a largo plazo que figuran en el balance de situación no registran la totalidad de la deuda de la Corporación.
2. En la concertación de préstamos y operaciones de tesorería no se han solicitado ofertas a diversas entidades financieras, por lo que no se han hecho efectivos los principios de publicidad, igualdad, no discriminación y libre concurrencia<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Las afirmaciones contenidas en el escrito de alegaciones, en el sentido de "todas las operaciones se han sometido a consulta de las entidades radicadas en la plaza y a los principios de publicidad y libre concurrencia", no se acreditan con documento alguno, ni durante la fiscalización ni en el trámite de alegaciones.



### **3. SISTEMA CONTABLE**

El Ayuntamiento tiene implantada, desde el 1 de enero de 1992 (fecha fijada legalmente para su entrada en vigor), la ICAL, aunque desde aquél momento no se han elaborado, en soporte papel, ninguno de los libros principales y auxiliares previstos en la misma, si bien para la fiscalización y a requerimiento del Tribunal se emitieron los mayores de conceptos de los presupuestos de gastos y de ingresos.

### **4. CUENTA GENERAL**

El Pleno del Ayuntamiento aprobó la Cuenta General de 1997 el 20 de enero de 2000, con más de quince meses de retraso sobre el plazo establecido por el art. 193 de la LHL, con el consiguiente retraso en su presentación ante el Tribunal de Cuentas, fijado en el art. 204.2 de la precitada LHL.

Respecto a su contenido, la Cuenta General no incluye los siguientes estados y anexos, previstos en las reglas 416 y 425 de la ICAL: estado de resultados extraordinarios, estado de la deuda, estado de compromisos de ingresos con cargo a presupuestos futuros, estado de gastos con financiación afectada y estado de evolución y situación de los recursos administrados por cuenta de otros Entes públicos.

Por otra parte, teniendo en cuenta la importancia de las limitaciones a la fiscalización, las deficiencias de control interno, la no aplicación de las normas y principios contables establecidos en la ICAL, así como la falta de concordancia entre similares rúbricas de los diversos estados financieros, aspectos puestos de manifiesto a lo largo de este Informe, el Tribunal no puede expresar su opinión sobre la fiabilidad y representatividad de la Cuenta General de 1997.



## 5. PRESUPUESTOS<sup>3</sup>

### 5.1. ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN

El presupuesto de 1997 fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de 24 de enero de 1997, rebasando el límite fijado en los arts. 150.2 de la LHL y 20.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (RD 500/1990), por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que señalan que dicho trámite deberá realizarse antes del 31 de diciembre del año inmediato anterior. Además, el presupuesto se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia el 15 de marzo de 1997, fecha a partir de la cual entrará en vigor a tenor del art. 20.5 del RD 500/1990. En consecuencia, tuvo que prorrogarse el presupuesto del ejercicio 1996, en virtud de lo señalado en el art. 150.6 de la LHL.

En el expediente de tramitación del presupuesto se aprecian las siguientes carencias documentales:

1. El anexo de personal no recoge la Relación -y valoración- de los Puestos de Trabajo, tal y como establece el art. 18 del RD 500/1990.
2. Las liquidaciones del presupuesto del ejercicio anterior y el avance del corriente de al menos seis meses no están suscritos por el Interventor, tal y como establece el art. 18.1 b) del RD 500/1990.
- Asimismo, no están firmadas la memoria, el anexo de inversiones a realizar en el ejercicio y el informe económico financiero.

Los gastos del presupuesto de 1997 experimentaron un incremento global del 42%, siendo los aumentos más relevantes los correspondientes al capítulo 6 (Inversiones reales), con un 195%, en tanto que en el presupuesto de ingresos los aumentos más significativos son los de los capítulos 6 (Enajenación de inversiones reales), con un 537%, y 7 (Transferencias de capital), con un 253%.

---

<sup>3</sup> El anexo 1 incluye la liquidación del presupuesto de 1997 según la clasificación económica.



## 5.2. MODIFICACIONES DE CRÉDITO<sup>4</sup>

Los créditos iniciales del presupuesto de gastos, así como las modificaciones de los mismos durante el ejercicio 1997, alcanzaron los importes siguientes:

(Millones de ptas.)

| CRÉDITOS<br>INICIALES | MODIFICACIONES |    | CRÉDITOS<br>DEFINITIVOS |
|-----------------------|----------------|----|-------------------------|
|                       | Importe        | %  |                         |
| 19.336                | 3.367          | 17 | 22.703                  |

La estructura de las modificaciones por tipos es la siguiente:

|                                       | Millones de<br>ptas. |
|---------------------------------------|----------------------|
| Créditos extraordinarios              | 4                    |
| Suplementos de crédito                | 13                   |
| Créditos generados por ingresos       | 1.201                |
| Ampliación de crédito                 | 4                    |
| Incorporación de remanente de crédito | 2.145                |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>3.367</b>         |
| Transferencias de crédito*            | 582                  |

(\*) Positivas y negativas

Las modificaciones de crédito están documentadas en 18 expedientes, de cuyo análisis se deduce lo siguiente:

1. En ningún caso figura la propuesta del gestor del programa de gasto o del responsable de la Unidad o Servicio a los que afecta la modificación.
2. La propuesta de Alcaldía está sin firmar en cinco expedientes (los números 2/97, 8/97, 13/97, 14/97 y 16/97).
3. En cuatro expedientes (los números 1/97, 1/97 bis, 2/97, 2/97 bis y 3/97) no consta el informe del Interventor, circunstancia que contraviene el capítulo tercero de las BEP.

---

<sup>4</sup> El resumen de las modificaciones de crédito se incluye en el anexo 2.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

4. En dos expedientes (los números 1/97 bis y 2/97 bis) no se acredita que se haya seguido el trámite de exposición pública, exigido en los arts. 37 y 38 del RD 500/1990.
5. En el expediente 12/1997 se incrementa, mediante un suplemento de crédito, la partida 09.45.22.62201 por 54,9 millones de ptas., que a su vez se da de bajo por 45 millones de ptas., circunstancia no concordante con el art. 36.1.c) del RD 500/1990.
6. Para la financiación de las modificaciones de crédito se ha utilizado Remanente de tesorería positivo del ejercicio 1996 por 2.161,5 millones de ptas., cifra muy superior al importe real de dicho Remanente (1.343,6 millones de ptas.). En consecuencia, carecen de financiación modificaciones de crédito por la diferencia entre ambas cuantías (817,9 millones de ptas.).
7. En el expediente 6/97 se aprueba un suplemento de crédito por 35 millones de ptas. financiado con bajas de presupuestos cerrados, circunstancia que contraviene el art. 36 c) del RD 500/1990, que establece que la financiación debe referirse a bajas del ejercicio corriente. Este hecho fue advertido por el Interventor municipal, que emitió informe desfavorable sobre esta modificación.

Es de destacar, asimismo, que en 57 partidas presupuestarias que fueron objeto de modificaciones de crédito por un total de 1.096 millones de ptas. el crédito disponible al cierre del ejercicio era igual o superior al importe de las citadas modificaciones, por lo que no se justifica la necesidad de las mismas.

Por otra parte, en cinco expedientes (los números 1/97, 4/97, 5/97, 7/97 y 16/97) las modificaciones de crédito son contabilizadas en partidas diferentes a las que originariamente fueron aprobadas.

### 5.3. LIQUIDACIÓN

El resultado que figura en la liquidación del presupuesto de 1997 fue el siguiente:



TRIBUNAL DE CUENTAS

|                                                                                          | Millones de ptas. |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| (a) Derechos reconocidos                                                                 | 19.189            |
| (b) Obligaciones reconocidas                                                             | 16.320            |
| <b>(c) Resultado presupuestario (a-b)</b>                                                | <b>2.869</b>      |
| (d) Desviaciones positivas de financiación derivadas de gastos con financiación afectada | 2.532             |
| (e) Desviaciones negativas de financiación derivadas de gastos con financiación afectada | -                 |
| (f) Gastos financiados con Remanente de tesorería para gastos generales                  | 292               |
| <b>g) Resultado presupuestario ajustado (c-d+e+f)</b>                                    | <b>629</b>        |

En relación con estos datos hay que señalar lo siguiente:

1. La Corporación no ha elaborado el estado de gastos con financiación afectada, habiendo calculado su importe por diferencia entre los derechos reconocidos por los capítulos 6, 7 y 9 y las obligaciones reconocidas por los capítulos 6 y 7, actuación que no se ajusta a los criterios previstos para dicho cálculo, y para el seguimiento de estos gastos, en la regla 380 de la ICAL. Asimismo, tampoco se ha facilitado al Tribunal la composición de los gastos financiados con Remanente de tesorería para gastos generales.

Ambas circunstancias dificultan el análisis de la representatividad de los datos sobre dichos conceptos.

2. El Remanente de tesorería<sup>5</sup> para gastos generales de la liquidación del presupuesto (820,5 millones de ptas.) no es coincidente con el que figura en la Cuenta General (821,9 millones de ptas.), correspondiendo la diferencia a los acreedores pendientes de pago.
3. Los saldos que figuran en el estado de Remanente de tesorería no concuerdan con los que se reflejan en el balance de situación y en el mayor de conceptos no presupuestarios, en particular en lo referente a los ingresos y pagos de la rúbrica "Partidas pendientes de aplicación", siendo las diferencias para esta última las siguientes:

---

<sup>5</sup> El anexo 3 detalla la composición del Remanente de tesorería al cierre del ejercicio 1997.



(Millones de ptas.)

|                                          | INGRESOS<br>PENDIENTES DE<br>APLICACIÓN | PAGOS<br>PENDIENTES DE<br>APLICACIÓN |
|------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------|
| a) Balance de situación                  | 5.868,6                                 | 1.050,4                              |
| b) Estado del Remanente de tesorería     | 6.520,8                                 | 178,8                                |
| c) Mayor de conceptos no presupuestarios | 6.534,5                                 | 178,7                                |
| d) <i>Diferencia entre a) y b)</i>       | <i>(652,2)</i>                          | <i>871,6</i>                         |
| e) <i>Diferencia entre a) y c)</i>       | <i>(665,9)</i>                          | <i>871,7</i>                         |
| f) <i>Diferencia entre b) y c)</i>       | <i>(13,7)</i>                           | <i>0,1</i>                           |

#### 5.4. OBLIGACIONES SIN CONSIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Durante 1997 la Corporación reconoció, con cargo a ejercicios cerrados, obligaciones por 321,3 millones de ptas. que carecían de consignación presupuestaria en el momento de su devengo, actuación que no se ajusta a los arts. 26.2.c) y 60.2 del RD 500/1990, que exigen que las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores *se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente*.

### 6. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

#### 6.1. INGRESOS TRIBUTARIOS

Del análisis de algunas de las figuras tributarias hay que destacar los siguientes aspectos:

1. En el ejercicio 1996 se reconocieron derechos, por un total de 266,9 millones de ptas., por seis tributos cuyos padrones fueron aprobados en el ejercicio siguiente. Asimismo, en 1997 se reconocen derechos, por 288,9 millones de ptas., por otros seis tributos cuyos padrones fueron aprobados en 1998.
2. Los cobros por fraccionamiento de deudas tributarias, en todos los casos de naturaleza presupuestaria, se registran extrapresupuestariamente,



## TRIBUNAL DE CUENTAS

circunstancia que determina que derechos ya cobrados figuren como pendientes de cobro.

En lo referente a la recaudación tributaria hay que señalar lo siguiente:

1. El cobro de todos los tributos se realizó mediante gestión directa a través del Servicio de Recaudación, integrado por el Recaudador y 21 empleados laborales, en su mayor parte procedentes de la empresa encargada de la recaudación con anterioridad a 1988.

Comparados los medios personales y materiales de dicho Servicio con otras Corporaciones locales de características similares se constata que aquéllos son equivalentes a los de otras Entidades y adecuados a la gestión efectuada.

2. No existe conexión y concordancia entre los sistemas de registro del Servicio de Recaudación y de la contabilidad municipal, siendo de destacar que en la citada contabilidad no se han deducido bajas y anulaciones tributarias aprobadas por la Comisión de Gobierno por 1.238 millones de ptas., mientras que una parte sustancial de los cobros de tributos está registrada como partidas pendientes de aplicación.
3. La recaudación del período ejecutivo fue muy baja (17%), puesto que de los recursos totales gestionados (2.314 millones de ptas.) solamente se cobraron 391 millones de ptas., importe a su vez muy inferior al de las bajas registradas, que ascendieron a 568 millones de ptas.

Con independencia de lo anterior, la fiscalización del Tribunal ha estado limitada al no entregar los responsables municipales los justificantes de 6 de las 71 operaciones de ingresos del presupuesto corriente requeridos, alcanzando las no entregadas 12 millones de ptas., en tanto que los correspondientes a las restantes 65 son insuficientes, incluso en algunos casos únicamente se ha facilitado el documento contable sin otros justificantes que lo soporten.



## 6.2. TRANSFERENCIAS RECIBIDAS

En el reflejo en cuentas de estas operaciones se observa que los datos de la liquidación del presupuesto no concuerdan con los saldos que aparecen en el balance de situación y en la cuenta de resultados, debido a que el Ayuntamiento reconoce los derechos del presupuesto corriente con cargo a ejercicios cerrados, siendo las diferencias las siguientes:

(Millones de ptas.)

| TRANSFERENCIAS CORRIENTES                                                     |         |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Derechos reconocidos netos en el capítulo 4 de la liquidación del presupuesto | 3.340,0 |
| Saldo en la cuenta de resultados corrientes del ejercicio                     | 3.343,0 |
| DIFERENCIA                                                                    | (3,0)   |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL                                                     |         |
| Derechos reconocidos netos en el capítulo 7 de la liquidación del presupuesto | 1.166,0 |
| Variación 1996/1997 según los balances de situación                           | 1.196,7 |
| DIFERENCIA                                                                    | (30,7)  |

Del análisis de una muestra de transferencias recibidas (corrientes y de capital) se observa que los expedientes son, en general, incompletos, al carecer de documentos acreditativos de la solicitud, adjudicación, reconocimiento de la obligación y los ingresos o del convenio regulador.

Entre estas subvenciones destaca, por su importe, la correspondiente al *"Programa Castilla y León: renovación urbana y patrimonio"*, transferidas por la Unión Europea a través del Banco Europeo de Inversiones y cuyo convenio regulador se firmó en Luxemburgo el 2 de diciembre de 1996, en virtud del cual el Ayuntamiento de León percibiría 1.000 millones de ptas. para la peatonalización de los entornos de la Catedral, del Monasterio de San Marcos y de la Colegiata de San Isidoro, así como para restauración de fachadas.

Con cargo a este programa, en el ejercicio 1997 se reconocieron derechos por 660 millones de ptas., la mayor parte de los cuales (el 80% -526,8 millones de ptas.-) ya había sido cobrada con anterioridad aunque figuraba incorrectamente registrada como ingresos pendientes de aplicación. Al respecto hay que señalar que el Ayuntamiento no ha entregado al Tribunal, a pesar de su reiterada reclamación, la documentación justificativa y contable de los derechos reconocidos y de los cobros realizados por esta operación, circunstancia que limita su análisis.



En relación con otras operaciones se observa lo siguiente:

1. El Ayuntamiento ha cobrado transferencias por al menos 967,8 millones de ptas., que figuran incorrectamente contabilizadas como ingresos pendientes de aplicación y como derechos pendientes de cobro en la liquidación del presupuesto, lo que repercute en la fiabilidad de los registros contables y en la representatividad de dicha liquidación.
2. La Corporación ha registrado incorrectamente como transferencia de capital 80 millones de ptas., puesto que corresponden a un ingreso patrimonial (capítulo 5), por tratarse de un abono de Caja España como contraprestación por la utilización por ésta durante cinco años, como oficina bancaria, de un local en la Casa Consistorial.

De la circularización realizada a las entidades otorgantes de transferencias se han deducido las siguientes diferencias entre los datos facilitados por éstas y la contabilidad municipal:

1. **Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales:** en los presupuestos de 1997 el Ayuntamiento reconoció indebidamente derechos por 206,3 millones de ptas., al corresponder al ejercicio siguiente<sup>6</sup>.

Por otra parte, en 1996 se registraron derechos por 63,2 millones de ptas. que corresponden a 1997, saldándose con una transferencia de 113,1 millones de ptas. recibida en agosto de 1997 y reconociéndose derechos por la diferencia (49,9 millones de ptas.). En septiembre de 1997 se anularon los citados derechos por 49,9 millones de ptas. y se aplicó anómalamente este cobro para cancelar derechos pendientes de cobro, sin soporte documental, de los años 1990 y 1991.

2. **Junta de Castilla y León:** se constatan las siguientes diferencias:
  - a) Transferencias por 219 millones de ptas. figuran incorrectamente registradas como operaciones no presupuestarias.

---

<sup>6</sup> Esta partida se desglosa en los conceptos de Participación en los tributos del Estado (167,6 millones de ptas.) y compensación del déficit del transporte urbano (38,7 millones de ptas.).



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) Transferencias por 89,1 millones de ptas. correspondientes al ejercicio 1997 fueron reconocidas en 1996, en tanto que en el presupuesto de 1997 se incluyen 7 millones de ptas. devengados en 1996, de los que 4,9 millones de ptas. se reflejan incorrectamente en el capítulo 3 (tasas y otros ingresos).
  - c) En tres transferencias el reconocimiento de derechos por el Ayuntamiento excede en 69,4 millones de ptas. a los importes efectivamente concedidos.
  - d) La Corporación no ha acreditado el reflejo contable de once transferencias por un total de 14,6 millones de ptas.
3. **Consejo Superior de Deportes:** el Ayuntamiento reconoce derechos por 90 millones de ptas., que superan en 21,8 millones de ptas. a las transferencias comunicadas por aquél en la respuesta a la circularización (68,2 millones de ptas.).
4. **Instituto Nacional de Empleo:** todas las transferencias de este Organismo, por importe de 80,4 millones de ptas., se registraron incorrectamente como operaciones no presupuestarias.

### 6.3. PERSONAL

La plantilla de personal en el ejercicio fiscalizado se sintetiza, en número de efectivos, en el cuadro siguiente:



TRIBUNAL DE CUENTAS

|                                  | EFFECTIVOS   |              | PUESTOS<br>VACANTES |
|----------------------------------|--------------|--------------|---------------------|
|                                  | PLANTILLA    | PRESUPUESTOS |                     |
| Funcionarios                     | 407          | 473          | 66                  |
| Personal laboral                 | 509          | 619          | 110                 |
| Personal lab. Serv. Munic. Aguas | 92           | 95           | 3                   |
| Personal eventual                | 7            | 7            | -                   |
| <b>TOTALES</b>                   | <b>1.015</b> | <b>1.194</b> | <b>179</b>          |

La Relación de Puestos de Trabajo vigente en 1997 fue aprobada en febrero de 1990, estando aquélla distribuida en cinco grupos generales (Organos de Gobierno, Servicios Económicos, Servicios Generales, Servicios de Obras y Urbanismo y Otros Servicios Municipales), sin que conste la dependencia jerárquica ni un detalle pormenorizado de las funciones y tareas asignadas a los diferentes puestos.

En el análisis de los aspectos más relevantes de la gestión de personal se ha constatado lo siguiente:

1. La Oferta de Empleo Público del año 1997 fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de 6 de junio de 1997 y contemplaba la convocatoria de 13 puestos de trabajo para funcionarios y 10 para personal laboral, sin que en el citado año se haya convocado ninguno de dichos puestos. Además, al inicio de la fiscalización (noviembre de 1999) únicamente se habían cubierto 2 plazas de funcionarios y 9 de personal laboral. Esta circunstancia ha concurrido, asimismo, en la Oferta de Empleo Público de 1996, en la que se preveía la convocatoria de 94 puestos, de los que únicamente se habían cubierto 47.

Ambos hechos ponen de manifiesto un retraso generalizado en los procedimientos para cubrir las plazas de los diferentes puestos de trabajos ofertados.

2. El Ayuntamiento no suscribió ningún convenio con los funcionarios de la Corporación, aunque por Decreto de la Alcaldía de 15 de junio de 1992 se reguló el régimen de permisos, licencias y vacaciones en los siguientes términos, que contraviene las previsiones del art. 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública:



- a) Permiso de miércoles santo o lunes de pascua, disfrutado alternativamente por el 50% de los funcionarios.
  - b) Permiso de una de las dos semanas de Navidades, comprendidas entre el 24 de diciembre y el 6 de enero, además de los seis días previstos para asuntos propios en la Ley 30/1984.
  - c) Por matrimonio de ascendiente, descendiente o colaterales hasta el segundo grado, un día natural, ampliable a dos, si se celebra en distancia superior a 100 Km.
  - d) Una jornada de trabajo de 8 a 15 horas, de lunes a viernes, con lo que resulta un total semanal de 35 horas, número inferior al límite mínimo fijado en la Resolución de 27 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas, por la que se dictan "Instrucciones sobre jornadas y horarios de trabajo, permisos, licencias y vacaciones del personal", de general aplicación para funcionarios de la Administración Local (en virtud de lo dispuesto en el art. 94 de la LRBRL), que contempla una jornada semanal de 37 horas y 30 minutos<sup>7</sup>.
3. El Pleno del Ayuntamiento de 5 de febrero de 1996 aprobó para el personal funcionario un complemento de productividad fijo destinado a la equiparación salarial de los funcionarios con el personal laboral. Dicho acuerdo contraviene los arts. 5 y 7 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local, que respecto a aquél señalan, en síntesis, lo siguiente:
- a) El complemento de productividad se destinará a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa en el desempeño del trabajo. Abundando en el carácter individual de dicha retribución, el punto 2 del mencionado art. 5 viene a incidir en el sentido de que la productividad deberá apreciarse en función de las

---

<sup>7</sup> En relación con el contenido de las alegaciones, hay que señalar que el apartado 3.a) del Decreto de Alcaldía de 21 de agosto de 1996, invocado en aquéllas, no excluye al personal funcionario del régimen de 35 horas semanales fijado en el Decreto de Alcaldía de 15 de junio de 1992.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

circunstancias relacionadas directamente con el puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo.

- b) La falta de continuidad de este complemento se refleja en el apartado 3 del citado art. 5, al indicar que las cuantías asignadas no podrán originar, en modo alguno, ningún tipo de derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.
4. Las relaciones con el personal laboral fueron reguladas por dos convenios colectivos, uno de 15 de julio de 1992 y otro de 21 de diciembre de 1995, este último de aplicación al Servicio Municipal de Aguas, constatándose que el sistema retributivo, permisos y resto de condiciones económicas es más ventajoso para el personal de éste último, que disfruta de las siguientes mejoras respecto del resto del personal:
- a) Un complemento de asistencia (25% del salario base, antigüedad y grado).
  - b) Un complemento de grado (según tablas entre 84.236 ptas. y 29.806 ptas. mensuales).
  - c) Cuatro pagas extraordinarias, frente a las tres del resto del personal laboral.
  - d) Tres días adicionales de vacaciones en Semana Santa, frente a un día adicional para el resto del personal laboral.
  - e) Abono de gastos de viaje y hotel según presentación de justificantes y sin límite de gastos.
  - f) Plus de transporte de 15.000 ptas. mensuales.
  - g) Quebranto de moneda por un importe anual de 28.240 ptas. para el personal que maneje dinero efectivo.
  - h) Un día de permiso por fiesta patronal (1 de junio).
  - i) Se establece un fondo de 10 millones de ptas. para ayudas y préstamos a este colectivo (95 trabajadores) que en promedio (105.263 ptas.) es más de dos veces superior al establecido para el resto (30 millones de



ptas. para 619 trabajadores, por lo que el promedio únicamente alcanza 48.465 ptas.).

Para verificar el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la función pública, se han analizado los expedientes de selección de las dos plazas de funcionarios cubiertas de la Oferta de Empleo Público de 1997 y cinco de funcionarios y personal laboral de la correspondiente a 1996, sin que se hayan apreciado incumplimientos de las normas de aplicación.

En la revisión de las nóminas del período fiscalizado se ha observado que 6 funcionarios del Ayuntamiento percibieron gratificaciones por un total de 6,8 millones de ptas., por servicios de gestión, administración y asesoramiento en la Sociedad mercantil MERCALEON, S.A., en el Matadero Municipal y en la Residencia de Ancianos, siendo su principal destinatario el Jefe de Servicio de Asuntos Económicos del Ayuntamiento, que percibió 3,8 millones de ptas. Sobre estas gratificaciones, distribuidas en las doce nóminas mensuales del ejercicio, no se ha acreditado que los citados servicios hayan sido prestados fuera de la jornada legal de trabajo, tal y como establece el art. 6.3 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local. Además, estas retribuciones no fueron tenidas en cuenta en el porcentaje de retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas<sup>8</sup>.

#### **6.4. GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS**

Del importe total de las obligaciones reconocidas con cargo al capítulo 2 (4.359,8 millones de ptas.), 2.274,5 millones de ptas. (el 52%) corresponden a entregas a cuenta a tres Empresas, siendo el desglose de dichas entregas el siguiente.

---

<sup>8</sup> *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*



TRIBUNAL DE CUENTAS

(Millones de ptas.)

| Empresa             | Servicio             | Entregas a cuenta |
|---------------------|----------------------|-------------------|
| ONYX (SEMAT*)       | Limpieza viaria      | 1.457,5           |
| IMASA (TRANSMERSA*) | Limpieza edificios   | 558,0             |
| CONVAUTO            | Transporte colectivo | 259,0             |
| <b>TOTAL</b>        |                      | <b>2.274,5</b>    |

\* Cambio de denominación social

Del análisis de seis expedientes relativos a dichas entregas a cuenta, por un montante de 484,5 millones de ptas. (el 21% del total), se deduce, con carácter general, que las entregas no se ajustan a los pliegos de condiciones económicas que rigen las correspondientes relaciones contractuales, puesto que dichos pliegos fijan que se realizarán pagos mensuales a aquéllas conforme a las certificaciones expedidas por los técnicos municipales y aprobadas por la Comisión de Gobierno, y solo por razones de liquidez podrían realizarse entregas a cuenta. Además, en las precitadas certificaciones, que deberían acreditar los servicios efectivos prestados por dichas Empresas, se observa lo siguiente:

1. Ninguna de las certificaciones mensuales correspondientes a ONYX (SEMAT) ha sido aprobada por la Comisión de Gobierno. Además, el importe de aquéllas (1.585,8 millones de ptas.) excede en 128,3 millones de ptas. a las entregas a cuenta (1.457,5 millones de ptas.), sin que se haya regularizado esta diferencia.

Asimismo, de las actas del Pleno se deduce que a esta Empresa se le adeudaba a 31 de diciembre de 1997 por servicios de ejercicios anteriores a 1995 un total de 1.040,1 millones de ptas., deuda que no se refleja en la contabilidad municipal.

Por otra parte, durante 1997 se realizaron a esta Empresa pagos, con cargo al capítulo 2, por 100,7 millones de ptas., a cuenta de la deuda pendiente, de los que 60,7 millones de ptas. corresponden a intereses de demora, y en consecuencia imputables al capítulo 3.

2. Respecto a IMASA (TRANSMERSA), el importe conjunto de las certificaciones mensuales aprobadas por la Comisión de Gobierno (689,1 millones de ptas.) excede en 131,1 millones de ptas. a las entregas a cuenta



(558 millones de ptas.), sin que ulteriormente se haya regularizado esta situación.

Por otra parte, según las actas del Pleno, a 31 de diciembre de 1995 se adeudaba a esta Empresa<sup>9</sup> un total de 784,7 millones de ptas., deuda que tampoco figura en la contabilidad municipal.

Asimismo, durante el ejercicio de 1997 se realizaron, con cargo al capítulo 2, pagos a dicha Empresa por liquidación de esta deuda por un total de 64,5 millones de ptas., de los que 44,5 millones de ptas. correspondían a intereses de demora (imputables al capítulo 3).

3. Las certificaciones mensuales del ejercicio 1997 de CONVAUTO ascendían a 291,1 millones de ptas., excediendo en 32,1 millones de ptas. el importe abonado por entregas a cuenta (259 millones de ptas.), sin que tampoco se haya regularizado esta situación.

Por otra parte, del contraste de los datos reflejados en la contabilidad municipal y los que se incluyen en la respuesta de la Empresa CONVAUTO (única que ha contestado a la petición de información), se deduce que el saldo deudor comunicado por ésta (96,5 millones de ptas.) no es concordante con las obligaciones pendientes de pago reflejadas en cuentas (73,4 millones de ptas.), sin que la Corporación haya conciliado la diferencia.

Es de destacar, asimismo, que la fiscalización del Tribunal ha estado limitada al no haber aportado los responsables municipales la documentación acreditativa de la aprobación por la Comisión de Gobierno del gasto en siete expedientes, por un total de 63,5 millones de ptas.

## **6.5. TRANSFERENCIAS CORRIENTES OTORGADAS**

Las deficiencias en el seguimiento y control por el Ayuntamiento de las transferencias otorgadas, así como las limitaciones señaladas en el presente informe han dificultado el análisis de aquéllas, que únicamente ha podido

---

<sup>9</sup> No se dispone de la deuda a 31 de diciembre de 1997.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

realizarse a partir de los asientos del mayor del presupuesto de gastos, deduciéndose, no obstante, lo siguiente:

1. La mayor parte de los expedientes analizados (17, por importe de 131,2 millones de ptas. –el 35% del total del capítulo-) está incompleta, al no constar en los mismos las bases reguladoras de los requisitos para su concesión y justificación, los acuerdos de dicha concesión y la documentación acreditativa de que los perceptores no eran deudores de la Corporación y estaban al corriente de sus obligaciones tributarias (requisitos exigidos en el art. 170.2 de la LHL), por lo que no ha podido verificarse si la concesión de transferencias y subvenciones se ha ajustado a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.
2. Gran parte de las transferencias se ha realizado mediante el sistema de pagos a justificar, no previsto para este tipo de operaciones en el art. 171 de la LHL.
3. No se ha aportado documentación suficiente sobre la justificación de la aplicación de fondos en siete expedientes por un total de 118,2 millones de ptas., cuyo detalle es el siguiente:

| Referencia<br>Intervención | Concepto                  | Millones<br>de ptas. |
|----------------------------|---------------------------|----------------------|
| 21181                      | Bienestar social          | 3,0                  |
| 23187                      | Becas y ayudas de estudio | 14,0                 |
| 1099                       | Actividades deportivas    | 15,0                 |
| 25274                      | Mercado y abastos         | 15,0                 |
| 16328                      | Eliminación residuos      | 6,2                  |
| 17818                      | Actividades deportivas    | 30,0                 |
| 19405                      | Actividades deportivas    | 35,0                 |
| <b>TOTAL</b>               |                           | <b>118,2</b>         |

4. De la aportación a la Mancomunidad de Saneamiento Integral de León y su Alfoz, por 8,4 millones de ptas., una parte (2,2 millones de ptas.) corresponde al ejercicio 1996.



5. De las respuestas a la circularización a los principales perceptores de transferencias se deduce que las transferencias correspondientes a la Universidad de León y a la Junta Vecinal de Trobajo del Cerecedo suponen la existencia de obligaciones pendientes de pago con estas entidades por 10,4 millones de ptas. y 2,1 millones de ptas., respectivamente, que no figuran en la contabilidad municipal.

Es de destacar, asimismo, que en el capítulo 4 se han registrado como transferencias corrientes las cuotas anuales de la Federación Española de Municipios y Provincias (1,1 millones de ptas.) y gastos de centros de asistencia social de la Corporación (1,2 millones de ptas.) que deberían imputarse al capítulo 2 (Gastos en bienes corrientes y servicios).

#### **6.6. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL OTORGADAS**

Las obligaciones reconocidas con cargo al capítulo 7 fueron tan sólo 4,9 millones de ptas., de las que su mayor parte (3 millones de ptas.) corresponde a una transferencia a la Sociedad de San Vicente de Paul para el mantenimiento de una casa-hogar para marginados, que debería haberse registrado como transferencia corriente (capítulo 4), debiendo destacarse, además, que no consta la justificación de la aplicación de estos fondos.

#### **6.7. ORDENES DE PAGO A JUSTIFICAR**

Del análisis de 14 mandamientos de pago a justificar, por importe de 90,2 millones de ptas., que equivalen al 16% del total (576,4 millones de ptas.) se deducen las siguientes deficiencias<sup>10</sup>:

1. En siete mandamientos, por 82,4 millones de ptas., se ha incumplido la base 31 de las BEP, que establece que las órdenes de pago a justificar solo podrán aplicarse a gastos corrientes y su importe no podrá exceder de 10 millones de ptas., puesto que 4 de ellos corresponden a inversiones reales y en tres se supera el precitado límite.

---

<sup>10</sup> *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*



2. En seis mandamientos, por 3,3 millones de ptas., no consta la aprobación por la Comisión de Gobierno de la orden de pago.
3. En ninguno de los expedientes consta el informe de Intervención acerca de la cuenta justificativa de los diferentes pagos a justificar, tal y como establece la base 34.1 de las BEP, y en cuatro de los expedientes no consta la aprobación de la citada cuenta justificativa.
4. En cuatro expedientes, por 74,9 millones de ptas., se supera el plazo de tres meses desde su libramiento hasta la justificación, establecido en el art. 70.1 del RD 500/1990.
5. En ocho mandamientos, por un total de 8,8 millones de ptas., 6,2 millones de ptas. corresponden a facturas y documentos cuya fecha de realización es anterior a la de la expedición de los mandamientos, por lo que no se cumplen los requisitos previstos en el art. 69 del RD 500/1990, ya que en ningún caso pueden considerarse como pagos a justificar, puesto que en el momento de su expedición se conoce la aplicación de los fondos y su importe.

#### **6.8. INMOVILIZADO MATERIAL, INMOVILIZADO INMATERIAL E INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS Y BIENES DESTINADOS AL USO GENERAL<sup>11</sup>**

La Corporación no dispone de Inventario, por lo que no se cumplen las prescripciones del RBEL. Al respecto hay que señalar que en el Pleno del Ayuntamiento de 4 de diciembre de 1998 se hace referencia a la aprobación de una rectificación del Inventario, aunque se denomina "Relación de Bienes del Excmo. Ayuntamiento de León a 31 de diciembre de 1997", en el que únicamente figuran inmuebles. Dicha relación carece de fiabilidad por lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Los anexos 4 y 5 incluyen, respectivamente, el balance de situación a 31 de diciembre de 1997 y la cuenta de resultados de dicho ejercicio.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

1. No está totalizado el valor de esta rectificación y, además, éste no es concordante con los saldos de las correspondientes cuentas del balance de situación.
2. Parte de las fincas relacionadas no está valorada ni consta su inscripción en el Registro de la Propiedad.
3. No refleja la totalidad de las fincas de las que es titular la Corporación, destacando la no inclusión del edificio adquirido por el Ayuntamiento a Caja España en la Avda. Ordoño II nº 10, el 26 de diciembre de 1996 por 2.900 millones de ptas., sede actual de la mayoría de los servicios municipales. Por el contrario, incluye la baja de las fincas de titularidad municipal permutadas a Caja España como parte del pago del citado edificio, reflejando incluso la baja de dos cuya permuta fue cancelada con posterioridad.

Es de destacar, asimismo, que el precio de compra se fijó globalmente, incluyendo el mobiliario, sin diferenciarse su valor del correspondiente al inmueble, y aunque Caja España facilitó una relación del citado mobiliario, ésta no ha sido valorada ni actualizada por la Corporación.

4. En el Inventario a 31 de diciembre de 1997 figuran dadas de baja, por venta a Caja España, las fincas nº 27 y 461 de aquél, situadas en la Plaza Mayor, números 15 y 17, sin que dicha venta fuese efectivamente realizada.
5. Las anotaciones en el Inventario no se realizan simultáneamente con los hechos que las originan, constatándose en algunos casos retrasos superiores a un año.
6. No se ha formado Inventario separado del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS), exigido por el art. 276 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLIS), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, integrándose los bienes de éste en el general sin diferenciar de los restantes.
7. En 1997 el Ayuntamiento cedió dos parcelas (una a la Mancomunidad de Servicios Funerarios de León y otra a la Tesorería General de la Seguridad Social), situadas en el Polígono de Eras de Renueva, que fueron



## TRIBUNAL DE CUENTAS

incorrectamente dadas de baja en el Inventario, al no disponer el mismo un epígrafe específico.

8. Los elementos de transporte, maquinaria, equipos para el proceso de información y mobiliario no están inventariados ni son objeto de ningún tipo de control o identificación, y únicamente el responsable de los equipos informáticos relaciona dichos bienes y el usuario de los mismos.

Los saldos que presentan las cuentas del inmovilizado material según los balances de situación al cierre de los ejercicios 1996 y 1997 son los siguientes:

| (Millones de ptas.)                                        |                                      |                 |                 |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Cuenta                                                     | CONCEPTO                             | 31-12-96        | 31-12-97        |
| <b>INMOVILIZADO MATERIAL</b>                               |                                      | <b>8.270,3</b>  | <b>11.658,1</b> |
| 200                                                        | Solares sin edificar                 | 2.844,2         | 2.844,2         |
| 202                                                        | Construcciones                       | 3.784,5         | 6.917,3         |
| 203                                                        | Maquinaria, instalaciones y utillaje | 285,8           | 328,0           |
| 204                                                        | Elementos de transporte              | 669,1           | 773,5           |
| 205                                                        | Mobiliario                           | 603,6           | 639,5           |
| 206                                                        | Equipos procesos de información      | 73,3            | 90,5            |
| 208                                                        | Otros bienes                         | 9,8             | 65,1            |
| <b>INMOVILIZADO INMATERIAL</b>                             |                                      | <b>65,4</b>     | <b>65,4</b>     |
| 218                                                        | Otro inmovilizado inmaterial         | 65,4            | 65,4            |
| <b>INFRAESTRUCTURAS Y BIENES DESTINADOS AL USO GENERAL</b> |                                      | <b>2.668,4</b>  | <b>1.074,2</b>  |
| 220                                                        | Terrenos y bienes naturales          | 0               | (3.093,1)       |
| 221                                                        | Infraestructuras y bienes naturales  | 2.668,4         | 4.167,3         |
| <b>TOTAL</b>                                               |                                      | <b>11.004,1</b> | <b>12.797,7</b> |

Del análisis de su composición y de las variaciones en el ejercicio fiscalizado hay que señalar lo siguiente:

1. La cuenta 220 "Terrenos y bienes naturales" figura indebidamente con saldo negativo (3.093,1 millones de ptas.) en el activo del balance a 31 de diciembre de 1997, debido a que en la misma se han dado de baja -por su valor de venta- elementos que estaban incluidos en otras cuentas de dicho activo (en concreto la 200 "Solares sin edificar" y 202 "Construcciones"), por lo que, en consecuencia, no se ha calculado el resultado económico de estas operaciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

2. Se incluyen indebidamente en el activo del balance de situación, como inmovilizado material, los siguientes gastos:
  - a) Obtención del visado del proyecto del Matadero (488.645 ptas.).
  - b) Elaboración de un manual de calidad para el laboratorio (1.508.000 ptas.).
  - c) Intereses de demora por pago de expropiaciones (889.722 ptas.), que fueron considerados como mayor valor del terreno expropiado.
  - d) Compra de plantas y árboles por 3.765.367 ptas., que figuran tanto dentro del mobiliario urbano como un mayor valor de las infraestructuras.
3. En algunos casos, todos ellos del capítulo 6 (inversiones reales), no se han seguido las fases de ejecución del presupuesto previstas en los arts. 52 y siguientes del RD 500/1990 y 164 y siguientes de la LHL, puesto que el expediente del gasto se inició simultáneamente o con posterioridad a haberse realizado el servicio o prestado el suministro a que éste se refería, siendo aquéllos los siguientes:

| Concepto                            | Importe<br>(ptas.) | Fechas de |                       |
|-------------------------------------|--------------------|-----------|-----------------------|
|                                     |                    | Factura   | Inicio del expediente |
| Instalación mobiliario urbano       | 1.769.143          | 27-05-97  | 21-08-97              |
| Suministros de vivero               | 1.630.440          | 09-05-97  | 12-05-97              |
| Transporte de árboles               | 336.400            | 30-05-97  | 30-05-97              |
| Transporte de árboles               | 336.400            | 30-05-97  | 30-05-97              |
| Reparaciones maquinaria             | 463.130            | 30-01-97  | 30-01-97              |
| Parte factura honorario proyecto    | 10.587.719         | 08-04-96  | 26-06-97              |
| Comida festividad servicio de obras | 210.000            | 24-09-97  | 01-10-97              |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>15.333.232</b>  |           |                       |

4. El reconocimiento de la obligación por la adquisición de cinco vehículos para la Policía Local (cuatro, por un importe conjunto de 11.992.000 ptas., y otro, por 3.132.000 ptas.) se refleja en contabilidad en diciembre de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

1997, mientras que las facturas acreditativas del gasto se expidieron en los meses de marzo y abril de 1998. Similares desfases temporales concurren en los tres expediente siguientes, que han originado que las correspondientes obligaciones se registren en el ejercicio posterior al de su efectiva contracción:

| Concepto                            | Importe<br>(ptas.) | Fecha de |                 |
|-------------------------------------|--------------------|----------|-----------------|
|                                     |                    | Factura  | Contabilización |
| Asesoría a la implantación          | 986.000            | 29-11-96 | 27-05-97        |
| Certificación 1ª de peatonalización | 8.583.965          | 27-11-97 | 20-08-98        |
| Honorarios proyecto ejecución       | 10.587.719         | 08-04-96 | 26-06-97        |

Por otra parte, se aprecian deficiencias de carácter formal en los siguientes casos:

1. El saldo de la cuenta 218 "Inmovilizado inmaterial" (65,4 millones de ptas.) corresponde a diversas operaciones reconocidas en los ejercicios 1993 y 1994 y referidas a certificaciones de obras, honorarios por redacción de proyectos y suministro de contenedores, por lo que éstos corresponden a inmovilizado material.
2. El Ayuntamiento ha considerado incorrectamente como inversiones reales (capítulo 6) los siguientes gastos en bienes corrientes y servicios (capítulo 2) y financieros (capítulo 3):

| Referencia de Intervención | Concepto                                    | Importe (ptas.) |
|----------------------------|---------------------------------------------|-----------------|
| 01406                      | Suministro de toner y diskettes             | 378.107         |
| 19838                      | Suministro de semillas, jardines            | 477.322         |
| 01399                      | Reparaciones de maquinaria, jardines        | 463.130         |
| 01399                      | Suministro de guantes, personal de jardines | 147.552         |
| 19949                      | Servicios de vigilancia                     | 1.461.078       |
| 20069                      | Comida por festividad del Servicio de Obras | 210.000         |
| 21803                      | Intereses de demora                         | 889.722         |
| TOTAL                      |                                             | 4.026.911       |



## 6.9. INMOVILIZADO FINANCIERO

En los movimientos de esta cuenta se ha observado lo siguiente:

1. Las diversas suscripciones por el Ayuntamiento de acciones de la Sociedad Mercantil MERCALEÓN, S.A. se han registrado indistintamente en las cuentas 251 "Acciones sin cotización oficial Sector Público" y 261 "Acciones sin cotización oficial".
2. El saldo de la cuenta 264 "Préstamos concedidos" (76,4 millones de ptas.) incluye un préstamo del Ayuntamiento a la Mancomunidad de Servicios Funerarios de León por 28,4 millones de ptas., correspondiendo el resto a préstamos realizados al personal de la Corporación, sin que de dicho saldo se hayan deducido las sucesivas amortizaciones, que se registran en cuentas no presupuestarias.

## 6.10. DEUDORES

La fiabilidad y representatividad de los saldos de esta cuenta están condicionadas por las siguientes salvedades:

1. Dos cuentas (en concreto la 4300 –Deudores por derechos reconocidos, liquidaciones de contraído previo, ingreso directo- y la 4303 –Deudores por derechos reconocidos, liquidaciones de ingreso por recibo-) figuran en el balance de situación con saldo acreedor, por importes, respectivamente, de 0,1 y 178,2 millones de ptas., sin que se justifiquen las razones de esta circunstancia.
2. No existe correlación entre el balance de situación, estado de situación y movimiento de operaciones no presupuestarias y estado de Remanente de tesorería en las cuentas y por los importes siguientes:

(Millones de ptas.)

|                                   | Balance de situación | Estado op. no presup. | Estado Rem. tesorería |
|-----------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Entidades públicas                | 23,5                 | -                     | -                     |
| Otros deudores no presupuestarios | 1,0                  | 1,6                   | 1,6                   |
| <b>TOTALES</b>                    | <b>24,5</b>          | <b>1,6</b>            | <b>1,6</b>            |



## TRIBUNAL DE CUENTAS

3. En el estado demostrativo de los derechos a cobrar el saldo acumulado (4.119 millones de ptas.) figura incorrectamente contabilizado como procedente, en su totalidad, del año 1996, sin que la Corporación haya facilitado al Tribunal el desglose de aquél en función del ejercicio del reconocimiento de los derechos. Esta circunstancia se debe, en su mayor parte, a que en noviembre de 1997 se anuló un saldo pendiente de cobro por 4.119 millones de ptas. y simultáneamente se reconocieron derechos por el mismo importe sin detallar su origen y composición. En consecuencia, la Corporación no tiene clasificados los derechos pendientes de cobro ni constancia de la contabilización previa de la deuda a que corresponden.
4. Los derechos pendientes de cobro reflejados en cuentas están sobrevalorados al no haberse minorado su saldo por las anulaciones y bajas de recaudación por, al menos, 1.238 millones de ptas.

De entre los derechos pendientes de cobro por ejercicios cerrados la rúbrica que registra mayor importe corresponde al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) cuyo saldo al cierre del ejercicio fiscalizado ascendía a 1.203 millones de ptas. (el 17% del total -6.995,8 millones de ptas.-). Del análisis de 19 anotaciones contables por 705 millones de ptas. (el 59% del importe de esta cuenta) se deduce lo siguiente:

1. En ningún caso se ha practicado la liquidación definitiva del Impuesto, exigida en el art. 104 de la LHL, por lo que el Ayuntamiento pudiera no haber recaudado la cuota correspondiente a la diferencia entre el coste real de la obra y la liquidación provisional que figura en la preceptiva licencia, según las previsiones del precitado art. 104.
2. El Ayuntamiento reconoce el derecho en el momento de practicar la liquidación provisional y no cuando ésta es aprobada por la Comisión de Gobierno y notificada al sujeto pasivo, que se realiza con una gran demora (superando el año en algunos casos). Por otra parte, en los supuestos de denegación de la licencia de obra no se anula el derecho previamente reconocido.
3. Un total de 267,7 millones de ptas. registrados como pendientes de cobro en ejercicios cerrados fueron cobrados con anterioridad al 1 de enero de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

1997. En consecuencia, el precitado saldo está sobrevalorado por este importe.

4. Cuatro de los apuntes analizados, por un total de 415,2 millones de ptas., no corresponden a liquidaciones concretas sino que son anotaciones generales sin documentación justificativa.
5. En las liquidaciones anteriores a 1994 se incluía en la base imponible del tributo el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), dando lugar a una improcedente doble imposición.
6. En el expediente 2269/91, correspondiente a la construcción de la Clínica Veterinaria del Campus Universitario, se reconocieron derechos por el ICIO por 12,2 millones de ptas. sin que conste la aprobación de la licencia de obras y la correspondiente liquidación de aquél, aunque el edificio lleva funcionando varios años.

### 6.11.TESORERÍA

El estado de tesorería no ha sido elaborado conforme a lo establecido en la regla 423 del ICAL, puesto que en el mismo no figuran los cobros y pagos realizados y, por otra parte, no diferencia los de procedencia presupuestaria y no presupuestaria. Además, la fiabilidad de los saldos de estas cuentas está condicionada por las siguientes salvedades:

1. El importe que aparece en el estado de tesorería al cierre de 1997 (3.042 millones de ptas.) supera en 125,6 millones de ptas. al que figura en el balance de situación y en el estado de Remanente de tesorería (en ambos casos 2.916,6 millones de ptas.).
2. Los intereses abonados por las entidades financieras se contabilizan por los importes netos resultantes de deducir del total los gastos por comisiones o intereses de descubierto, por lo que se vulnera el principio de no compensación de ingresos y gastos. Por otra parte, en los registros y cuentas no se incluyen intereses por 4,5 millones de ptas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3. Del contraste de los datos reflejados en la contabilidad con las respuestas de las entidades financieras a la circularización del Tribunal de Cuentas se observa lo siguiente:

- a) El saldo de las cuentas que figura en el estado de tesorería (3.042,2 millones de ptas.) es inferior en 802,9 millones de ptas., al que comunican las entidades financieras (3.845,1 millones de ptas.). Esta diferencia es debida, por una parte, a la falta de registro de diversos cobros y pagos, y, por otra, a numerosos errores en las anotaciones contables pendientes de rectificación.
- b) Catorce cuentas con un saldo total de 65,9 millones de ptas. no figuran en el estado de tesorería, siendo su detalle el siguiente:

| ENTIDAD                                    | Nº CUENTA     | SALDO A<br>31-12-97<br>(ptas.) |
|--------------------------------------------|---------------|--------------------------------|
| Argentaria                                 | 00049380      | 0                              |
|                                            | 00052414      | 40.000.000                     |
| Caja España                                | 2005197604    | 0                              |
|                                            | 2004856704    | 15.110                         |
|                                            | 2002120304    | 4.032                          |
| Banco Central Hispano.<br>"Instalac. Dep." | 2010146312    | 1.126.797                      |
| Banco Central Hispano "ECUS"               | 1420965       | 0                              |
| Banco Central Hispano                      | 1409074       | 0                              |
|                                            | 1423883       | 0                              |
|                                            | 94.2911410676 | 9.461.272                      |
|                                            | 96.2711410684 | 2.510.819                      |
|                                            | 92.2011419223 | 2.528                          |
|                                            | 96.251149720  | 2.867.033                      |
|                                            | 96.2711481392 | 9.902.970                      |
| TOTAL                                      |               | 65.890.561                     |

- c) Dos cuentas restringidas de recaudación presentan, al cierre de 1997, un saldo de 2 millones de ptas., al no haberse traspasado aquél a las cuentas operativas, siendo el detalle de aquéllas el siguiente:



## TRIBUNAL DE CUENTAS

| ENTIDAD               | Nº CUENTA. | SALDO A<br>31-12-97<br>(ptas.) |
|-----------------------|------------|--------------------------------|
| Caja España           | 2005144704 | 13.873                         |
| Banco Central Hispano | 0178192    | 1.989.987                      |
| <b>TOTAL</b>          |            | <b>2.003.860</b>               |

### 6.12.DEUDAS A LARGO PLAZO

El endeudamiento a largo plazo al cierre del ejercicio fiscalizado que se refleja en el balance de situación presenta la siguiente estructura:

|                               | Millones<br>De ptas. |
|-------------------------------|----------------------|
| Préstamos recibidos           | 12.886               |
| Fianzas y depósitos recibidos | 17                   |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>12.904</b>        |

Como ya se ha señalado anteriormente, la Corporación no ha elaborado el estado de la deuda, por lo que en su defecto se requirió a los responsables municipales información sobre la composición del saldo vivo al cierre del ejercicio, aportándose en fechas distintas hasta tres estados diferentes con la siguiente composición, incertidumbre que no permite verificar la representatividad de las cuentas:

(Millones de ptas.)

| Nº de operaciones<br>de crédito | Saldo<br>a 31-12-1997 |
|---------------------------------|-----------------------|
| 38                              | 11.845                |
| 28                              | 9.188                 |
| 37                              | 11.763                |

Además, ninguno de estos saldos es concordante con el que se deduce del balance de situación (12.886 millones de ptas.), que tampoco coincide con el saldo al cierre del ejercicio precedente y con los movimientos de la liquidación del presupuesto, cuyos datos son los siguientes:



TRIBUNAL DE CUENTAS

(Millones de ptas.)

|                                             |        |
|---------------------------------------------|--------|
| Saldo acreedor a 31-12-1996                 | 10.215 |
| + Derechos reconocidos en el capítulo 9     | 3.170  |
| - Obligaciones reconocidas en el capítulo 9 | (707)  |
| Saldo acreedor a 31-12-1997                 | 12.678 |

De las respuestas de las entidades financieras a la circularización del Tribunal se deduce que el saldo acreedor al cierre de 1997 ascendía a 11.378,3 millones de ptas. (cifra inferior a los 12.678 millones de ptas. señalados anteriormente), siendo el detalle de aquélla el siguiente:

(Millones de ptas.)

| Entidad financiera     | Número de Préstamos | Saldo a 31-12-97 |
|------------------------|---------------------|------------------|
| Banco de Crédito Local | 10                  | 2.854,9          |
| Caja España            | 8                   | 2.600,2          |
| Banco Asturias         | 1                   | 235,3            |
| Banco Pastor           | 1                   | 494,7            |
| Banco Santander        | 1                   | 208,4            |
| La Caixa               | 4                   | 1.569,0          |
| Banco Central Hispano  | 11                  | 3.415,8          |
| <b>TOTALES</b>         | <b>36</b>           | <b>11.378,3</b>  |

Por otra parte, de las respuestas a la circularización se han deducido las siguientes deficiencias no conciliadas:

1. En la liquidación del presupuesto no figuran amortizaciones de préstamos por 30,6 millones de ptas. ni pagos de intereses por 4,1 millones de ptas. con Caja España.
2. Intereses cargados por el Banco de Santander por 26 millones de ptas. en los ejercicios de 1995 y 1996 están reconocidos como gastos del presupuesto corriente de 1997.
3. En la liquidación del presupuesto de 1997 no están registradas amortizaciones de préstamos por 9,41 millones de ptas. con el Banco de Asturias.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

4. Intereses por préstamos del Banco Central Hispano por 61 millones de ptas. correspondientes al año 1996 fueron registrados por la Corporación en 1997, igualmente amortizaciones de los citados préstamos, por 32 millones de ptas., realizadas en 1996 fueron contabilizadas en 1997.

Los préstamos a largo plazo suscritos durante 1997 fueron diez, por un importe conjunto de 3.555 millones de ptas., cinco con el Banco Central Hispano por 1.668 millones de ptas., tres con Caja España por 1.187 millones de ptas. y dos con el Banco de Crédito Local por 700 millones de ptas. Todas estas operaciones han sido aprobadas por el Pleno de la Corporación.

Del análisis de los expedientes de los préstamos formalizados durante el ejercicio se deduce lo siguiente:

1. Un préstamo con Caja España por 186,5 millones de ptas., formalizado el 21 de febrero de 1997, fue reconocido en el ejercicio 1996.
2. Un préstamo suscrito el 5 de septiembre de 1997 con el Banco Central Hispano por 348 millones de ptas. se concertó sin solicitar ofertas a otras entidades financieras. Además, los derechos correspondientes no aparecen registrados en el capítulo 9 (pasivos financieros) del presupuesto de ingresos de 1997.

La carga financiera, establecida en el art. 54 de la LHL como la suma de las amortizaciones del principal de la deuda al cierre del ejercicio y de los intereses devengados, se elevó en 1997 a 1.411 millones de ptas., que representan un 12% del total de recursos liquidados, por lo que aquélla es inferior al 25% previsto en el párrafo 3 del art. 54 de la LHL como límite para requerir la preceptiva autorización del incremento de aquél.

### **6.13.DEUDAS A CORTO PLAZO**

Las obligaciones pendientes de pago al cierre de 1997, clasificadas en función del ejercicio de su contracción, son las siguientes:



| Ejercicio    | Millones de ptas. | %          |
|--------------|-------------------|------------|
| 1992         | 176               | 7          |
| 1993         | 153               | 6          |
| 1994         | 172               | 7          |
| 1995         | 292               | 12         |
| 1996         | 334               | 14         |
| 1997         | 1.261             | 54         |
| <b>TOTAL</b> | <b>2.388</b>      | <b>100</b> |

Del análisis de estas deudas se deduce, como más relevantes, lo siguiente:

1. No hay correspondencia entre el importe total de la relación nominal de acreedores del presupuesto corriente, que asciende a 1.263,3 millones de ptas. y el resumen por capítulos de la liquidación del presupuesto de gastos, en el que cuantifica dicha deuda en 1.261,9 millones de ptas.
2. Según se ha señalado en el análisis de los gastos en bienes corrientes y servicios, en la contabilidad municipal no figuran deudas con los proveedores de servicios de limpieza viaria, limpieza de edificios y transporte colectivo de un total de al menos 2.116 millones de ptas. al cierre del ejercicio fiscalizado.

Del contraste entre los datos reflejados en cuentas con los que se incluyen en las respuestas de los proveedores a la circularización<sup>12</sup> se observa que la información facilitada por 62 de aquéllos cuantifica las deudas del Ayuntamiento en un importe conjunto de 1.843 millones de ptas., cifra que supera en 762 millones de ptas. a la contabilizada por la Corporación (1.081 millones de ptas.), importe que no ha sido conciliado por la Corporación, destacándose entre los acreedores la Diputación Provincial de León que tiene pendiente de abono el recargo provincial del Impuesto de Actividades Económicas desde el año 1992.

---

<sup>12</sup> Se ha requerido información a 137 proveedores con una deuda de 1.482 millones de ptas. (el 62% de las obligaciones pendientes de pago), de los que únicamente 76 (el 55% del conjunto) remitieron la información requerida.



## 7. CONTRATACIÓN

El Ayuntamiento celebró en 1997 110 contratos por un importe total de 2.405 millones de ptas.<sup>13</sup>, debiendo destacarse al respecto lo siguiente:

1. En el 60% de los contratos la selección del adjudicatario se ha efectuado mediante el procedimiento negociado, siendo especialmente significativo este hecho en 18 expedientes en los que el presupuesto de licitación supera las cuantías establecidas en los arts. 141, 183 y 211 de la LCAP, para acudir, atendiendo al objeto del contrato, a ese procedimiento. La subasta tan sólo se ha utilizado en el 5% de los casos.
2. Algunos contratos fueron objeto durante su ejecución de modificaciones, debiendo destacarse lo siguiente:
  - a) El 20% de los contratos iniciales fue objeto de modificación.
  - b) El 50% de las variaciones realizadas corresponde a contratos de obras.
  - c) La mayoría de las modificaciones se ejecuta por vía de hecho, sin previa aprobación del órgano de contratación y, además, aquéllas no son debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas surgidas con posterioridad a la planificación por el Ayuntamiento de la inversión o prestación a realizar.

La fiscalización del Tribunal se ha realizado abarcando todas las fases del procedimiento incluso las que se extendieron a ejercicios posteriores y sobre el 13%<sup>14</sup> de los contratos suscritos<sup>15</sup>, cuyo importe equivale al 67% del total, siendo los resultados más relevantes los que se exponen en los epígrafes siguientes.

---

<sup>13</sup> En el anexo 6 se relaciona el número de contratos formalizados, según los datos facilitados por el Ayuntamiento, clasificados en función de su objeto y forma de adjudicación.

<sup>14</sup> La muestra analizada equivale al 16% del número de los contratos de obra celebrados, al 10% de los de suministros y de consultoría y asistencia y al 20% de los de servicios.

<sup>15</sup> En el anexo 7 se relacionan los contratos fiscalizados.



## 7.1. CONTRATOS DE OBRAS

### 7.1.1. Pavimentación de la calzada de la Avenida Ordoño II

En el análisis de este expediente se ha observado lo siguiente:

1. El proyecto técnico, redactado el 29 de abril de 1997 por 68,6 millones de ptas., no ha sido supervisado por la Oficina o Unidad del Ayuntamiento que tenga atribuida dicha función, infringiendo lo dispuesto en el art. 128 de la LCAP, al superar su cuantía los 50 millones de ptas.
2. La adjudicación de las obras –en la cantidad de 68,5 millones de ptas.- a través de procedimiento negociado sin publicidad ha vulnerado los principios de publicidad y concurrencia que deben prevalecer en toda contratación administrativa, por cuanto se acude a este procedimiento por ser el propuesto por los técnicos redactores del proyecto debido a que, teniendo en cuenta el estado de las obras de la Urbanización de la Avda. Ordoño II, *la pavimentación de la calzada de esta avenida es muy urgente*, ya que el retraso podría provocar problemas de tráfico. Sin embargo, el art. 141.c) de la LCAP permite utilizar el procedimiento negociado sin publicidad cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el objeto de la contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución que no pueda lograrse por el procedimiento de urgencia regulado en el art. 72 –preferencia para emisión de informes al mismo en un plazo de cinco días, reducción a la mitad de los plazos establecidos en la Ley para la licitación y adjudicación-, circunstancias no concurrentes en este supuesto por lo siguiente:
  - a) La realización de las obras estaba prevista desde el 6 de septiembre de 1996, fecha en la que se aprobó inicialmente el proyecto de ejecución del aparcamiento subterráneo para vehículos en la mencionada Avenida, así como la realización del de urbanización que comprendería toda la Avenida, la Plaza de Santo Domingo y parte de la de Guzmán, cuyo



proyecto se redactaría por el concesionario y se le adjudicaría como obras complementarias<sup>16</sup>.

- b) La imperiosa urgencia de la realización de estas obras queda desvirtuada con posterioridad, ya que su ejecución se retrasa, sin justificación, en más de dos meses, duplicándose el plazo inicialmente previsto.

Estas circunstancias<sup>17</sup>, unidas al hecho de que la empresa inició la obra con anterioridad a la comunicación de su adjudicación, permiten deducir una cierta predeterminación del adjudicatario.

3. En la ejecución de las obras es de resaltar lo siguiente:

- a) Desde la 1ª a la 2ª certificación transcurren más de cuatro meses, sin que se justifique en el expediente que se hubieran suspendido las obras<sup>18</sup>.
- b) El 22 de junio de 1997 se expide un acta de recepción negativa, respecto de la cual hay que destacar lo siguiente:
- Vulnera el art. 147 de la LCAP, ya que la recepción se produce con anterioridad a la terminación de las obras<sup>19</sup>.
  - Señala que las obras se encuentran ajustadas a las directrices generales del proyecto, si bien se hallaron defectos en la pavimentación, por lo que se concedió a la empresa adjudicataria un

---

<sup>16</sup> El proyecto de urbanización por 262,5 millones de ptas. fue aprobado inicialmente el 21 de enero de 1997, siendo modificado el 8 de abril del mismo año, excluyendo del mismo la unidad de obra correspondiente a la pavimentación de calzada con aglomerado asfáltico, en lo que se refiere a la Avda. Ordoño II, al no considerarse la más adecuada para el uso peatonal que se preveía para ésta, encargándose a los técnicos municipales la redacción del proyecto objeto de la fiscalización.

<sup>17</sup> En el procedimiento negociado, además, no se cursó invitación al concesionario encargado en septiembre de 1996 para la redacción del proyecto y a quien correspondía su ejecución.

<sup>18</sup> *En relación con el contenido de las alegaciones, hay que señalar que el art. 145 de la LCAP exige que las certificaciones de obra se expidan mensualmente.*

<sup>19</sup> En junio de 1997 quedaba por ejecutar obra por valor de 11,8 millones de ptas.



plazo de seis meses para subsanarlos y recepcionar la obra. Respecto a dicho plazo hay que señalar lo siguiente:

- Es incongruente, dado que triplica el total del previsto para la ejecución de las obras.
  - Es incumplido por la empresa, puesto que los directores de obra no señalan que ésta se encuentra en estado de ser recibida hasta el 30 de junio de 1998, sin que conste la adopción por parte del Ayuntamiento de las medidas previstas en el art. 147 in fine de la LCAP (concesión de un nuevo plazo improrrogable para la subsanación de defectos o declarar resuelto el contrato).
- c) El 28 de octubre de 1997 –cuatro meses después de la emisión del acta de recepción negativa- se aprueban dos precios contradictorios originados por la modificación de las obras. Esta modificación presenta las siguientes deficiencias:
- Se realiza por vía de hecho, sin la tramitación exigida en los arts. 55 y 146 de la LCAP y 150 del Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, ya que se certifica en la liquidación de las obras expedida el 27 de octubre de 1997.
  - No es debida a necesidades nuevas o causas imprevistas -únicos supuestos admitidos por el art. 102 de la LCAP para proceder a las modificaciones de los contratos por razón de interés público- sino a deficiencias del proyecto inicial, ya que éste no contemplaba la pavimentación de la calzada en la zona comprendida entre la Plaza de Guzmán y la entrada del aparcamiento, la ejecución del firme de adoquín de granito y el sumidero para drenar la zona de ampliación del paso de peatones<sup>20</sup>.
- d) La liquidación de las obras, que se tramita para abono al contratista, se expide el 1 de julio de 1998 para dar cobertura formal a las distintas

---

<sup>20</sup> Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



actuaciones<sup>21</sup> realizadas con anterioridad, presentando, además, las siguientes deficiencias:

- Desvirtúa el acto liquidatorio, entendido como medición general de la obra ejecutada, ya que en ella es donde se acredita la realización de la modificación del contrato.
- Supone un incremento de 5,1 millones de ptas. sobre el presupuesto de adjudicación, equivalente al 7,5% del precio de adjudicación, vulnerando lo dispuesto en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado (PCAG), aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, ya que no recoge únicamente exceso de mediciones sino nuevas unidades de obras, en concreto, las correspondientes a la modificación del contrato.

#### **7.1.2. Ordenación y Peatonalización del Entorno del Palacio de los Guzmanes, edificio Botines y Centro Cultural Pallarés**

En el análisis de este expediente se ha observado lo siguiente:

1. En el proyecto de las obras no se han realizado las correcciones señaladas en el informe del Gabinete de Urbanismo de 11 de febrero de 1997, entre las que destaca la supresión del pavimento de parte de la plaza de Santo Domingo, por estar incluido en el proyecto de urbanización de la Avda. Ordoño II, que debía realizar el concesionario del aparcamiento subterráneo<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Con anterioridad (el 27 de octubre de 1997) ya se había emitido la liquidación, pero en esta fecha no estaban aprobados los precios contradictorios de la modificación realizada, la obra no había sido recibida de conformidad y no existía crédito para la financiación del saldo resultante a favor del contratista.

<sup>22</sup> El proyecto facilitado al Tribunal tiene fecha de octubre de 1996 y coincide con la totalidad de la obra ejecutada que se acredita en las certificaciones emitidas. *Respecto al contenido de las alegaciones, hay que señalar que en el Decreto de Alcaldía de 28 de abril de 1997 se señalaba que "... deberá presentarse un Proyecto refundido único que recoja todas las rectificaciones y correcciones introducidas en el mismo, para debida constancia en el expediente"; sin embargo, el*



2. Entre los criterios objetivos establecidos en el Pliego de cláusulas económico-administrativas que han de servir de base para la adjudicación del concurso se indican la experiencia en obras similares en cascos antiguos y referencias técnicas y económicas, cuando son requisitos de capacidad de las empresas que deben ser tenidos en cuenta para evaluar la aptitud de éstas para realizar la prestación de que se trata, pero no como medio de selección de la oferta.
3. A los siete días de publicarse la licitación –10 de octubre de 1997- se detecta que la clasificación exigida en los pliegos no es la correcta (por exigir cinco subgrupos, cuando el número mayor permitido es de cuatro, y no corresponder a la anualidad media del contrato), que da lugar a la modificación de la clasificación y a que se proceda a una nueva licitación, por el trámite de urgencia, debido a que es necesario agotar la anualidad prevista para 1997 y finalizar las obras en los dos primeros meses de 1998, con el fin de poder integrar el área en la zona de control de accesos a la *Ciudad Histórica de León*, cuyas obras terminarán en esas fechas. Sin embargo, la tramitación urgente, a que alude el art. 72 de la LCAP, se refiere a los contratos cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público, circunstancias que no concurren en este expediente, puesto que, por una parte, las obras se iniciaron el 19 de enero de 1998, a los dos meses de su adjudicación, y, por otra, que la recepción de aquéllas se realizó el 16 de diciembre de 1998, esto es, transcurridos siete meses desde la fecha inicialmente prevista para su terminación.
4. La financiación del contrato no se adecua al ritmo requerido a la ejecución de las obras, ya que se programa una anualidad para el ejercicio 1997 de 105 millones de ptas. y el resto con cargo a 1998 y, sin embargo, la adjudicación tuvo lugar el 19 de noviembre de 1997 (en la cantidad de 121,4 millones de ptas.) y el comienzo en el año 1998.
5. Respecto a la ejecución de las obras hay que señalar lo siguiente:

---

*proyecto que figura en éste tiene fecha de octubre de 1996, sin que, por tanto, recoja las correcciones señaladas en el Informe del Gabinete de Urbanismo de 11 de febrero de 1997.*



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) La certificación nº 5 se emite a los seis meses de la expedición de la anterior, con infracción del art. 145 de la LCAP, sin que consten en el expediente las causas de este retraso o, en su caso, la suspensión producida, siendo aprobada, además, al año de su emisión.
  - b) El estudio de seguridad e higiene en el trabajo se acredita en las certificaciones a tanto alzado, es decir, sin descomposición de las unidades que lo integran.
  - c) No consta realizada la liquidación de las obras, a pesar de que la recepción tuvo lugar el 16 de diciembre de 1998, no pudiendo, en consecuencia, pronunciarse el Tribunal sobre su valoración final.
6. Los pagos de las certificaciones se realizan con un considerable retraso respecto a la fecha fijada en el art. 100 de la LCAP –dos meses a partir de su expedición-. Así, las nºs 1 y 2, emitidas el 31 de enero y 28 de febrero, respectivamente, se abonan el 23 de junio; la 3ª, de 31 de marzo de 1998, se paga el 8 de febrero de 1999; la 4ª, de 30 de abril de 1998, se abona el 28 de septiembre de 1999 y la 5ª, de 30 de octubre de 1998, se paga el 8 de junio de 2000. Este hecho podría originar un perjuicio económico a la Corporación por los intereses que estaría obligada a pagar a tenor de lo dispuesto en el precitado art. 100 de la LCAP.

### 7.1.3. Acondicionamiento urbano de la Avenida Suero de Quiñones

El proyecto de las obras, que asciende a 161,2 millones de ptas., procede de uno global redactado en abril de 1996 por 229,6 millones de ptas., que comprendía también el acondicionamiento de la Avenida Padre Isla, sin que se justifique en el expediente el fraccionamiento realizado, máxime cuando uno de los objetivos de este contrato era construir un aliviadero que discurriera por la Avenida Padre Isla y Suero de Quiñones. En el análisis del expediente se ha observado, además, lo siguiente:

- 1. El 6 de febrero de 1997, el Concejal Delegado del Área de Urbanismo propone la tramitación urgente de este expediente, basándose en que *las obras debían finalizar en la primavera de 1997, que es cuando se iniciarán las de peatonalización de la Plaza de San Marcos*, circunstancia que no se



encuadra entre las previstas en el art. 72 de la LCAP (necesidad inaplazable del contrato o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público), dado que el proyecto había sido aprobado inicialmente un año antes. Además, la urgencia queda desvirtuada posteriormente durante la ejecución de las obras, ya que debiendo haber finalizado el 24 de agosto de 1997 su recepción se realiza el 15 de octubre del año siguiente, ampliándose, tácitamente, el plazo inicialmente previsto de 3 a 14 meses sin que se justifiquen las causas de este retraso o, en su caso, la deficiente planificación temporal por parte de los redactores del proyecto de las obras a realizar.

2. El Pliego de cláusulas administrativas particulares presenta las siguientes deficiencias:
  - a) Entre los criterios de adjudicación del concurso se establece la experiencia en ejecución de obras similares y la corrección en la ejecución de las mismas, medio de justificación de la solvencia técnica, a tenor de lo dispuesto en el art. 17 de la LCAP, que está implícita en la clasificación exigida.
  - b) Señala que el contratista vendrá obligado a realizar el control de los materiales y unidades de obra contratadas, corriendo con su abono, vulnerando lo dispuesto en la cláusula 38 del PCAG que establece que estos gastos serán de cuenta del contratista hasta un importe máximo del 1% del presupuesto de la obra.
3. En el capítulo VI del presupuesto del proyecto –Obras accesorias- figura una partida alzada de abono íntegro para conservación de las obras durante el plazo de garantía, en contra de lo dispuesto en el art. 171 del RGCE y en el Pliego de cláusulas administrativas, que establecen que el contratista estará obligado a mantener a su costa la conservación y vigilancia de las obras durante aquél.
4. No consta el informe de fiscalización del gasto a que está sujeto el expediente de contratación, que debe emitir la Intervención, en virtud de las atribuciones conferidas por el art. 4.1.a) del Reglamento de Régimen Jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, aprobado por Real Decreto 1174/1987, de 18 de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

septiembre, limitándose la Intervención a señalar que existe consignación presupuestaria para la financiación del gasto que el contrato lleva implícito.

5. El informe técnico sobre las proposiciones presentadas al concurso señala que la empresa que obtiene mayor puntuación es la que presenta la oferta más baja y el plazo de ejecución más reducido, a pesar de que *"le va a resultar difícil cumplir el plazo que ellos proponen de tres meses, por lo que habida cuenta de que la sanción diaria por incumplimiento de plazo es de 25.000 ptas., parecería razonable, si así lo considera la Corporación, que dicha sanción se elevara al doble o al triple"*. En base a este informe, el órgano de contratación, en lugar de considerar que la oferta era inviable, adjudica el 1 de abril de 1997 el contrato en la cantidad de 124,9 millones de ptas., acordando establecer una penalidad de 100.000 ptas. por cada día de demora en la ejecución de las obras respecto del plazo ofertado, vulnerando lo dispuesto en el art. 96.3 de la LCAP, y sin que, sin embargo, conste en el expediente la imposición de penalidades al contratista por la demora producida -de tres a catorce meses-.
6. En la ejecución de las obras hay que resaltar, además del considerable incumplimiento del plazo de ejecución, lo siguiente:
  - a) Se desvirtúa la presunción de certeza que debe conllevar toda certificación de obra en el sentido de que sólo puede contener la parte de ésta verdaderamente ejecutada, ya que:
    - En la 1ª certificación se acredita la ejecución de la partida "M.I. de tubular de amianto... tipo 5.4." (dentro del Capítulo III de Saneamiento) por 4,8 millones de ptas., que desaparece en las siguientes, y que no figura en el proyecto reformado al que se hará referencia más adelante, al haber sido sustituido por el tipo 5.3.
    - De la comparación entre la certificación nº 4 -que es la última expedida antes de comenzar a certificarse la modificación- y la nº 5.bis -última del contrato- se observan numerosas disminuciones en el número de unidades certificadas, para así hacer coincidir exactamente la certificación última con el presupuesto reformado, destacando, en particular, la partida "M.I. de tubular amianto..., 1100 mm..., tipo 5.3." que pasa de 17 a 1,4 millones de ptas., y la



partida "M.I. de tubular amianto..., 300 mm.", que se reduce de 3,9 millones de ptas. a 163.180 ptas.

b) En diciembre de 1997, transcurridos cuatro meses de la fecha en que debían haber finalizado las obras, se redacta un proyecto reformado que supone un incremento de 30 millones de ptas. respecto al inicial, que es aprobado y adjudicado al mismo contratista el 17 de noviembre de 1998, concurriendo en dicha modificación lo siguiente:

- No es debida a necesidades nuevas o causas imprevistas -únicos supuestos que admite el art. 102 de la LCAP para proceder a las modificaciones de los contratos por razón de interés público- sino a defectos de planificación o proyección, por cuanto tiene su origen en un cambio de calidad de los materiales; realización de las bases de las farolas, que se colocarán posteriormente, y desconocimiento de la ubicación y estado de las canalizaciones.
- Da cobertura formal a las modificaciones realizadas en la obra por vía de hecho, lo que se deduce de lo siguiente:
  - En la propia Memoria del proyecto reformado se señala específicamente *el cambio del tipo de baldosa proyectada por la colocada ..., y que si bien se proyectó un único colector para recoger las aguas residuales de los edificios de la calle, fue necesario realizar dos... etc.*
  - El adjudicatario solicitó la recepción *provisional* de las obras el 7 de octubre de 1997, dos meses antes de la redacción del proyecto reformado.
  - La recepción de las obras tuvo lugar el 15 de octubre de 1998<sup>23</sup>, con anterioridad a la aprobación y adjudicación de la modificación y formalización.

---

<sup>23</sup> Las obras se receptionan antes de conocer la Corporación la totalidad de la obra realizada, ya que las certificaciones nºs 5 y 5.bis, expedidas el 30 de octubre de 1998 por importes de 13,2 y 10,3 millones de ptas., respectivamente, son aprobadas el 17 de noviembre de 1998.



7. Los pagos de las certificaciones nºs 3.bis y 4 –dos de las tres facilitadas al Tribunal de Cuentas- no se realizan en el plazo establecido en el art. 100 de la LCAP -dos meses a partir de su expedición-.

**7.1.4. Proyecto y construcción de un puente sobre el Río Bernesga y sus accesos, en el límite norte del Polígono 58**

El objeto de este contrato es la redacción del proyecto y la construcción de un puente sobre el Río Bernesga y los accesos al mismo, que el Plan General de Ordenación Urbana prevé para conectar las zonas situadas al norte de los Polígonos Eras de Renueva y 58 y dar continuidad a la Ronda Exterior Urbana con el fin de descongestionar la Ronda Interior del tránsito de vehículos.

En el expediente contractual se constata que:

1. En el Pliego de condiciones económico-administrativas se ha observado lo siguiente:
  - a) Señala en su cláusula cuarta, una vez fijada la clasificación que deben tener los concursantes, que *habrán de acreditar haber proyectado y construido obras de naturaleza y magnitudes semejantes a la que se refiere este concurso*, cuando, a tenor de lo dispuesto en el art. 15 de la LCAP, la solvencia técnica en los casos en los que se exija clasificación será sustituida por ésta.
  - b) Presenta contradicciones en sus cláusulas respecto a la constitución de la fianza definitiva, ya que, según la decimotercera, ésta se debe realizar a los 10 días de la notificación al adjudicatario de la aprobación definitiva del proyecto y conforme a la decimocuarta ésta se debe constituir en el plazo de quince días hábiles a la notificación de la adjudicación definitiva, siendo ésta última cláusula la que se adecua a lo establecido en el art. 42 de la LCAP.
  - c) La valoración de uno de los criterios establecidos para la selección del contratista en el concurso –el menor precio ofertado- se indica que se realizará *tomando como base el presupuesto correspondiente a la baja media más cinco puntos*, circunstancia que perjudica los intereses de la Corporación.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

2. En la selección del adjudicatario se han vulnerado los principios de transparencia e igualdad de trato que deben prevalecer en toda contratación pública, pudiendo deducirse, incluso, una posible predeterminación del adjudicatario, según se deduce de los siguientes hechos:

- a) En el acta de la Mesa de Contratación de 16 de septiembre de 1997, relativa a la apertura de los sobres que contienen la documentación técnica de los concursantes, se señala que la de las proposiciones económicas se realizará el 1 de octubre; sin embargo, el Secretario comunica a los licitadores, mediante escrito de 24 de septiembre, que la apertura de aquéllas se efectuará el 29 de este mes, recibiendo dos de éstos la comunicación cuando ya se había procedido a aquélla.
- b) El 26 de septiembre de 1997 se reúne la Mesa de Contratación *al objeto de proceder a preseleccionar las ofertas que se consideren más interesantes desde el punto de vista técnico y estético, de entre las existentes en la presente convocatoria, considerando que si el Pliego de condiciones económico-administrativas, en su cláusula novena, faculta al Ayuntamiento para declarar desierto el concurso si ninguna de las ofertas reúne las condiciones adecuadas para garantizar la correcta ejecución de la obra, por la misma razón seleccionar las que considere técnica y estéticamente idóneas para cubrir las exigencias municipales*, rechazando a cuatro de los siete concursantes presentados a la convocatoria, cuya documentación era correcta, sin justificación por lo siguiente:
  - El procedimiento elegido por el órgano de contratación para seleccionar la oferta no era restringido, único supuesto en que, una vez comprobada la personalidad y solvencia del empresario, se selecciona a los concurrentes e invita a los admitidos a presentar sus proposiciones.
  - Los criterios fijados en el Pliego de condiciones económico-administrativas para la selección del concurso son exclusivamente el menor precio ofertado, medios humanos y materiales a disposición de la obra, menor plazo de ejecución y aumento del plazo de garantía, sin que se especifique en modo alguno, entre ellos, las



características estéticas y funcionales necesarias para la realización de la obra, que, sin embargo, podrían haberse establecido en los pliegos, a tenor del art. 87 de la LCAP, aplicando por ello un criterio no fijado en el Pliego para realizar una preselección –no prevista legalmente salvo para los supuestos de acudir al procedimiento restringido- y no los establecidos en él, por cuanto:

- El menor precio ofertado sólo se valora en las tres empresas seleccionadas de las siete presentadas, ya que de las demás no se procede a la apertura de la proposición económica aún cuando este criterio tenía la máxima valoración otorgada.
  - Los medios humanos y materiales a disposición de la obra, que no son criterios de selección de las ofertas sino de capacidad de las empresas, iban implícitos en la clasificación exigida, que la ostentaban todos los licitadores.
  - El menor plazo de ejecución y el aumento del de garantía ofertados por el adjudicatario quedan desvirtuados al no recogerse en el documento de formalización del contrato. Además, se incumple totalmente aquél, ya que iniciadas las obras el 14 de abril de 1998, con un plazo de ejecución de cuatro meses<sup>24</sup>, la 6ª certificación –última proporcionada al Tribunal- es de 30 de julio de 1999, sin que consten al término de la fiscalización la recepción y liquidación de las obras.
- c) El 3 de octubre de 1997, el Pleno del Ayuntamiento adjudicó provisionalmente la contratación de las obras en 174,9 millones de ptas., acordando que la empresa contratista debía presentar el proyecto de construcción, basado en la proposición seleccionada –variante nº 1- y *en las condiciones complementarias que el Excmo. Ayuntamiento ... establezca; debiendo recoger el referido proyecto la forma de realización de los enlaces a ambos lados del puente, desviando hacia el sur la glorieta prevista, a fin de evitar problemas de disponibilidad de terrenos, que pudieran dificultar la finalización de la obra.* Como consecuencia de

---

<sup>24</sup> El adjudicatario ofertó tres meses.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

ello, la empresa presenta un proyecto que pasa de los 174,9 millones de ptas. de la oferta seleccionada a 230,4 millones de ptas. por lo siguiente:

- Ser necesario *proyectar un muro en el límite norte de la glorieta del Polígono 58.*
- Considerar conveniente *modificar el tipo de báculos y luminarias a instalar en la partida de iluminación.*
- Aparecer una nueva partida de servicios afectados.

Estas circunstancias deberían haber sido tenidas en cuenta por el Ayuntamiento antes de proceder a la licitación del contrato o, en su caso, motivar que el concurso hubiera quedado desierto y proceder a una nueva licitación, que hubiera garantizado la transparencia e igualdad de trato en todo el procedimiento.

### 3. En la ejecución de las obras es de resaltar lo siguiente:

a) Se desvirtúa la presunción de certeza que debe conllevar toda certificación de obra, en el sentido de que debe acreditar sólo la parte de la obra realmente ejecutada, al observarse en certificaciones posteriores disminución o supresión del número de las unidades de obra que constan realizadas en anteriores, siendo de destacar, entre otras, las siguientes:

- La partida "M<sup>3</sup> Hormigón H-200 en zapatas" figura en la 1ª certificación por 2 millones de ptas. y en la 2ª por 1,2 millones de ptas.
- La partida "M<sup>2</sup> Muro prefabricado" aparece realizada en la certificación 3ª por 9,6 millones de ptas., disminuye en las 4ª y 5ª a 6,1 millones de ptas. y desaparece en la 6ª.
- La partida "M.I. Imposta hormigón" disminuye en 400.000 ptas. en la 5ª certificación respecto a lo acreditado como ejecutado en la 4ª.

b) El 5 de febrero de 1999, el Pleno del Ayuntamiento aprueba definitivamente un proyecto modificado nº 1 de la obra y la novación



contractual que comprende ésta por 253 millones de ptas., lo que supone un incremento del precio de 22,6 millones de ptas. sobre el aprobado -y 78,1 millones de ptas. sobre la proposición seleccionada-, encomendando su ejecución a la empresa adjudicataria de la obra principal. La modificación realizada presenta las siguientes anomalías:

- No es debida a necesidades nuevas o causas imprevistas, teniendo su origen en:
    - La extensión de la glorieta de enlace, dado que se había proyectado de forma que ocupara sólo terrenos municipales y con posterioridad un particular da su conformidad para que aquélla discurra por terrenos de su propiedad<sup>25</sup>.
    - La urbanización de la vía norte del Polígono 58, no contemplada inicialmente por estar recogida en otro proyecto redactado por técnicos municipales.
    - La realización de un nuevo paso en la zona del Jardín Botánico.
  - Se aprueba con posterioridad a su ejecución, para dar cobertura formal a su realización por vía de hecho, ya que desde la 5ª certificación, expedida el 31 de agosto de 1998, se acredita la obra ejecutada coincidiendo capítulos enteros con los que figuran en el proyecto modificado.
- c) El 11 de mayo de 2000 el Pleno del Ayuntamiento aprueba un proyecto complementario de estas obras, adjudicando a la empresa contratista del inicial aquéllas *por el incremento resultante*, que importa 34,6 millones de ptas. El proyecto había sido redactado en julio de 1998, con un plazo de ejecución de mes y medio<sup>26</sup>, debido a que, según se

---

<sup>25</sup> Esta configuración estaba prevista inicialmente en la variante ofertada por el adjudicatario por 174,9 millones de ptas., pero al no disponerse de estos terrenos, y por tanto no poder ocuparlos, se desvió hacia el sur la glorieta prevista en el Polígono 58, proyectándose un muro para evitar el correspondiente terraplén en la zona norte, dando cumplimiento a *las condiciones complementarias* impuestas por el Ayuntamiento para la redacción del proyecto.

<sup>26</sup> Resulta incongruente que, con este plazo de ejecución, la tramitación del expediente se dilatara casi dos años.



señala en el informe del Gabinete de Urbanismo de 18 de mayo de 1999, al ejecutar las obras iniciales *se comprobó la conveniencia de actuar a los márgenes del Río Bernesga afectados por la construcción del Puente, máxime cuando al mismo tiempo se estaban iniciando las obras de acondicionamiento del cauce del Río y la recuperación de sus márgenes aguas abajo del nuevo puente... y que no se contemplaba* (en el proyecto inicial y reformado) *la posibilidad de establecer una comunicación peatonal en el sentido norte-sur bajo los primeros tramos del puente entre los estribos y las primeras pilas, que permitiera la comunicación de las zonas verdes previstas en ambos márgenes y a ambos lados*, circunstancias que permiten considerar que las obras contenidas en este proyecto son modificaciones de las anteriores y no obras complementarias en el sentido que las configura el art. 141.d) de la LCAP.

- d) El presupuesto de seguridad e higiene en el trabajo se certifica a tanto alzado, es decir, sin descomposición de las unidades que lo integran.
  - e) No consta la recepción y liquidación de las obras, no pudiendo, en consecuencia, pronunciarse el Tribunal sobre su valoración, sin perjuicio de que sin disponer de la liquidación se haya observado que las obras realizadas, propuestas por el adjudicatario en 174,9 millones de ptas., hayan ascendido a 287,6 millones de ptas., con un incremento de 112,7 millones de ptas., equivalente al 64% de la oferta presentada por aquél<sup>27</sup>.
4. El pago de las certificaciones, salvo el de la 4ª, no se realiza en el plazo establecido en el art. 100 de la LCAP –dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su expedición–, siendo de destacar el de la 5ª que, emitida el 31 de agosto de 1998, su pago se efectúa el 8 de junio de 2000.

---

<sup>27</sup> Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



#### **7.1.5. Elaboración del proyecto y ejecución de las obras de acondicionamiento del cauce del Río Bernesga**

El expediente relativo a esta contratación se inicia sin la existencia de crédito para atender las obligaciones de contenido económico que se derivarían de la misma, al señalar la cláusula 3ª del Pliego de condiciones administrativas particulares que *la ejecución de las obras contratadas sólo se llevará a cabo en el caso que se reciba la cofinanciación que este Ayuntamiento ha solicitado del Fondo de Infraestructuras para la Mejora del Medio Ambiente de las Corporaciones Locales, y que en el caso de no producirse la ejecución de las obras el Ayuntamiento abonará los gastos relativos a la redacción del proyecto de ejecución a la empresa adjudicataria que resulte del presente concurso, perdiendo ésta el derecho a interponer cualquier tipo de reclamación.* Además, en este expediente se han observado las deficiencias que se señalan en los siguientes epígrafes.

##### **7.1.5.1. Pliego de cláusulas administrativas particulares**

El Pliego de cláusulas administrativas particulares presenta, con independencia de lo señalado anteriormente, las anomalías siguientes:

1. Establece que en el sobre relativo a la documentación general que deberán presentar los licitadores se incluirán la justificación de la capacidad económica y financiera, mediante informe de las instituciones financieras, y la documentación acreditativa de la clasificación del contratista, cuando, a tenor de lo dispuesto en el art. 15 de la LCAP, ésta sustituye a la acreditación de aquélla.
2. Exige la presentación a los licitadores, para poder concursar, de declaración jurada de hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias, cuando los arts. 7 y 9 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, disponen que la acreditación del cumplimiento de estas obligaciones se realizará mediante *certificación administrativa expedida por el órgano competente.*
3. Establece, entre los criterios que servirán de base para la adjudicación del concurso, *la composición, cualificación técnica y experiencia de la empresa*



*en relación a trabajos de similar naturaleza, cuando los títulos académicos, la experiencia del empresario, la relación de las obras ejecutadas y los efectivos personales de la empresa son, según disponen los arts. 15 y 17 de la LCAP, medios para acreditar la solvencia técnica en los contratos de obra, que, a su vez, es un requisito de capacidad para contratar con la Administración, no para la selección del contratista. Además, para la valoración de este criterio se establece que se tendrá en cuenta el grado de implantación en la zona de la empresa y del equipo humano, circunstancia que vulnera los principios de igualdad y no discriminación a los que, en todo caso, según dispone el art. 11.1 de la LCAP, se han de ajustar los contratos de las Administraciones Públicas.*

4. Indica que *durante el periodo de tiempo comprendido entre la adjudicación y el comienzo de las obras ..., la garantía definitiva total consistirá en el 6% del presupuesto de adjudicación, supuesto que vulnera lo establecido en el art. 37 de la LCAP<sup>28</sup>.*
5. Señala que *será de cuenta del adjudicatario ... el pago de la dirección de obra municipal, que supondrá un 2% del importe de adjudicación (ejecución material), añadiendo, además, que el Ayuntamiento se reserva la facultad de designar a un técnico competente para compartir la dirección de obra con la de la empresa adjudicataria, en un porcentaje máximo del 25 por 100, lo que se reflejará en el Presupuesto General.* Esta circunstancia originó lo siguiente:
  - a) El 18 de febrero de 1998 la Unión Temporal de Empresas (UTE) adjudicataria del contrato propone al Alcalde como dirección de obra compartida con la del Ayuntamiento a tres arquitectos y a tres arquitectos técnicos, como asistencia técnica a una empresa consultora y para el control de calidad a otra empresa, así como *fecha del acta del replanteo la semana siguiente a la "Autorización de Obras en cauce" emitida por la Confederación Hidrográfica del Duero, es decir, el 20 de enero de 1998.*

---

<sup>28</sup> *En relación con el contenido de las alegaciones, hay que señalar que la garantía complementaria, prevista en el art. 37.3 de la LCAP, tiene la consideración de definitiva y, por tanto, quedará afectada para responder de la ejecución de las obras hasta la liquidación del contrato.*



- b) El 26 de febrero de 1998, con anterioridad a que el Ayuntamiento se hubiera pronunciado sobre la precitada propuesta, la UTE adjudicataria firma un contrato con una empresa consultora, cuyo objeto es el de *labores de asistencia técnica a la dirección de obra del Excmo. Ayuntamiento de León de la obra "Acondicionamiento del cauce del Río Bernesga y la recuperación de sus márgenes"*, por un precio del 1,5% del importe de la ejecución material del presupuesto de adjudicación.
- c) El 10 de mayo de 1998, el Gabinete de Urbanismo emite un informe en el que se realiza una interpretación del Pliego en lo relativo a esta materia al señalar que *en la cláusula 17ª apartado 3.d) del Pliego de cláusulas administrativas particulares se prevé una cantidad del 2% del presupuesto de ejecución material del importe de la adjudicación para el pago de la dirección de obra municipal, debiendo entenderse, dado que la dirección de obra municipal no percibe honorarios, que dicha cantidad debe asignarse a una asistencia técnica a la dirección de obra, que sería contratada por la empresa adjudicataria y deduciéndose en las certificaciones de obra que se expidan únicamente un 25% del citado 2%, es decir, un 0,50% del presupuesto de ejecución material de cada certificación.*
- d) El 15 de septiembre de 1998, la Comisión de Gobierno<sup>29</sup> aprueba la propuesta formulada por la UTE adjudicataria, designa al técnico municipal y acuerda que se deberá deducir de cada certificación emitida el 0,5% del presupuesto de ejecución material como pago de la dirección municipal, y *si se considera necesaria una asistencia de apoyo será el Ayuntamiento quien la contrate y haga frente a su pago*, cuando hacía 8 meses que habían comenzado las obras, estaban siendo dirigidas por los arquitectos propuestos por la UTE adjudicataria y el Ingeniero municipal designado en ese momento y la asistencia técnica de apoyo a la dirección había sido contratada por aquélla y no por el Ayuntamiento.

---

<sup>29</sup> El acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno fue ratificado por el Pleno de la Corporación el 24 de septiembre de 1998.



- e) En el pago de las certificaciones de obra se descuenta el 0,5% del presupuesto de ejecución material como pago de la dirección municipal, sin que conste en el expediente el destino otorgado a las cantidades detraídas, ya que no se acredita formalización de contrato alguno de asistencia a la dirección realizada por el Ingeniero Municipal y, además, el art. 153.1 del TRRL prohíbe la remuneración a los funcionarios por la dirección o inspección de las obras<sup>30</sup>.

#### 7.1.5.2. Selección del adjudicatario

En la selección del adjudicatario y suscripción del contrato se ha observado una defectuosa planificación del objetivo que se pretendía conseguir y una falta de armonización de los dos principios básicos que deben regir la adjudicación mediante concurso (la competencia exclusiva del Ayuntamiento para apreciar y valorar las propuestas de los licitadores en relación con la finalidad de interés público que persigue el contrato y el legítimo interés y derecho de los concursantes de conocer de antemano los baremos que regirán dicha adjudicación), según se deduce de lo siguiente:

1. En el informe técnico valorativo de las ofertas presentadas al concurso, emitido el 12 de abril de 1997, se señala que *antes de proceder a valorar cada uno de los apartados, de acuerdo al contenido del Pliego de Condiciones Administrativas, se deberían de fijar por la Mesa de Contratación los criterios que han de regirse para ello, valorando más concretamente los apartados en que se ha dividido la propuesta en lo que al proyecto se refiere, diferenciando si lo que realmente interesa es la ejecución de un nuevo cauce para el Río ..., o bien el mantenimiento del cauce existente*, cuando esta circunstancia debería haber sido señalada específicamente en el Pliego de prescripciones técnicas. Asimismo se indica que *se debería fijar previamente el baremo que ha de aplicarse a la experiencia de las empresas, sus equipos humanos, grado de implantación etc. y el precio ofertado con la garantía y plazos de ejecución que se*

---

<sup>30</sup> En el escrito de alegaciones el Ayuntamiento señala que "en ningún momento se retribuyó al Ingeniero municipal con cantidad alguna por esta dirección de obra, por lo que no se dio destino especial a la cantidad que se deducía de las certificaciones".



*proponen*, cuando estas dos últimas no figuraban especificadas en los pliegos como criterios de selección y a los demás, excepto el precio, se les había atribuido un máximo de puntuación en aquéllos.

2. La Mesa de Contratación propone la adjudicación a favor de una UTE, justificándola en uno de los tres criterios<sup>31</sup> establecidos en el Pliego (la calidad del proyecto) sin que haya procedido a valorar cada una de las propuestas presentadas por las restantes empresas atendiendo a la totalidad de aquéllas, dándose la circunstancia, además, que la oferta económica presentada por la UTE propuesta excedía en 11 y 98 millones de ptas., respectivamente, de otras dos.

#### **7.1.5.3. Proyecto de construcción**

En relación con el proyecto de construcción presentado por la UTE adjudicataria hay que destacar lo siguiente:

1. Tiene fecha de marzo de 1997, si bien la adjudicación se realizó el 24 de abril, siendo comunicada al adjudicatario el 20 de mayo y formalizado el contrato en documento administrativo el 29 de julio del mismo año<sup>32</sup>.
2. Fue aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento transcurridos más de dos meses desde el inicio de la ejecución de las obras en él proyectadas.
3. No fue objeto de replanteo previo, circunstancia que, dado que consiste en comprobar la realidad geométrica del proyecto y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución, hubiera evitado las incidencias observadas en la comprobación del replanteo –inicio de la obra- al aparecer

---

<sup>31</sup> Los otros dos criterios eran la composición, cualificación técnica y experiencia de la empresa en relación con trabajos de similar naturaleza y el precio.

<sup>32</sup> El Pliego de cláusulas administrativas particulares establece para la redacción del proyecto un plazo de 75 días naturales a partir de la comunicación de la adjudicación. En consecuencia, de la redacción del proyecto con anterioridad a la adjudicación del contrato se puede deducir que ésta podría haber estado predeterminada, máxime teniendo en cuenta, además, las anomalías detectadas en la selección del contratista, expuestas anteriormente.



una canalización de gas, una toma de riego con tubería de hormigón y una compuerta.

#### 7.1.5.4. Ejecución

En la ejecución de las obras es de destacar lo siguiente:

1. Las certificaciones de obra emitidas no responden a una realidad material y verdadera de la obra ejecutada, al disminuir y desaparecer unidades acreditadas anteriormente como ejecutadas<sup>33</sup>, demostrando la ineficaz labor de la dirección de obra y la ausencia de control por parte del Ayuntamiento y generando, además, incertidumbre sobre la verdadera ejecución de las obras, siendo relevante lo siguiente:
  - a) La partida M.3 (rellenos y extendido de gravas o zahorras...) del Capítulo 1.2, acreditada como ejecutada por 6,3 millones de ptas. en la certificación nº 4, figura en la 5ª y 6ª por 3,2 millones de ptas.
  - b) La partida M.2 (solado de adoquín de granito) del Capítulo 5.2 figura realizada en la certificación nº 7 por 17,9 millones de ptas., en la 8ª por 11,3, en la 9ª por 17,9 y desaparece en la 10ª y siguientes.
  - c) La partida M.2 (formación de muelle pantalán ...) del Capítulo 3 figura ejecutada en la certificación nº 11 por 4,2 millones de ptas. y en la nº 12 por 3 millones de ptas.
  - d) La Unidad "formación de pasarela peatonal sobre el Río" del Capítulo 3 se acredita como ejecutada en la certificación nº 12 por 34,6 millones de ptas. y en la 13 por 31 millones de ptas.

---

<sup>33</sup> Las consideraciones que se formulan en el escrito de alegaciones ponen de manifiesto la errónea interpretación de los técnicos municipales sobre los abonos a buena cuenta de las certificaciones, al considerarlos exclusivamente como anticipos dinerarios en sentido estricto, en lugar de tener en cuenta, como ha señalado reiteradamente el Tribunal de Cuentas, que aquéllas sólo pueden contener la parte de la obra ejecutada mensualmente, es decir, deben responder a una realidad material y verdadera de la obra efectivamente realizada.



- e) La partida "Muro de altura libre 1,75 m. de altura media..." del Capítulo 1.3 figura ejecutada por 24,3 millones de ptas. en la certificación nº 16 y en la 17 por 21,8 millones. Además, en esta última desaparecen varias partidas incluidas en la anterior, por importe conjunto de 16,3 millones de ptas., y la partida M.2 (formación de paseo peatonal...) pasa a 32,8 millones de ptas., cuando se había acreditado anteriormente su ejecución por 104 millones de ptas.
2. La certificación nº 11 es aprobada con anterioridad a su emisión.
3. El estudio de seguridad e higiene en el trabajo se certifica como una partida alzada sin descomponer las diferentes partidas y unidades que la integran.
4. El 3 de diciembre de 1999, transcurridos cinco meses del plazo en el que debían haber terminado las obras, el Pleno del Ayuntamiento aprueba, según la propuesta del adjudicatario, la modificación del contrato con un incremento sobre el presupuesto de adjudicación de 157,4 millones de ptas., equivalente al 19,7%, de la que es de resaltar lo siguiente:
- a) No responde a necesidades nuevas o causas imprevistas en el momento de la celebración del contrato, ya que es consecuencia, tal como consta en la Memoria del proyecto, de una redefinición de algunas de las unidades por parte del Ayuntamiento, que ocasiona básicamente la sustitución de la barandilla metálica proyectada por otra de hormigón, el pavimento del paseo peatonal por base césped, la disminución de la iluminación y la ampliación de las zonas de regadío.
- b) Se ejecuta por vía de hecho<sup>34</sup>, incumpliendo lo establecido en los arts. 55 y 146 de la LCAP y 150 del RGCE.
5. El 19 de agosto de 1999 se aprueba un proyecto de obras complementarias por 158,6 millones de ptas., equivalente al 19,98% del presupuesto inicial de adjudicación, para la ejecución de una pasarela adosada al muro de un Hostal sobre la margen izquierda del Río Bernesga

---

<sup>34</sup> Su ejecución se recoge en la certificación nº 17 –última aportada al Tribunal- que, aunque expedida el 31 de diciembre de 1999, detalla las obras ejecutadas desde el 31 de mayo al 30 de octubre. Además, la comunicación de su aprobación a la UTE adjudicataria se realiza el 14 de enero de 2000.



para dar continuidad al tráfico peatonal, sin que el Tribunal pueda pronunciarse sobre la ejecución total de la obra realizada al no haber proporcionado el Ayuntamiento la documentación relativa a la recepción y liquidación tanto de este proyecto como de la obra principal.

## 7.2. CONTRATOS DE SUMINISTROS

### 7.2.1. Suministro de hormigones y morteros

De este contrato es de resaltar lo siguiente:

1. La cláusula tercera del Pliego de prescripciones técnicas, a la que se remite el de cláusulas administrativas al establecer la duración del contrato, dispone que *éste finalizará el 31 de diciembre de 1997, y que, no obstante lo anterior, el contrato podrá ser objeto de una prórroga anual si, llegado su vencimiento, ninguna de las partes muestra su oposición con la otra con quince días de antelación a la fecha de finalización*, de lo que se deduce que el contrato debería haber terminado el 31 de diciembre de 1998. No obstante, en marzo de 1999 el aparejador del Servicio de Obras, con el Visto Bueno del Concejal de Infraestructura, tras solicitud al proveedor de oferta de sus *productos* (según la cual mantiene los precios del año 1998), *teniendo en cuenta el buen comportamiento de la empresa en cuanto al suministro y calidad de los materiales*, propone prorrogar para el año 1999 este contrato, basándose, además, en *la ausencia de empresas*<sup>35</sup> *en los concursos que se han promovido tanto de carácter restringido como de libre concurrencia*. La Comisión de Régimen Interior, el 19 de abril de 1999, para seis contratos adjudicados por el Ayuntamiento, señala que al no estar prevista en los pliegos esta prórroga al tener un plazo determinado, no es posible aprobar la propuesta formulada por el precitado aparejador del Servicio de Obras, *aunque, teniendo en cuenta los intereses municipales y los principios generales sobre prórrogas tácitas*,

---

<sup>35</sup> Esta ausencia pudo haberse producido, entre otras causas, por el establecimiento en los concursos de criterios discriminatorios, tales como la experiencia acreditada del licitador en la prestación de contratos similares al objeto del concurso en poblaciones iguales o superiores a 100.000 habitantes, o inconcretos e indeterminados, como la relación entre la calidad del suministro ofertado y el precio ofrecido por el licitador.



*podría acordarse la continuidad de los contratos durante el periodo imprescindible para tramitar un nuevo concurso, en el que se fijen los plazos que se estimen adecuados y se concrete la posibilidad de realización de prórrogas para impedir que se repita la situación actual, acordando por ello someter al Pleno del Ayuntamiento esta propuesta, que fue aprobada el 4 de mayo de 1999. Estos hechos, que tratan de paliar los defectos de planificación y actuación del Ayuntamiento, no son concordantes con los principios de publicidad y concurrencia que deben regir en toda contratación pública.*

2. No se ha procedido a un correcto seguimiento de la ejecución de este contrato, como se deduce de lo siguiente:
  - a) No se acredita el cumplimiento de los apartados 20 y 25 del Pliego de cláusulas administrativas, que exigen la recepción de los bienes a través de un acto expreso y formal, que se llevará a cabo mediante la firma del correspondiente albarán, en el que deberá detallarse la cantidad que se entrega de cada bien, y la remisión de las facturas junto con los albaranes debidamente conformados a la Sección de Gestión de Economía del Servicio de Asuntos Económicos.
  - b) Las facturas proporcionadas al Tribunal de Cuentas, emitidas el 31 de julio de 1997, corresponden al suministro de áridos y triturados adjudicado a la misma empresa que este contrato.
  - c) En algunas facturas aplicadas a este contrato figuran conceptos no recogidos en la propuesta aprobada, tales como arena machacada, arena lavada, piñoncillo, etc.

#### **7.2.2. Materiales para alumbrado público de la Avenida José Aguado**

En este contrato se ha observado lo siguiente:

1. El presupuesto elaborado por los Servicios Técnicos, adjunto al Pliego de condiciones técnicas, incluye un tipo de luminaria determinada, favoreciendo la concurrencia a la licitación de determinadas empresas, con vulneración de lo dispuesto en el art. 53.2 de la LCAP.



2. El informe técnico emitido el 3 de octubre de 1997 sobre las dos propuestas presentadas al concurso propone la adjudicación de éste, dado que las dos cumplen lo establecido en el Pliego de condiciones técnicas, a la oferta más ventajosa económicamente, sin ponderar y aplicar los criterios establecidos en el Pliego (*relación entre la calidad del suministro ofertado y el precio ofrecido por el licitador, experiencia acreditada del licitador en la prestación de contratos similares al objeto del concurso en poblaciones iguales o superiores a los 100.000 habitantes y mejoras de las condiciones recogidas en el Pliego que supongan ahorro para la Administración Municipal o que, al menos, no impliquen mayor gasto para ésta*), siendo elevada esta propuesta por la Mesa de Contratación al órgano de contratación.
3. La recepción<sup>36</sup> del suministro por parte de los Servicios Técnicos se realiza trece días antes de la notificación de la adjudicación al contratista y veintidós días antes de la formalización del contrato, infringiendo lo dispuesto en el art. 55.4 de la LCAP.

### 7.2.3. Compra de 15 motocicletas

La adjudicación de este contrato, realizada el 21 de octubre de 1997 en la cantidad de 13,8 millones de ptas., se efectúa de forma discriminatoria en función de lo señalado en el informe del Jefe del Parque Móvil, que aconseja la selección de la oferta del licitador que tiene tienda de recambios y taller de servicio técnico en León y que está reparando el resto de las motocicletas que dispone la Policía, sin aplicar los criterios fijados en los pliegos de condiciones.

---

<sup>36</sup> Se alude a la recepción provisional, aún cuando este concepto fue suprimido en 1995 por la entrada en vigor de la LCAP.



#### **7.2.4. Suministro de árboles, coníferas, arbustos, bulbosas y plantas de flor**

De este contrato, adjudicado en 16 millones de ptas., es de destacar lo siguiente:

1. En la adjudicación se detecta una falta de objetividad que induce a considerar que pudiera existir una predeterminación del adjudicatario, por lo siguiente:
  - a) La Mesa de Contratación rechaza una de las dos plicas presentadas, por no adjuntar la documentación referente a la acreditación de la personalidad del licitador, de la constitución de la fianza provisional, de la solvencia económica y técnica, declaración de incompatibilidades y certificados acreditativos de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias, sin otorgar un plazo de tres días, en aplicación de lo dispuesto en el art. 101 del RGCE, para la subsanación de la documentación, en contradicción con la admisión de la empresa que resultó ser adjudicataria a la que se le concedió ese plazo para la presentación de la inscripción registral de la escritura de constitución de la Sociedad.
  - b) Forma parte de la Mesa de Contratación el Jardinero Mayor –cuya designación por el Alcalde como miembro de ella no consta<sup>37</sup>–, que tenía una relación de parentesco de consanguinidad de primer grado con la administradora y con tres socios de la Empresa adjudicataria, circunstancia por la que debía haberse abstenido de participar en la Mesa, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 28.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
  - c) Uno de los socios de la Empresa adjudicataria, que tiene una participación en el capital de ésta inferior al 10%, además de tener

---

<sup>37</sup> La Mesa de Contratación, según el apartado noveno del Pliego de cláusulas administrativas particulares, tenía que estar formada por el Alcalde o Concejal en quien delegue, el Concejal Delegado de Medio Ambiente y un Concejal designado por los Grupos de la Oposición, el Interventor Municipal, un Técnico designado por la Alcaldía y el Secretario del Ayuntamiento o funcionario en quien delegue.



parentesco de consanguinidad con el Jardinero Mayor, era funcionario del Ayuntamiento, sin que conste Resolución motivada de éste, reconociendo, en su caso, la compatibilidad, como exige el art. 14 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y su anotación en el Registro de Personal del Ayuntamiento, como dispone el art. 18 de la precitada Ley.

2. Finalizado el plazo previsto de ejecución del contrato, el Jardinero Mayor, en virtud de la cláusula tercera del Pliego que especifica que aquél podrá ser objeto de prórroga anual, propone *se renueve el contrato*, con un incremento de precios -336.000 ptas.- correspondiente al Índice de Precios al Consumo del año 1998, siendo aprobada la prórroga por el Pleno del Ayuntamiento el 9 de julio de 1998. Con posterioridad a este acuerdo, el Jardinero Mayor señala que dado que la cantidad de 16,3 millones de ptas. *se ha quedado pequeña para las compras realizadas, se propone se aumente esta partida en 10 millones de ptas. para hacer frente a las necesidades del Servicio*. Ante esta solicitud, el Secretario del Ayuntamiento remite escrito al Gerente de la empresa adjudicataria, interesando su conformidad -que fue otorgada el 1 de octubre de 1998-, como cumplimentación previa a la modificación contractual que hubiera de acordar el órgano de contratación, solicitando de la Intervención informe sobre la oportuna consignación presupuestaria, sin que haya sido aprobada aquélla, según se señala en el escrito de alegaciones, al no haberse informado esta petición por la Intervención de Fondos<sup>38</sup>.

Estas actuaciones no son concordantes con los principios de igualdad, no discriminación y libre concurrencia a los que deben ajustarse todas las actuaciones de las Administraciones Públicas para garantizar plenamente la objetividad y la transparencia en su gestión.

3. No se acredita un efectivo control y seguimiento de la ejecución del contrato, como se deduce de los siguientes hechos:

---

<sup>38</sup> Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.



- a) Los precios unitarios aplicados en la factura de 7 de diciembre de 1997, por importe de 10 millones de ptas., no se corresponden con los propuestos por la adjudicataria.
- b) No consta el cumplimiento de las cláusulas 20 y 25 del Pliego de condiciones administrativas particulares –acto expreso y formal de recepción de los bienes mediante la firma de los albaranes de entrega y remisión de las facturas, con la copia de éstos debidamente conformados, a la Sección de Gestión Económica del Servicio de Asuntos Económicos del Ayuntamiento-.

#### **7.2.5. Equipamiento y compartimento en el edificio adquirido a Caja de España sito en la Avenida Ordoño II<sup>39</sup>**

De este contrato es de resaltar lo siguiente:

- 1. Se restringe la publicidad en la contratación, ya que la licitación de este suministro por 88,9 millones de ptas. –76,6 millones, excluido el IVA- no ha sido publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, infringiendo lo dispuesto en el art. 178 de la LCAP<sup>40</sup>.
- 2. La 1ª y 2ª facturas, que ascienden a 26,7 y 50 millones de ptas., respectivamente, se emiten a tanto alzado<sup>41</sup>, sin especificar los bienes entregados.
- 3. En la 3ª factura, emitida el 15 de diciembre de 1998 y que describe detalladamente los bienes suministrados por importe de 84,6 millones de ptas., se observa lo siguiente:

---

<sup>39</sup> *Epígrafe modificado como consecuencia de las alegaciones.*

<sup>40</sup> *Respecto al contenido de las alegaciones, hay que señalar que en la relación de contratos facilitada por el Ayuntamiento figuraba éste calificado como suministro y no como obra.*

<sup>41</sup> La primera coincide exactamente con el importe de la anualidad del ejercicio de 1997.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) Los precios unitarios de los materiales suministrados no coinciden con los presupuestados, produciéndose variaciones en exceso y defecto que se tratan de compensar.
- b) El capítulo IV (Mobiliario) presupuestado –como partida alzada- en 4,5 millones de ptas., se ejecuta sin justificación por 4,7 millones de ptas.
- c) Los bienes entregados superan en 6,8 millones de ptas. el precio del contrato –77,8 millones de ptas.-.
- d) Como consecuencia de lo anterior y de la instalación de linóleo en algunas plantas en vez de moqueta, se ha producido sin justificación una modificación del contrato, por vía de hecho, infringiendo los arts. 102 y 190 de la LCAP.

### **7.3. CONTRATOS DE SERVICIOS**

#### **7.3.1. Mantenimiento de las instalaciones de calefacción, aire acondicionado, electricidad y alumbrado para un edificio municipal**

La tramitación de este expediente se ha realizado prescindiendo de los requisitos exigidos en los arts. 197 y siguientes de la LCAP para la adjudicación de los contratos de servicios, vulnerando los principios de publicidad y concurrencia que han de regir la selección del adjudicatario, por lo siguiente:

1. El 17 de junio de 1997, la Comisión de Gobierno aprueba el expediente de contratación de este servicio por el período de un año, a contar desde el 1 de julio, prorrogable por períodos anuales sucesivos por mutuo acuerdo de las partes, sin que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, pueda exceder de seis años. Asimismo, aprueba el gasto correspondiente por un importe máximo para el ejercicio de vigencia del contrato de 6,7 millones de ptas. y adjudica la prestación del servicio por esa cantidad a la empresa que venía realizándolo para la entidad financiera a la que el Ayuntamiento adquirió dichas instalaciones, sin licitación ni, al menos, petición de otras ofertas que pudieran haber resultado más ventajosas para los intereses de la Corporación. Además, la adjudicación se realiza sin existir consignación presupuestaria suficiente para hacer frente al gasto



que la misma supone y con la condición de que se dé cuenta de ella al Pleno de la Corporación para su ratificación.

2. La ejecución del servicio se inicia, sin que conste el documento de formalización del contrato, con anterioridad a la ratificación de la adjudicación por el Pleno de la Corporación y a la constitución por la empresa de la garantía definitiva para responder del cumplimiento del contrato, acreditándose mediante facturas a tanto alzado sin especificación de los servicios realizados.

### **7.3.2. Vigilancia de parques públicos**

Este contrato se adjudicó a la empresa que venía prestando este servicio en varios parques de la Ciudad desde abril de 1995, circunstancia que prevaleció en la selección del contratista por lo siguiente:

1. Entre los criterios objetivos que habían de servir de base para la adjudicación se estableció la experiencia acreditada del licitador en la prestación de servicios similares al objeto del contrato en poblaciones iguales o superiores a 125.000 habitantes, cuando la relación de los trabajos realizados, a tenor de lo dispuesto en el art. 19 de la LCAP, es un medio de acreditar la solvencia técnica de los empresarios, que se configura en este texto legal como requisito para contratar. Este hecho originó que en el informe técnico valorativo de las ofertas presentadas se atribuyera por la evaluación de este criterio 30 puntos a la adjudicataria frente a los cero puntos otorgados a las otras dos ofertas presentadas.
2. En la valoración de las ofertas presentadas, efectuada por el técnico municipal, se había otorgado a la empresa adjudicataria 15 puntos menos que a otra de las presentadas.
3. La oferta económica presentada por la adjudicataria superaba en 1,3 millones de ptas. a la de la empresa mejor evaluada en el informe técnico señalado en el punto anterior.



### 7.3.3. Poda y saneamiento de árboles

La contratación de este servicio se ha realizado sin que se justifique en el expediente su necesidad, máxime cuando en el informe de fiscalización emitido por el Interventor, el 5 de junio de 1997, se hace constar esta circunstancia, al señalar que *el Ayuntamiento cuenta con 28 oficiales de 1ª de jardinería, 6 podadores, 15 peones y 1 encargado*, habiéndose observado, además, lo siguiente:

1. Según el Certificado emitido por la Secretaría de la Corporación el 18 de agosto de 1997 sobre el registro de las proposiciones presentadas, la plica número uno –que posteriormente resultó la adjudicataria- fue registrada el día 13 de agosto de 1997, figurando en el expediente en la propuesta económica de dicha fecha la frase “anulada”, y constando, sin embargo, un escrito de la misma empresa, fechado al día siguiente, en el que se señala que se ha introducido, *por error, en el SOBRE Nº 1, un borrador de la proposición económica* y se solicita se sustituya por la que se presenta como anexo. Esta circunstancia cobra especial relevancia por lo siguiente:
  - a) En el acta acreditativa de la apertura de las proposiciones económicas de 22 de agosto de 1997 se señala que la plica nº 1 fue presentada el 13 de agosto, sin que se haga mención alguna a la sustitución de la oferta.
  - b) La nueva propuesta es menor a la sustituida en 1,2 millones de ptas., hecho que condiciona la adjudicación del contrato, dado que la mejor oferta económica se valoraba con el 50% de la puntuación otorgada a los criterios establecidos en los pliegos que servirían de base para la adjudicación del concurso.
2. En la apertura de las plicas una de las empresas licitadoras solicita que conste en el acta relativa a aquélla su denuncia referente a la condición de funcionario del Estado de uno de los socios de una de las empresas presentadas, dado que en su opinión le hace incompatible para participar en la presente convocatoria, procediendo el Pleno del Ayuntamiento a la adjudicación de este contrato a esta empresa, sin que conste resolución expresa sobre la denuncia realizada.



3. En la ejecución del contrato se deduce un incumplimiento de las obligaciones por parte del adjudicatario, que motiva la realización de trabajos incluidos en aquél por parte del Servicio de Parques y Jardines, por importe de 3,4 millones de ptas., sin que conste la adopción por el Ayuntamiento de las medidas establecidas en los arts. 96 y 97 de la LCAP por la demora y los gastos producidos.

#### **7.4. CONTRATO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA DEL MATADERO MUNICIPAL**

En el análisis de este contrato se ha observado lo siguiente:

1. Una defectuosa planificación del Ayuntamiento, al no haber elaborado el correspondiente Pliego de prescripciones técnicas en el que se deberían haber establecido las condiciones de los trabajos a realizar y los datos básicos para definir el proyecto de acuerdo con las necesidades municipales de satisfacción del interés público y conforme con las normas e instrucciones de carácter general aplicables al supuesto concreto, señalándose exclusivamente mediante el informe emitido por el Arquitecto Municipal el 10 de febrero de 1997 que *se aplicarían unas determinadas tarifas de referencia a los Ingenieros Industriales técnicos competentes entre otros para este tipo de contratación sobre la base estimada de un presupuesto de ejecución material de 110 millones de ptas., correspondiendo el 50% a la redacción del proyecto y el restante 50% a la dirección de obra, y que las condiciones que deberían exigirse serían la experiencia profesional en trabajos de índole similar y estar colegiado en el Colegio Oficial correspondiente.*
2. El Pliego de cláusulas económico administrativas presenta las siguientes deficiencias:
  - a) Fija el objeto del contrato en la redacción del proyecto de ampliación del matadero y su adecuación a la normativa europea sin aludir a la dirección de la obra que se reseñaba en el informe del técnico municipal.



- b) Establece que el presupuesto del contrato vendrá determinado por la aplicación de las tarifas del Colegio de Ingenieros a la cuantía total del presupuesto de la obra que resulte de la redacción definitiva del proyecto, sin determinar la tarifa concreta y el presupuesto estimativo de la obra, en contradicción con lo señalado en el informe técnico anteriormente referenciado, en el que se especifica aquélla a aplicar sobre un presupuesto de ejecución material de 110 millones de ptas.
- c) Señala como procedimiento aplicable el negociado sin publicidad, *teniendo en cuenta la urgencia existente en la realización de este trabajo, fijando como fecha límite para la entrega del proyecto el día 19 de abril de 1997.*
3. En la selección del adjudicatario se han vulnerado los principios de publicidad y concurrencia por el procedimiento de contratación elegido por el Ayuntamiento (negociado sin publicidad)<sup>42</sup>, habiéndose observado, además, lo siguiente:
- a) La Mesa de Contratación propone la adjudicación del contrato a uno de los tres Ingenieros<sup>43</sup> a los que se les cursó la invitación, sin solicitar informe técnico alguno por considerar válida su oferta, *cumpliendo en su integridad las exigencias del Pliego rector de la licitación*, observándose, sin embargo, lo siguiente:
- En las tres ofertas presentadas se señala que se comprometen a realizar la prestación según lo previsto en el Pliego de condiciones y en éste se establece que el presupuesto del contrato vendrá determinado por la aplicación de tarifas, por lo que el precio ofertado por los tres es el mismo.
  - Las tres ofertas presentadas incumplen el Pliego de condiciones económico administrativas que rige la contratación respecto al plazo

---

<sup>42</sup> En relación con el contenido de las alegaciones, hay que señalar que el contrato, que ascendió a 7,04 millones de ptas., superaba la cuantía prevista en el art. 211 de la LCAP -2 millones de ptas.- para acudir al procedimiento negociado sin publicidad.

<sup>43</sup> Se cursaron invitaciones para esta contratación a dos Ingenieros Industriales y uno Agrónomo.



de redacción del proyecto -19 de abril de 1997-, ya que el propuesto como adjudicatario señaló que se comprometía a realizarlo en siete semanas a partir de la fecha de la notificación de la adjudicación, y los otros dos técnicos especificaron que redactarían el proyecto, uno en dos meses a partir de la confirmación de la adjudicación y *firma de la "Hoja de Encargo" preceptiva*, y el otro en seis meses.

- La notificación de la adjudicación se produjo el 9 de abril de 1997, es decir, diez días antes de la finalización del plazo de ejecución previsto en el Pliego, que sirvió de base para justificar la urgencia de esta contratación y acudir al procedimiento negociado sin publicidad, quedando por este motivo desvirtuada aquélla, circunstancia que se corrobora por la firma el 29 de abril de 1997 del documento administrativo de formalización del contrato.
4. El Ayuntamiento no ha realizado la debida coordinación, comprobación e inspección y vigilancia de la correcta realización del trabajo contratado, incumpliendo las cláusulas 21 y siguientes del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 8 de marzo de 1972, circunstancia que motivó lo siguiente:
- a) El presupuesto de ejecución material del proyecto redactado ascendió a 305 millones de ptas., en lugar de los 110 millones previstos inicialmente, produciéndose una modificación de hecho del contrato celebrado para esta asistencia técnica, que es aprobada por el Ayuntamiento a los dieciséis meses de su facturación por el técnico adjudicatario.
  - b) El presupuesto del proyecto redactado no incluyó el estudio de seguridad e higiene en el trabajo, incumpliendo lo dispuesto en el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero.



- c) No consta el acta de recepción del proyecto, no acreditándose fehacientemente en el expediente la fecha de entrega del mismo<sup>44</sup>, circunstancia que cobra especial relevancia por cuanto en el Pliego de cláusulas económico-administrativas se señalaba que el Ayuntamiento se comprometía a abonar al adjudicatario el importe del trabajo en los dos meses siguientes a su entrega, *debiendo pagarle a partir del cumplimiento de dicho plazo el interés legal del dinero, incrementado en un 1,5 puntos.*

## 8. CONCLUSIONES

### 8.1. LIMITACIONES A LA FISCALIZACIÓN

Los objetivos previstos por el Tribunal para la fiscalización del Ayuntamiento de León, en especial la verificación de la adecuación de su gestión económico-financiera a la normativa de aplicación y la comprobación de si los estados contables son representativos de la situación financiera y patrimonial, se han visto sensiblemente limitados, además de por las carencias en la organización administrativa y por las deficiencias en el control interno que se concretan más adelante, por las siguientes circunstancias (subapartado 1.2):

1. La Cuenta General de 1997 no estaba aprobada al inicio de la fiscalización, trámite que se realizó el 20 de enero de 2000, lo que implica un retraso de quince meses respecto al plazo que se deduce del art. 193 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Además, la Cuenta aprobada carece de fiabilidad por cuanto los saldos de sus diversos estados se han ido modificando por los responsables municipales a lo largo de la fiscalización.
2. En la fiscalización el Tribunal no ha dispuesto de los siguientes documentos, estados o antecedentes, a pesar de su reiterada reclamación:

---

<sup>44</sup> En julio de 1997, el adjudicatario presenta, por la redacción del proyecto, una factura que excede del precio de adjudicación. Sin embargo, aquél fue aprobado el 25 de noviembre de 1997.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) La documentación que acredite la justificación, contabilización y reconocimiento de parte de los derechos y obligaciones o de cobros y pagos.
  - b) La contabilidad de costes o analítica sobre la prestación de servicios y ejecución de obras.
  - c) La relación de transferencias y subvenciones concedidas y otorgadas.
  - d) La relación nominal de deudores, así como el desglose y procedencia de su saldo.
  - e) La relación de expedientes de bajas o de rectificaciones de obligaciones de presupuestos cerrados.
  - f) El estado de la deuda, que no está incluido en la Cuenta General. Además, la Corporación carece de un sistema para el seguimiento del endeudamiento a largo plazo.
3. Los registros contables no son concordantes con las prescripciones de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, por cuanto en la contabilización de transferencias de capital, deudas a largo plazo, variación de activos financieros, ventas de inmovilizado y en parte de los ingresos tributarios no se aplican los procedimientos establecidos en la precitada Instrucción, imputando aquéllos a cuentas del subgrupo "Partidas pendientes de aplicación", que, además, no son objeto de depuraciones periódicas.

Además, no existe conexión y concordancia entre los sistemas de registro del Servicio de Recaudación y la contabilidad de la Corporación, que, por otra parte, carece de Inventario.

### 8.2. CONTROL INTERNO

Con independencia de la incidencia de los aspectos señalados anteriormente en el control interno y en la organización municipal, la efectiva implantación de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

aquél está condicionada, en particular, por las siguientes debilidades, carencias o deficiencias:

1. La inexistencia de reglamentos o instrucciones sobre procedimientos y relaciones entre las Unidades que tienen encomendada la gestión económico-financiera (en particular Intervención, Tesorería y Servicios Económicos), cuyo funcionamiento se ve afectado en las dos primeras, además, por la insuficiencia de sus plantillas de personal y de la cualificación técnica del mismo. Asimismo, en parte de los expedientes no constan los informes, dictámenes o propuestas exigibles a los órganos de control interno del Ayuntamiento (subapartado 2.1).
2. La Corporación no emite de un modo automático, a la conclusión del plazo de recaudación en período voluntario, la pertinente certificación de descubierto, que en algunos casos se expide con retrasos superiores al año, por lo que los correspondientes derechos pudieran prescribir, con el consiguiente perjuicio a los fondos municipales (subapartado 2.2).
3. Las transferencias otorgadas por el Ayuntamiento no se reflejan en ningún registro ni se realiza un seguimiento y control de las mismas, requisitos exigidos en las Bases de ejecución del presupuesto (subapartado 2.3).
4. El Ayuntamiento únicamente dispone de Inventario de bienes inmuebles y éste no se adapta, en su estructura y clasificación, al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, careciendo, además, de procedimientos para que las variaciones en el Inventario sean simultáneas con la recepción o enajenación de sus elementos (subapartado 2.4).

### 8.3. CUENTA GENERAL

El Tribunal de Cuentas no puede manifestar su opinión sobre la fiabilidad y representatividad de los estados que conforman la Cuenta General, debido a las limitaciones a la fiscalización, a las deficiencias de control interno, a la no aplicación de las normas y principios contables establecidos en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, y a la falta de



concordancia entre los saldos de rúbricas idénticas en los diversos estados, aspectos todos ellos analizados en el Informe (apartado 4).

#### **8.4. PRESUPUESTOS**

En la ejecución y liquidación de los presupuestos se ha constatado lo siguiente:

1. En cuanto a las modificaciones de crédito, algunos expedientes presentan carencias documentales o deficiencias formales, entre las que hay que destacar la inexistencia de informe del Interventor o de la correspondiente propuesta. En otros casos las actuaciones municipales no son concordantes con las prescripciones legales, destacándose al respecto lo siguiente (subapartado 5.2):
  - a) Algunas modificaciones de crédito se financian mediante Remanente de tesorería positivo del ejercicio anterior, por un total de 2.161,5 millones de ptas., cifra muy inferior al saldo real de dicho Remanente, que ascendió a 1.343,6 millones de ptas., por lo que carecen de financiación modificaciones de créditos por la diferencia (817,9 millones de ptas.).
  - b) En 57 partidas del presupuesto que fueron objeto de modificación por 1.096 millones de ptas., el crédito disponible al cierre del ejercicio era igual o superior a dicho importe, por lo que carece de sentido dicha modificación.
2. Con cargo a ejercicios cerrados, en 1997 se reconocieron obligaciones por 321,3 millones de ptas., al carecer éstas de consignación presupuestaria en las fechas de su reconocimiento, por lo que no se han cumplido las previsiones de los arts. 26.2.c) y 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (subapartado 5.4).



## 8.5. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

1. El sistema de registro de los ingresos tributarios implantado en el Servicio de Recaudación no guarda la necesaria concordancia con la contabilidad municipal, debiendo destacarse al respecto que en esta última no figuran bajas y anulaciones aprobadas por la Comisión de Gobierno por importe de 1.238 millones de ptas. Además, una parte sustancial de los cobros aparece registrada en la citada contabilidad como pendiente de aplicación.

Por otra parte, la recaudación en período ejecutivo solamente alcanzó el 17% de los recursos gestionados, e incluso fue inferior a las bajas, que equivalen al 25% de aquéllos (subapartado 6.1).

2. Entre las transferencias recibidas por el Ayuntamiento, la correspondiente al "Programa de Castilla y León: renovación urbana y patrimonio" alcanzó 1.000 millones de ptas., de los que en el ejercicio fiscalizado (1997) se reconocieron derechos por 660 millones de ptas., cuya mayor parte (el 80%) habían sido cobrados con anterioridad y figuraban en contabilidad como pendientes de aplicación. Además, aunque el Ayuntamiento ha cobrado transferencias por al menos 967,8 millones de ptas., éstas aparecen incorrectamente registradas como ingresos pendientes de aplicación y como derechos pendientes de cobro.

No obstante, el análisis de esta operación se ha visto limitado al no haber facilitado el Ayuntamiento la documentación requerida por el Tribunal (subapartado 6.2).

3. En la gestión de personal se constatan, entre otros, los siguientes aspectos (subapartado 6.3):
  - a) Mediante Decreto de la Alcaldía de 15 de junio de 1992 se regularon los siguientes permisos, que contravienen el art. 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública: de miércoles santo o lunes de pascua, de una de las dos semanas de Navidad (además de los seis días para asuntos propios) y por matrimonio de ascendiente, descendiente o colaterales hasta el segundo grado.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) La jornada de trabajo se fijó en 35 horas semanales, que son inferiores a las previstas en la Resolución de 27 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas, de general aplicación para los funcionarios de la Administración local, en virtud del art. 94 de la LRBRL, que contempla una jornada que, en cómputo semanal, no podrá ser inferior a 37 horas y 30 minutos.
  - c) El Pleno del Ayuntamiento aprobó para el personal funcionario un complemento de productividad fijo en su cuantía y de percepción periódica, por lo que no se ajusta a los arts. 5 y 7 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local.
  - d) Las relaciones con el personal laboral se regularon por dos convenios colectivos (15 de julio de 1992 y 21 de diciembre de 1995), el último de ellos específico para el personal del Servicio de Aguas, con condiciones económicas sustancialmente más ventajosas respecto al resto del colectivo.
  - e) Seis funcionarios percibieron gratificaciones fijas mensuales por servicios de gestión, administración y asesoramiento, no acreditándose que los servicios fueran realizados fuera de la jornada normal, tal y como establece la normativa vigente.
4. En una gran parte de los expedientes de otorgamiento de transferencias analizados no ha podido analizarse si en su concesión se han observado los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, al presentar aquéllos diversas carencias, entre las que destacan la inexistencia de bases reguladoras y de la documentación acreditativa de que los perceptores no eran deudores del Ayuntamiento y estaban al corriente de sus obligaciones tributarias. Asimismo, los responsables municipales no han entregado al Tribunal documentación suficiente que acredite la aplicación de fondos por 118,2 millones de ptas. (subapartado 6.5).
5. En ninguno de los expedientes de órdenes de pago a justificar analizados consta el informe del Interventor sobre la cuenta justificativa de aquéllas, exigido en las Bases de ejecución del presupuesto, mientras que en cuatro casos no figura que dicha cuenta haya sido aprobada, en tanto que en



## TRIBUNAL DE CUENTAS

otros supuestos se supera el plazo legalmente habilitado para la justificación de la aplicación de los fondos o dicha justificación no alcanza la totalidad de las cantidades entregadas (subapartado 6.7).

6. El Ayuntamiento no ha dispuesto, en el ejercicio fiscalizado, de Inventario, y la relación de bienes entregada al Tribunal, comprensiva únicamente de inmuebles, carece de fiabilidad, puesto que la misma no incluye todas las fincas de propiedad municipal y, por el contrario, en aquélla se dieron de baja por venta elementos que no han sido efectivamente vendidos (subapartado 6.8).

Es de destacar, asimismo, que el Ayuntamiento no ha formado Inventario separado de los bienes que integran el Patrimonio Municipal del Suelo (subapartado 6.8).

7. Los saldos de las cuentas de deudores están condicionados por las siguientes salvedades (subapartado 6.10):
  - a) Dos cuentas (correspondientes a deudores por derechos reconocidos) figuran en el balance de situación con saldo acreedor, por importes de 0,1 y 178,2 millones de ptas., sin que se justifiquen las razones de esta circunstancia.
  - b) Los derechos pendientes de cobro que figuran en cuentas están sobrevalorados en, al menos, 1.238 millones de ptas., al no haberse minorado su saldo por las anulaciones y bajas de recaudación.
  - c) En el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras no se ha practicado, en ningún caso, la liquidación definitiva, por lo que pudiera no haberse recaudado la totalidad de la cuota. Además, un total de 267,7 millones de ptas. registrados como pendientes de cobro de ejercicios cerrados fueron cobrados con anterioridad a 1 de enero de 1997, por lo que el saldo está sobrevalorado en al menos dicho importe.
8. La fiabilidad del estado de tesorería está condicionada por las siguientes salvedades (subapartado 6.11):



## TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) El importe al cierre de 1997 (3.042 millones de ptas.) es superior en 125,6 millones de ptas. al que figura en el balance de situación y en el estado de Remanente de tesorería (en ambos casos 2.916,6 millones de ptas.). Ambas cifras no son concordantes, asimismo, con las que se deducen de las respuestas de las entidades financieras a la circularización del Tribunal, que cuantifican dicho saldo en 3.845,1 millones de ptas., debiéndose la diferencia, por una parte, al no registro de diversos cobros y pagos y, por otra, a numerosos errores en las anotaciones contables pendientes de rectificación.
  - b) En el estado de tesorería no se incluye el saldo de catorce cuentas corrientes, que asciende a 65,9 millones de ptas.
9. En el endeudamiento financiero a largo plazo se observa lo siguiente (subapartado 6.12):
- a) Los datos que se incluyen en los tres estados elaborados por el Ayuntamiento en sustitución del estado de la deuda –no confeccionado por aquél- no son coincidentes entre sí (puesto que sus importes son de 11.845, 9.188 y 11.763 millones de ptas.) ni con los que figuran en el balance de situación (12.886 millones de ptas.) ni con los que se deducen de la liquidación del presupuesto (12.678 millones de ptas.) ni con los que se obtienen en las respuestas a la circularización a entidades financieras, que cuantifican la deuda municipal en 11.378,3 millones de ptas. Además, de dichas respuestas se han deducido otras deficiencias no conciliadas, que afectan a amortizaciones de préstamos y pagos de intereses.
  - b) Un préstamo con Caja España por 186,5 millones de ptas., suscrito en 1997, fue reconocido en el ejercicio anterior.

### 8.6. CONTRATACIÓN

En el análisis del 13% de los contratos suscritos, cuyo importe equivale al 67% del total, se ha observado un incumplimiento de los principios legalmente establecidos en la tramitación de los expedientes y en la ejecución de las



prestaciones, destacándose, en particular, cuanto se señala en los siguientes epígrafes.

#### **8.6.1. Contratos de obras**

En la selección de los adjudicatarios se han vulnerado los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación por lo siguiente:

1. La adjudicación de la pavimentación de la calzada de la Avda. Ordoño II se realizó por su urgencia a través de procedimiento negociado sin publicidad, quedando posteriormente desvirtuada aquélla al duplicarse el plazo de ejecución inicialmente previsto (epígrafe 7.1.1).
2. Entre los criterios objetivos establecidos en los pliegos de cláusulas económico-administrativas que han de servir de base para las adjudicaciones de los concursos se señala la experiencia en obras similares y referencias técnicas y económicas, cuando son requisitos de capacidad de las empresas que deben ser tenidos en cuenta para evaluar la aptitud de éstas para realizar la prestación de que se trata, pero no como medios de selección de las ofertas (epígrafes 7.1.2, 7.1.3, 7.1.4 y 7.1.5).
3. En la adjudicación del proyecto y construcción de un puente sobre el Río Bernesga, la Mesa de Contratación rechazó, sin proceder a la apertura de sus proposiciones económicas, a cuatro de los siete participantes al concurso que habían presentado correctamente la documentación, por no considerar sus ofertas técnica y estéticamente idóneas para cubrir las exigencias municipales, cuando el procedimiento elegido por el órgano de contratación para seleccionar aquéllas no era restringido y los criterios fijados en el Pliego de condiciones económico-administrativas para la resolución del concurso eran exclusivamente el menor precio ofertado, medios humanos y materiales a disposición de la obra, menor plazo de ejecución y aumento del plazo de garantía (epígrafe 7.1.4).
4. La adjudicación de la elaboración del proyecto y ejecución de las obras de acondicionamiento del Río Bernesga se realizó justificándola en uno de los tres criterios establecidos en el Pliego –la calidad del proyecto- cuando el precio era otro de éstos y la oferta económica de la Unión Temporal de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Empresas propuesta excedía en 11 y 98 millones de ptas., respectivamente, de otras dos presentadas (epígrafe 7.1.5).

En cuanto a la ejecución de los contratos es de resaltar lo siguiente:

1. No se realiza conforme a los proyectos aprobados, siendo objeto de modificaciones que no responden a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas sino a imprevisiones o defectos de planificación y que se ejecutan sin previa autorización del órgano de contratación (epígrafes 7.1.1, 7.1.3, 7.1.4 y 7.1.5).
2. Se desvirtúa la presunción de certeza que debe conllevar toda certificación de obra en el sentido de que sólo puede contener la parte de ésta verdaderamente ejecutada, ya que unidades que se acreditan como realizadas desaparecen en certificaciones posteriores (epígrafes 7.1.3, 7.1.4 y 7.1.5).

### **8.6.2. Contratos de suministros**

En el análisis de este tipo de contratos se ha observado lo siguiente:

1. La mayoría de los contratos son objeto de prórrogas, conculcando con ello los más elementales principios de publicidad y concurrencia que deben regir en toda contratación pública (epígrafes 7.2.1 y 7.2.4).
2. En los expedientes no se acredita la recepción de los bienes mediante acto formal y expreso, detallándose los suministros realizados, originando esta circunstancia la inclusión y abono en las facturas de conceptos no recogidos en los presupuestos aprobados (epígrafes 7.2.1, 7.2.4 y 7.2.5).
3. La adjudicación del contrato para la adquisición de motocicletas se efectúa, de forma discriminatoria, a favor de la empresa que está reparando las que dispone la Policía Municipal, sin aplicar los criterios fijados en los pliegos de condiciones para valorar las ofertas presentadas al concurso (epígrafe 7.2.3).



## TRIBUNAL DE CUENTAS

4. En la adjudicación del suministro de árboles, coníferas, arbustos, bulbosas y plantas de flor se ha observado una falta de objetividad por lo siguiente (epígrafe 7.2.4):
  - a) La Mesa de Contratación rechazó una de las plicas por no adjuntar determinada documentación sin otorgar un plazo de tres días para su subsanación, concediendo éste, sin embargo, a la empresa que resultó ser adjudicataria.
  - b) Formó parte de la Mesa de Contratación el Jardinero Mayor que tenía una relación de parentesco de consanguinidad de primer grado con la administradora y tres socios de la empresa adjudicataria, siendo además uno de éstos, que tiene una participación en el capital inferior al 10%, funcionario del Ayuntamiento, sin que tenga reconocida compatibilidad.
5. Se ha restringido la publicidad en la contratación del suministro de equipamiento y compartimento en el edificio adquirido a Caja de España sito en la Avda. Ordoño II, al no publicarse la licitación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, produciéndose, además, durante la ejecución de este contrato, sin justificación, una modificación de hecho, al superar los bienes entregados el precio de aquél en 6,8 millones de ptas. (epígrafe 7.2.5).

### **8.6.3. Contratos de servicios**

1. La tramitación del expediente del mantenimiento de las instalaciones de calefacción, aire acondicionado, electricidad y alumbrado para el edificio de Caja España se ha realizado prescindiendo de todos los requisitos exigidos legalmente, adjudicándose la prestación del servicio a la empresa que venía realizándolo para la entidad financiera, sin licitación ni, al menos, petición de otras ofertas que pudieran haber resultado más ventajosas para los intereses de la Corporación (epígrafe 7.3.1).
2. La vigilancia de parques públicos se adjudicó a la empresa que venía prestando este servicio en varios parques de la ciudad desde abril de 1995, circunstancia que prevaleció en la selección del contratista (epígrafe 7.3.2).



3. El servicio de poda y saneamiento de árboles se ha contratado sin que se justifique en el expediente su necesidad, dado que el Ayuntamiento, según el informe de fiscalización emitido por el Interventor, cuenta con 28 oficiales de 1ª de jardinería, 6 podadores, 15 peones y 1 encargado para el cumplimiento de dicha función. Además, este personal, dependiente del Servicio de Parques y Jardines, realizó algunos trabajos, por importe de 3,4 millones de ptas., que debía haber ejecutado el adjudicatario, sin que conste, sin embargo, la adopción por el Ayuntamiento de las medidas oportunas para paliar los gastos producidos (epígrafe 7.3.3).

#### **8.6.4. Contrato de asistencia técnica para la redacción del proyecto de reforma del Matadero Municipal**

En este contrato se ha observado lo siguiente:

1. Una defectuosa planificación del Ayuntamiento, al no haber elaborado el correspondiente Pliego de prescripciones técnicas donde se deberían haber establecido las condiciones de los trabajos a realizar y los datos básicos para definir el proyecto de acuerdo con las necesidades municipales de satisfacción del interés público y conforme a las normas e instrucciones de carácter general aplicables (epígrafe 7.4.1).
2. La vulneración de los principios de publicidad y concurrencia en la selección del adjudicatario, al elegirse como procedimiento de contratación el negociado sin publicidad, justificándose en la urgencia de la realización del trabajo, que queda totalmente desvirtuada al incumplir las tres ofertas solicitadas el plazo fijado en el Pliego de condiciones económico-administrativas para la redacción del proyecto, y firmarse el contrato con el adjudicatario diez días después de la fecha en que debía haber sido entregado aquél (epígrafe 7.4.2).

### **9. RECOMENDACIONES**

Para subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en el presente Informe, la Corporación debería arbitrar, entre otras, las medidas que se proponen en las siguientes recomendaciones.



### **9.1. RELATIVAS AL CONTROL INTERNO Y AL SISTEMA CONTABLE**

1. El Ayuntamiento debería aprobar la Cuenta General y remitir la misma al Tribunal de Cuentas en los plazos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Además, aquélla debería contener todos los estados, anexos, memorias y justificantes previstos en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
2. El Ayuntamiento debería controlar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la actualización del Inventario, verificando la inclusión en el mismo de la totalidad de bienes y derechos de titularidad municipal, así como su correcta clasificación. Esta actuación debería completarse con la inscripción de todos los elementos con sus correspondientes valoraciones, en el libro de Inventarios y Balances, cuya llevanza exige la regla 64 de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
3. El Ayuntamiento deberá arbitrar las medidas tendentes a mejorar su organización, en particular la que afecte a las Unidades encargadas de la contabilidad, control interno y tesorería, dotándose de instrumentos necesarios para una mejor información en el ámbito económico-financiero, imprescindible para la toma de decisiones, tanto las que afectan al orden político como al de gestión.
4. Para el cumplimiento de sus fines, el Ayuntamiento debería dotarse de los procedimientos adecuados que permitan asegurar el control de las operaciones, posibilitar la interrelación entre los diferentes Servicios y crear un sistema de archivo de documentación y formación de expedientes.

### **9.2. RELATIVAS A LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS**

1. La Corporación debería adecuar el registro de sus operaciones a los principios previstos en la Instrucción de Contabilidad para la Administración local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, con la finalidad de que la Cuenta General constituya una fiel



## TRIBUNAL DE CUENTAS

representación de la ejecución de los presupuestos y de la situación económico-financiera de la Entidad.

2. La Corporación debería elaborar, tramitar y aprobar los presupuestos dentro de los plazos previstos legalmente, ajustando su ejecución a los principios aplicables.
3. Las modificaciones de crédito deberían ajustarse a las exigencias legales en vigor, incoando los correspondientes expedientes propuestos por el gestor del programa de gastos, informados por los órganos de control interno, aprobados por el órgano competente y adecuándolas a las figuras legalmente establecidas.
4. Con relación a la liquidación del presupuesto la Corporación deberá elaborar el estado de gastos con financiación afectada, de acuerdo con lo exigido por las reglas 380 y 381 de la precitada Instrucción de Contabilidad para la Administración Local.

### **9.3. RELATIVAS A OTROS ASPECTOS DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA**

1. La Corporación, a través de sus servicios, debería asegurar que los registros de recaudación guarden conexión con los de la contabilidad municipal.
2. La Corporación debería establecer un control más eficaz de la recepción, aplicación y justificación de las transferencias y subvenciones, tanto de las recibidas como de las otorgadas, para dar cumplimiento a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.
3. El Ayuntamiento debería mejorar los procedimientos de control sobre las órdenes de pago a justificar, para que estas órdenes se utilicen exclusivamente en los supuestos legalmente previstos, por el importe máximo previsto en las Bases de ejecución del presupuesto y para que su justificación se realice dentro del plazo límite fijado.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

4. En la gestión de personal, el Ayuntamiento debería ajustar sus actuaciones a las normas de aplicación, adecuando en especial las disposiciones que hacen referencia a los siguientes aspectos:
  - a) Al régimen de permisos y vacaciones, adaptándola a la normativa fijada en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública.
  - b) A la jornada de trabajo, acorde con la establecida en la Resolución de 27 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas, de general aplicación para funcionarios de la Administración Local, en virtud de lo dispuesto en el art. 94 de la LRBRL.
  - c) A las gratificaciones fijas mensuales, tanto las correspondientes al complemento de productividad como al complemento fijo por servicios de gestión, ajustándose a lo previsto en el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre régimen de retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local.
  - d) Al número de horas extraordinarias por trabajador, que en ningún caso deberá ser superior a las 80 horas anuales fijadas como límite en el Estatuto de los Trabajadores.
5. El Ayuntamiento debería elaborar el estado de la deuda exigido por las reglas 235 y 424 de la precitada Instrucción de Contabilidad para la Administración Local.

### 9.4. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN

A efectos de ajustar su actuación a la legislación vigente y garantizar una mayor eficacia en su gestión contractual, el Ayuntamiento debería proceder a la adopción, entre otras, de las siguientes medidas:

1. Garantizar los principios de concurrencia, publicidad e igualdad de trato en la selección de los adjudicatarios, evitando toda práctica restrictiva que implique rechazar ofertas amparándose en el incumplimiento en criterios no especificados en los pliegos, prorrogar los contratos con determinados



TRIBUNAL DE CUENTAS

empresarios, una vez finalizados en vez de proceder a una nueva licitación, primar a las empresas que están realizando prestaciones en la ciudad, o justificar la elección del procedimiento negociado en una imperiosa urgencia que, posteriormente, queda desvirtuada por los retrasos en los plazos de ejecución.

2. Planificar adecuadamente las actuaciones a realizar y vigilar la ejecución de los contratos, evitando que se realicen modificaciones sin previa autorización del órgano de contratación.

Madrid, 17 de octubre de 2001

EL PRESIDENTE

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba





TRIBUNAL DE CUENTAS

**ANEXOS**



TRIBUNAL DE CUENTAS

## RELACIÓN DE ANEXOS

- 1.A. Liquidación del presupuesto de gastos.
- 1.B. Liquidación del presupuesto de ingresos.
2. Estado de modificaciones de crédito.
3. Estado de Remanente de tesorería.
4. Balance de situación a 31 de diciembre de 1997
5. Cuenta de resultados de 1997.
6. Contratos adjudicados.
7. Muestra analizada

| ANEXO 1-A                             |  |
|---------------------------------------|--|
| AYUNTAMIENTO DE LEÓN                  |  |
| EJERCICIO 1997                        |  |
| LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS |  |

| CAPÍTULO                                   | CREDITOS INICIALES<br>(1) | MODIFICACIONES<br>(2) | CREDITOS DEFINITIVOS<br>(3) = (1) + /-(2) | OBLIGACIONES RECONOCIDAS |      | %    | PAGOS LIQUIDOS<br>(5) | %     | PENDIENTE DE PAGO<br>(6) = (4)-(5) |
|--------------------------------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------------------------------|--------------------------|------|------|-----------------------|-------|------------------------------------|
|                                            |                           |                       |                                           | (4)                      | %    |      |                       |       |                                    |
| OPERACIONES CORRIENTES(1/4)                |                           |                       |                                           |                          |      |      |                       |       |                                    |
| 1. Gastos de personal                      | 5.152,4                   |                       | 5.152,4                                   | 5.098,4                  | 31,2 | 99,0 | 5.087,9               | 99,8  | 10,5                               |
| 2. Gastos en bienes corrientes y servicios | 4.417,9                   | 374,2                 | 4.792,1                                   | 4.359,8                  | 26,7 | 91,0 | 3.684,2               | 84,5  | 675,6                              |
| 3. Gastos financieros                      | 974,0                     | -225,0                | 749,0                                     | 741,8                    | 4,6  | 99,0 | 735,7                 | 99,2  | 6,1                                |
| 4. Transferencias corrientes               | 289,0                     | 137,1                 | 426,1                                     | 371,3                    | 2,3  | 87,1 | 294,4                 | 79,3  | 76,9                               |
| OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)                |                           |                       |                                           |                          |      |      |                       |       |                                    |
| 6. Inversiones reales                      | 7.742,6                   | 3.016,7               | 10.759,3                                  | 5.002,6                  | 30,7 | 46,5 | 4.512,3               | 90,2  | 490,3                              |
| 7. Transferencias de capital               | 3,0                       | 52,0                  | 55,0                                      | 4,9                      | 0,0  | 8,9  | 3,4                   | 69,4  | 1,5                                |
| OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)               |                           |                       |                                           |                          |      |      |                       |       |                                    |
| 8. Activos financieros                     | 42,0                      | 9,0                   | 51,0                                      | 34,7                     | 0,2  | 68,0 | 34,7                  | 100,0 | 0,0                                |
| 9. Pasivos financieros                     | 715,1                     | 3,0                   | 718,1                                     | 706,5                    | 4,3  | 98,4 | 705,5                 | 99,9  | 1,0                                |
| TOTAL GASTOS(1/9)                          | 19.336,0                  | 3.367,0               | 22.703,0                                  | 16.320,0                 | 100  | 71,9 | 15.058,1              | 92,3  | 1.261,9                            |

(Millones de ptas.)

|                                         |  |
|-----------------------------------------|--|
| ANEXO 1-B                               |  |
| AYUNTAMIENTO DE LEÓN                    |  |
| EJERCICIO 1997                          |  |
| LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS |  |

| CAPÍTULO                          | PREVISIONES<br>INICIALES<br>(1) | MODIFICACIONES<br>(2) | PREVISIONES<br>DEFINITIVAS<br>(3) = (1) + /-(2) | DERECHOS<br>RECONOCIDOS |       | %     | RECAUDACIÓN<br>LÍQUIDA<br>(5) | %    | PENDIENTE<br>DE COBRO<br>(6) = (4)-(5) |
|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------|-------------------------|-------|-------|-------------------------------|------|----------------------------------------|
|                                   |                                 |                       |                                                 | (4)                     | %     |       |                               |      |                                        |
| OPERACIONES CORRIENTES(1/5)       |                                 |                       |                                                 |                         |       |       |                               |      |                                        |
| 1. Impuestos directos             | 4.750,6                         |                       | 4.751                                           | 4.965,2                 | 25,9  | 104,5 | 4.318,7                       | 87,0 | 646,5                                  |
| 2. Impuestos indirectos           | 600,0                           |                       | 600                                             | 305,0                   | 1,6   | 50,8  | 221,2                         | 72,5 | 83,8                                   |
| 3. Tasas y otros ingresos         | 2.928,3                         | 28,0                  | 2.956                                           | 2.897,2                 | 15,1  | 98,0  | 2.283,1                       | 78,8 | 614,1                                  |
| 4. Transferencias corrientes      | 3.223,5                         | 60,0                  | 3.284                                           | 3.340,0                 | 17,4  | 101,7 | 2.974,9                       | 89,1 | 365,1                                  |
| 5. Ingresos patrimoniales         | 141,4                           |                       | 141                                             | 113,5                   | 0,6   | 80,3  | 113,0                         | 99,6 | 0,5                                    |
| OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)       |                                 |                       |                                                 |                         |       |       |                               |      |                                        |
| 6. Enajenación inversiones reales | 4.140,0                         |                       | 4.140                                           | 3.203,5                 | 16,7  | 77,4  | 1.771,9                       | 55,3 | 1.431,6                                |
| 7. Transferencias de capital      | 1.040,2                         | 227,6                 | 1.268                                           | 1.166,0                 | 6,1   | 92,0  | 225,3                         | 19,3 | 940,7                                  |
| OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)      |                                 |                       |                                                 |                         |       |       |                               |      |                                        |
| 8. Activos financieros            | 42,0                            | 2.161,4               | 2.203                                           | 28,6                    | 0,1   | 1,3   | 3,8                           | 13,3 | 24,8                                   |
| 9. Pasivos financieros            | 2.470,0                         | 890,0                 | 3.360                                           | 3.170,0                 | 16,5  | 94,3  | 1.563,5                       | 49,3 | 1.606,5                                |
| TOTAL INGRESOS(1/9)               | 19.336,0                        | 3.367,0               | 22.703,0                                        | 19.189,0                | 100,0 | 84,5  | 13.475,4                      | 70,2 | 5.713,6                                |

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 17-10-2001

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| ANEXO 2                             |  |
| AYUNTAMIENTO DE LEÓN                |  |
| EJERCICIO 1997                      |  |
| ESTADO DE MODIFICACIONES DE CRÉDITO |  |

| CAPITULO                        | Créditos extraordinarios | Suplementos de créditos | Créditos generados por ingresos | Ampliaciones de créditos | Incorporaciones remanentes de crédito | Transferencias |                      | Bejas por anulación | Total modificaciones |
|---------------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|----------------|----------------------|---------------------|----------------------|
|                                 |                          |                         |                                 |                          |                                       | positivas      | de crédito negativas |                     |                      |
| 1. Gastos de personal           |                          |                         |                                 |                          | 173,7                                 | 162,4          |                      |                     | 0,0                  |
| 2. Gastos en bienes y servicios |                          | 12,0                    | 22,0                            | 4,0                      |                                       |                | -224,7               |                     | 374,1                |
| 3. Gastos financieros           |                          |                         |                                 |                          | 68,8                                  | 64,4           | -2,1                 |                     | -224,7               |
| 4. Transferencias corrientes    |                          |                         | 6,0                             |                          |                                       |                |                      |                     | 137,1                |
| 6. Inversiones reales           | 4,0                      |                         | 1.173,0                         |                          | 1.840,3                               | 355,6          | -355,6               |                     | 3.017,3              |
| 7. Transferencias de capital    |                          |                         | 0,1                             |                          | 51,1                                  |                |                      |                     | 51,2                 |
| 8. Activos financieros          |                          |                         |                                 |                          | 9,0                                   |                |                      |                     | 9,0                  |
| 9. Pasivos financieros          |                          |                         |                                 |                          | 1,6                                   |                |                      |                     | 3,0                  |
| TOTAL                           |                          | 13,4                    | 1.201,1                         | 4,0                      | 2.144,5                               | 582,4          | -582,4               | 0,0                 | 3.367,0              |

(Millones de ptas.)

|                                             |  |
|---------------------------------------------|--|
| ANEXO 3                                     |  |
| AYUNTAMIENTO DE LEÓN                        |  |
| EJERCICIO 1997                              |  |
| ESTADO DE REMANENTE DE TESORERÍA A 31-12-97 |  |

(Millones de ptas.)

|                                                                                      | IMPORTES       |                |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
|                                                                                      |                |                |
| <b>1.-(+)</b> DEUDORES PENDIENTES DE COBRO EN FIN DE EJERCICIO                       |                | <b>4.842,4</b> |
| De Presupuesto de Ingresos. Presupuesto Corriente                                    | 5.713,6        |                |
| De Presupuesto de Ingresos. Presupuestos Cerrados                                    | 6.995,8        |                |
| De otras operaciones no presupuestarias                                              | 1,6            |                |
| (-) Saldos de dudoso cobro                                                           | 1.347,8        |                |
| (-) Ingresos realizados pendientes de aplicación                                     | 6.520,8        |                |
| <b>2.-(-)</b> ACREEDORES PENDIENTES DE PAGO EN FIN DE EJERCICIO                      |                | <b>4.406,5</b> |
| De Presupuesto de Gastos. Presupuesto Corriente                                      | 1.263,3        |                |
| De Presupuesto de Gastos. Presupuestos Cerrados                                      | 1.128,0        |                |
| De Presupuesto de ingresos                                                           | 1,3            |                |
| De otras operaciones no presupuestarias                                              | 2.192,7        |                |
| (-) Pagos realizados pendientes de aplicación definitiva                             | 178,8          |                |
| <b>3.-(+)</b> FONDOS LIQUIDOS EN TESORERÍA A FIN DE EJERCICIO                        |                | <b>2.916,5</b> |
| <b>4.-REMANENTE LIQUIDO DE TESORERIA AFECTADO A GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA</b> |                | <b>2.531,9</b> |
| <b>5.- REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES</b>                              |                | <b>820,5</b>   |
| <b>6.- REMANENTE LIQUIDO DE TESORERIA TOTAL (1-2+3)/(4+5)</b>                        | <b>3.352,4</b> | <b>3.352,4</b> |

|                                 |  |         |
|---------------------------------|--|---------|
| AYUNTAMIENTO DE LEÓN            |  | ANEXO 4 |
| EJERCICIO 1997                  |  |         |
| BALANCE DE SITUACIÓN A 31-12-97 |  |         |

|         |                                              | (Millones de ptas.) |              |                                         |          |
|---------|----------------------------------------------|---------------------|--------------|-----------------------------------------|----------|
| Nº      | ACTIVO                                       |                     | Nº           | PASIVO                                  |          |
|         | INMOVILIZADO MATERIAL                        |                     |              | PATRIMONIO Y RESERVAS                   |          |
| 200     | Terrenos y bienes naturales                  | 2.844,2             | 10           | Patrimonio                              | 1.140,3  |
| 202     | Construcciones                               | 6.917,2             | 13           | Resultados pendientes de aplicación     | 2.833,1  |
| 203     | Maquinaria, instalaciones y utillaje         | 328,0               |              |                                         |          |
| 204     | Elementos de transporte                      | 773,5               |              |                                         |          |
| 205     | Mobiliario                                   | 639,5               | 14           | SUBVENCIONES DE CAPITAL                 | 2.295,9  |
| 206     | Equipos para proceso información             | 90,5                |              | Subvenciones de capital recibidas       |          |
| 208     | Otro inmovilizado material                   | 65,1                |              |                                         |          |
|         |                                              |                     | 17           | DEUDAS A LARGO PLAZO                    | 12.903,1 |
| 218     | INMOVILIZADO INMATERIAL                      |                     | 18           | Préstamos recibidos                     | 12.885,6 |
|         | Otro inmovilizado inmaterial                 | 65,4                |              | Fianzas y depósitos recibidos           | 17,5     |
|         |                                              |                     |              | DEUDAS A CORTO PLAZO                    | 5.099,4  |
| 220     | INVER. EN INFRAEST. USO GRAL.                |                     | 40           | Acreedores por obligaciones reconocidas | 1.715,1  |
| 221     | Terrenos y bienes naturales                  | -3.093,1            | 41           | Acreedores por pagos ordenados          | 676,2    |
|         | Infraestructuras y bienes uso general        | 4.167,3             | 42           | Acreedores por devolución ingresos      | 8,0      |
| 251,261 | INMOVILIZADO FINANCIERO                      |                     | 47           | Entidades públicas                      | 333,2    |
| 253     | Acciones sin cotización oficial              | 435,6               | 51           | Otros acreedores no presupuestarios     | 2.366,9  |
| 264     | Obligaciones, bonos e inversiones renta fija | 0,0                 |              |                                         |          |
|         | Préstamos concedidos                         | 76,4                |              | PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACIÓN       | 5.868,7  |
| 43      | DEUDORES                                     |                     | 5549         | Ingresos pendientes de aplicación       | 736,6    |
| 473,474 | Deudores por derechos reconocidos            | 12.709,3            | 5542,555,559 | Otras partidas pendientes de aplicación | 5.130,1  |
| 56      | Entidades públicas                           | 23,5                |              |                                         |          |
|         | Otros deudores no presupuestarios            | 1,0                 |              |                                         |          |
| 53      | CUENTAS FINANCIERAS                          |                     |              |                                         |          |
| 558     | Inversiones Financieras Temporales           | 4,4                 |              |                                         |          |
| 570     | Partidas pendientes aplicación               | 1.050,4             |              |                                         |          |
| 571,572 | Caja                                         | 3,0                 |              |                                         |          |
|         | Bancos e Instituciones de Crédito            | 3.039,3             |              |                                         |          |
|         | TOTAL ACTIVO                                 | 30.140,5            |              | TOTAL PASIVO                            | 30.140,5 |
| 060,062 | CUENTAS DE ORDEN                             |                     |              | CUENTAS DE ORDEN                        | 2.307,4  |
| 0700    | Valores en depósito                          | 2.222,4             | 065,067      | Valores en depósito                     | 2.222,4  |
|         | De control de rec. y val. recau.             | 85,0                | 0750         | De control de rec. y va. recaud.        | 85,0     |

|                          |  |
|--------------------------|--|
| ANEXO 5                  |  |
| AYUNTAMIENTO DE LEÓN     |  |
| EJERCICIO 1997           |  |
| RESULTADOS DEL EJERCICIO |  |

| (Millones de ptas) |                                                    |          |                                                                                   |
|--------------------|----------------------------------------------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| SUBGRUPO           | DEBE                                               | IMPORTE  | HABER                                                                             |
| 80                 | Resultados Corrientes del Ejercicio (saldo deudor) | 0 80     | Resultados Corrientes del Ejercicio (saldo acreedor)                              |
| 82                 | Resultados Extraordinarios (saldo deudor)          | 201,0 82 | Resultados Extraordinarios (saldo acreedor)                                       |
|                    | total                                              | 201,0    | Modificación de Derechos y Obligaciones de Presupuestos Cerrados (saldo acreedor) |
| 89                 | Beneficio neto total (saldo acreedor)              | 856,5 89 | total                                                                             |
|                    | TOTAL                                              | 1.057,5  | Pérdida neta total (saldo deudor)                                                 |
|                    |                                                    |          | TOTAL                                                                             |
|                    |                                                    |          | 1.057,5                                                                           |

|                       |  |
|-----------------------|--|
| ANEXO 6               |  |
| AYUNTAMIENTO DE LEÓN  |  |
| EJERCICIO 1997        |  |
| CONTRATOS ADJUDICADOS |  |

| TIPO DE CONTRATO        | RELACIÓN DE CONTRATOS SUMINISTRADA (1) |              |           |           |                   | MUESTRA ANALIZADA |              |           |          |                   |
|-------------------------|----------------------------------------|--------------|-----------|-----------|-------------------|-------------------|--------------|-----------|----------|-------------------|
|                         | Nº                                     | ADJUDICACIÓN |           |           | Millones<br>ptas. | Nº                | ADJUDICACIÓN |           |          | Millones<br>ptas. |
|                         |                                        | S            | C         | PN        |                   |                   | S            | C         | PN       |                   |
| Obras                   | 32                                     | 6            | 8         | 18        | 1.769,30          | 5                 | -            | 4         | 1        | 1.338,96          |
| Suministros             | 51                                     | -            | 26        | 25        | 468,45            | 5                 | -            | 5         | -        | 182,12            |
| Servicios               | 15                                     | -            | 2         | 13        | 106,50            | 3                 | -            | 2         | 1        | 85,39             |
| Asistencias Técnicas    | 11                                     | -            | 1         | 10        | 30,04             | 1                 | -            | -         | 1        | 7,04              |
| Gest. de Serv. Públicos | 1                                      | -            | 1         | -         | 31,20             | -                 | -            | -         | -        | 0,00              |
| <b>Total</b>            | <b>110</b>                             | <b>6</b>     | <b>38</b> | <b>66</b> | <b>2.405,48</b>   | <b>14</b>         | <b>-</b>     | <b>11</b> | <b>3</b> | <b>1.613,52</b>   |

S: Subasta C: Concurso PN: Procedimiento negociado

(1) Contratos comunicados por la Corporación, sin incluir los tramitados como menores.

## AYUNTAMIENTO DE LEÓN

EJERCICIO 1997

MUESTRA ANALIZADA

| CONTRATOS DE OBRAS                                                                                                                     | Millones de ptas. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. Ejecución de las obras del proyecto de pavimentación de la calzada de la Avenida de Ordoño II                                       | 68,45             |
| 2. Ordenación y peatonalización del entorno del Palacio de los Guzmanes, Edificio Botines y Centro Cultural Pallarés                   | 121,40            |
| 3. Obra de acondicionamiento urbano en la avenida de Suero de Quiñones (desglosado)                                                    | 124,93            |
| 4. Redacción del proyecto y construcción de un puente sobre el río Bernesga y sus accesos, en el límite norte del polígono 58          | 230,42            |
| 5. Elaboración del proyecto y ejecución de las obras de acondicionamiento del cauce del río Bernesga y la recuperación de sus márgenes | 793,76            |
| <b>TOTAL</b>                                                                                                                           | <b>1.338,96</b>   |

| CONTRATOS DE SUMINISTROS                                                                                  | Millones de ptas. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. Suministro de hormigones y morteros con destino al Ayuntamiento de León (años 1997 y 1998)             | 40,00             |
| 2. Suministro de materiales con destino a la obra de alumbrado público de la avenida de José Aguado       | 34,45             |
| 3. Suministro de quince motocicletas con destino a la Unidad de Tráfico del cuerpo de policía local       | 13,84             |
| 4. Suministro de árboles y plantas ornamentales con destino al vivero y jardines del Ayuntamiento de León | 16,00             |
| 5. Suministro de equipamiento y mamparas para compartimentación en el edificio de Caja España             | 77,83             |
| <b>TOTAL</b>                                                                                              | <b>182,12</b>     |

| CONTRATOS DE SERVICIOS                                                                                                                                                                                                                 | Millones de ptas. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. Servicio de mantenimiento de las instalaciones de calefacción, aire acondicionado y electricidad-alumbrado del edificio adquirido a Caja España en la Avenida de Ordoño II, 10, para ubicación de las oficinas de este Ayuntamiento | 6,70              |
| 2. Servicios de vigilancia de parques públicos del Ayuntamiento de León                                                                                                                                                                | 9,83              |
| 3. Servicios de poda y saneamiento de árboles en distintas zonas del municipio de León                                                                                                                                                 | 68,86             |
| <b>TOTAL</b>                                                                                                                                                                                                                           | <b>85,39</b>      |

| CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA                                                                                                                 | Millones de ptas. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. Asistencia técnica para la redacción y dirección del proyecto de reforma del matadero municipal de León, al objeto de su adecuación a la normativa europea | 7,04              |
| <b>TOTAL</b>                                                                                                                                                  | <b>7,04</b>       |

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>ANEXO 7</b>              |  |
| <b>AYUNTAMIENTO DE LEÓN</b> |  |
| <b>EJERCICIO 1997</b>       |  |
| <b>MUESTRA ANALIZADA</b>    |  |

Además, se han examinado dos expedientes adjudicados en 1999 y 2000, por constituir complemento o continuación de actuaciones realizadas en el periodo fiscalizado:

| <b>OBRAS COMPLEMENTARIAS</b>                                                                                                                         | <b>Millones de ptas.</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 1. Obras complementarias del proyecto de acondicionamiento del cauce del río Bernesga y recuperación de sus márgenes en el término municipal de León | 158,56                   |
| 2. Obras complementarias del proyecto de puente sobre el río Bernesga y accesos                                                                      | 34,57                    |
| <b>TOTAL</b>                                                                                                                                         | <b>193,13</b>            |



TRIBUNAL DE CUENTAS

## VOTO PARTICULAR



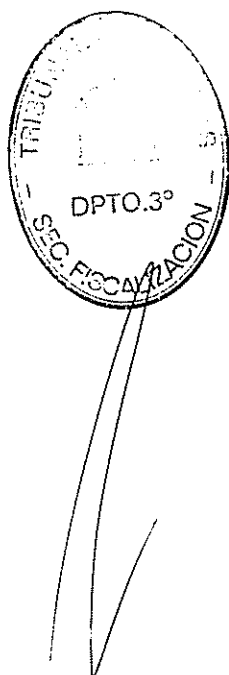
TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL



**VOTO PARTICULAR AL**  
**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE**  
**LEÓN, EJERCICIO 1997.**



**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA CIRIACO DE VICENTE MARTÍN, CONSEJERO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, TITULAR DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL DE DICHO TRIBUNAL, CONTRA EL ACUERDO ADOPTADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU SESIÓN DE 17-10-2001, APROBANDO EL "INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE LEÓN, EJERCICIO 1997", A LOS EFECTOS DE SU REMISIÓN A LAS CORTES GENERALES Y DE SU PUBLICACIÓN CONJUNTA CON EL CITADO INFORME DE FISCALIZACIÓN DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 5.2 DE LA LEY 7/1988, DE 5 DE ABRIL, DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.**

**DECLARACIÓN**

CIRIACO DE VICENTE MARTÍN, Consejero del Tribunal de Cuentas, haciendo uso de lo previsto en el artículo 5.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, FORMULA dentro del plazo previsto en dicho artículo, VOTO PARTICULAR contra el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17-10-2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", tras haber manifestado en la citada sesión del Pleno del Tribunal, para que constara en acta, su voto contrario a la aprobación del citado Informe.



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

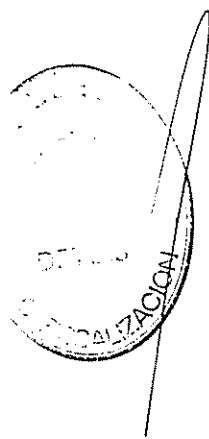
## ÍNDICE DEL VOTO PARTICULAR

### I.- OBSERVACIONES PREVIAS Y ANTECEDENTES

I.1. Observaciones previas sobre los procedimientos de fiscalización en general.

I.2. Antecedentes del Informe de Fiscalización al que se refiere este Voto Particular.

### II.- FUNDAMENTOS DEL VOTO PARTICULAR



FUNDAMENTO PRIMERO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", incurre en un quebrantamiento del principio de legalidad, vulnerando el artículo 44 de la Ley 7/1988 por omisión del trámite de audiencia del Pleno del Ayuntamiento de León.

FUNDAMENTO SEGUNDO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", supone una vulneración del Derecho constitucional a la participación política de los Concejales miembros del Ayuntamiento de León distintos del Alcalde.

FUNDAMENTO TERCERO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", supone una vulneración del principio constitucional de la autonomía municipal de la que es titular el Ayuntamiento de León.

FUNDAMENTO CUARTO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", incurre en flagrante contradicción con otros acuerdos anteriores del Pleno del Tribunal de Cuentas que admitieron, al aprobar otros Informes de Fiscalización de Entidades



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

Locales, las alegaciones del Pleno de la Corporación como válidamente emitidas.

FUNDAMENTO QUINTO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", no ha tenido en cuenta la información oficialmente comunicada al Consejero Ponente por el Concejal Portavoz del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de León, lo que está en contradicción con la actuación que el Pleno del Tribunal de Cuentas siguió al aprobar el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Oviedo (Asturias), ejercicios 1994 y 1995" (aprobado en sesión de 24.11.1999) en el que sí se valoraron y analizaron los escritos remitidos al Tribunal por representantes de los Grupos Municipales Socialista e Izquierda Unida del Ayuntamiento de Oviedo.

FUNDAMENTO SEXTO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", no ha tenido en cuenta que el Informe aprobado resulta ser un Informe incompleto, alejado de la realidad y carente del rigor esperable y exigible del Tribunal de Cuentas.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

## I.- OBSERVACIONES PREVIAS Y ANTECEDENTES

### I.1. Observaciones previas sobre los procedimientos de fiscalización en general:

- 1ª) El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, del que forman parte las Corporaciones Locales (artículos 136 de la Constitución Española y 1.1 y 4 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).
- 2ª) Corresponde a los diferentes Departamentos de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas la tramitación de los correspondientes procedimientos fiscalizadores, de acuerdo con el Programa de Fiscalizaciones debidamente aprobado por el Pleno, y con las Directrices Técnicas que el citado Pleno haya establecido (artículos 3 a), 3 g) y 9 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas).
- 3ª) Una vez tramitado el procedimiento de fiscalización, el Departamento a cuyo titular corresponda ser ponente del Informe de Fiscalización correspondiente elabora un Anteproyecto de Informe que ha de ser sometido al trámite de alegaciones de la Entidad fiscalizada, cuando se fiscaliza una Entidad, o del titular del órgano correspondiente cuando el Tribunal ha fiscalizado un órgano.

Este trámite es contemplado en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988 en los términos siguientes:

*"Una vez tramitados por el Tribunal los procedimientos de fiscalización (...) e inmediatamente antes de que por el Departamento correspondiente del Tribunal, se redacte el oportuno proyecto de Informe, se pondrán de manifiesto las actuaciones practicadas a los responsables del Sector o Subsector público fiscalizado, o a las personas o entidades fiscalizadas. En este último supuesto se pondrán de manifiesto a través de sus legítimos representantes para que, con observancia de las normas legales o reglamentarias reguladoras de la adopción de acuerdos en las entidades correspondientes, y en un plazo no superior a treinta días prorrogables con justa causa por un período igual, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinente".*

- 4ª) A la vista de las alegaciones y justificaciones presentadas por la entidad fiscalizada, el Consejero del Departamento que sea Ponente de cada Informe de Fiscalización, formula un Proyecto de Informe comprensivo de los resultados de la fiscalización que, junto con las alegaciones formuladas, remite a los restantes Consejeros del Tribunal de Cuentas, al Ministerio Fiscal y al Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

Cuentas, para el análisis del Proyecto y la eventual formulación de observaciones y sugerencias sobre su contenido (artículos 44.3 y 44.4 de la Ley 7/1988).

- 5ª) El Proyecto de Informe, así como las eventuales observaciones y sugerencias formuladas por los miembros del Pleno son objeto de deliberación por parte de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, que lo remitirá finalmente, al Pleno del Tribunal (artículo 44.4 de la Ley 7/1988), que es el órgano competente para la aprobación de los Informes de Fiscalización de acuerdo con el artículo 3.c) de la Ley 7/1988.
- 6ª) Los Informes aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas se elevan a las Cortes Generales, y tras su estudio y debate en la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Tribunal de Cuentas, se publican en el Boletín Oficial del Estado (artículos 12 de la Ley Orgánica 2/1982 y 28 de la Ley 7/1988).
- 7ª) Las alegaciones formuladas por las personas o Entidades fiscalizadas se incorporan al Informe de Fiscalización y forman parte de él (artículos 28.1 y 44.4 de la Ley 7/1988), al igual que los Votos Particulares que se formulen, como sucede en este caso (artículo 5.2 de la Ley 7/1988), debiendo, por tanto, publicarse en el BOE, aunque de hecho este precepto legal se incumple.

#### 1.2. Antecedentes del Informe de Fiscalización al que se refiere este Voto Particular:

- 1º) El Informe objeto del presente Voto Particular es el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", cuya realización fue incluida por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 26 de noviembre de 1998, en el Programa de Fiscalizaciones a realizar en el año 1999, y cuyas Directrices Técnicas fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas.
- 2º) El procedimiento fiscalizador ha sido llevado a cabo por el Departamento de Corporaciones Locales de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, cuyo Consejero titular actuó como Consejero Ponente.
- 3º) El día 13.6.2001 el Consejero Ponente remitió a todos los miembros del Pleno del Tribunal de Cuentas, y por tanto al Consejero que suscribe este Voto Particular, el "Proyecto de Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997".



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

- 4º) A la vista del Proyecto de Informe remitido, este Consejero, al analizar las alegaciones formuladas, constató que el "Proyecto de Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997" daba por legalmente emitidas unas alegaciones del Ayuntamiento de León formuladas al Anteproyecto de Informe por el Alcalde y no por el Pleno de la Corporación, que es el órgano legalmente competente para ello.
- 5º) Esta circunstancia determinó al Consejero autor de este Voto Particular a formular observaciones por escrito al Proyecto de Informe a los efectos descritos en las Observaciones Previas 4ª y 5ª, en las que se ponía de manifiesto que *"al admitir [el Consejero Ponente] las pretendidas alegaciones del Alcalde de León, ha quebrantado el art. 44 de la Ley 7/1988"* y, en consecuencia, se proponía al Consejero Ponente que *"remita de nuevo el Anteproyecto de Informe al Ayuntamiento de León, para que se someta a alegaciones del Pleno de dicha Entidad Local"*.
- 6º) Estas observaciones no fueron atendidas por el Consejero Ponente ni por la Sección de Fiscalización. El día 17.10.2001 fue aprobado el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997" por el Pleno del Tribunal de Cuentas sin que, de nuevo, fueran atendidas las observaciones realizadas por este Consejero en cuanto al trámite de alegaciones que, por considerarlas esenciales, le determinaron a votar en contra de la aprobación definitiva del Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas y a formular el presente Voto Particular (Fundamentos Primero a Cuarto de este Voto Particular).
- 7º) Por último, con fecha 11.10.2001, pocos días antes de que el Proyecto de Informe de Fiscalización fuera aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas (lo que hizo en su sesión de 17.10.2001), el Consejero Ponente distribuyó a los Consejeros integrantes del Pleno del Tribunal documentación relativa al contenido del Informe de Fiscalización remitida al referido Consejero Ponente por el Portavoz del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de León. La documentación distribuida, cuyo contenido y alcance se detalla en el Fundamento Quinto del presente Voto Particular, aporta información relevante que afecta al contenido del Informe y que no ha sido tomada en cuenta en la redacción del Informe aprobado.

El contenido de esta documentación viene a confirmar que el Informe aprobado por el Pleno del Tribunal es un Informe incompleto, alejado de la realidad y carente del rigor esperable y exigible del Tribunal de Cuentas, razón que también ha determinado a este Consejero a votar en contra de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

la aprobación definitiva del Informe y a formular el presente Voto Particular (Fundamentos Quinto y Sexto del presente Voto Particular).

## II.- FUNDAMENTOS DEL VOTO PARTICULAR.

**FUNDAMENTO PRIMERO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", incurre en un quebrantamiento del principio de legalidad, vulnerando el artículo 44 de la Ley 7/1988 por omisión del trámite de audiencia del Pleno del Ayuntamiento de León.**

- Como ya se ha señalado en los Antecedentes del presente Voto Particular, el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", aprobado en los términos en que lo ha hecho el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 17.10.2001, da por legalmente emitidas unas alegaciones del Ayuntamiento de León formuladas al Anteproyecto de Informe por el Alcalde y no por el Pleno de la Corporación.
- También se ha anticipado en los Antecedentes del presente Voto Particular el criterio de este Consejero en el sentido de que el Tribunal de Cuentas debió inadmitir las presuntas alegaciones formuladas por el Alcalde de León y debió exigir que, en su caso, le fueran remitidas las alegaciones formuladas por el órgano competente, es decir, por el Pleno de la Corporación, tras el oportuno debate y votación en sesión plenaria.

Aunque el texto del Informe de Fiscalización aprobado el 17.10.2001 no haga referencia a ello, de la documentación que integra las presuntas alegaciones se infiere que el escrito de alegaciones elaborado y suscrito por el Alcalde de León fue sometido a su posterior ratificación por parte del Pleno municipal. Esta circunstancia no desvirtúa el planteamiento de este Voto Particular ya que quien ha formulado y suscrito las alegaciones es el Alcalde, y el Pleno del Ayuntamiento (con votos en contra) se limitó a ratificar por mayoría el escrito de alegaciones del Alcalde sin posibilidad de debatir, modificar, y mucho menos elaborar el contenido de las alegaciones.

El Consejero que suscribe este Voto Particular discrepa del Consejero Ponente así como de los restantes miembros del Pleno del Tribunal de Cuentas ya que éstos confunden el derecho a alegar con el derecho a recibir información que asiste a los Concejales del Ayuntamiento de León. En este caso, el derecho a alegar ha sido indebidamente ejercido, de forma exclusiva, por el Alcalde. Con la ratificación de las alegaciones del Alcalde



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

por el Pleno municipal se satisface parcialmente el derecho a la información de los Concejales sobre los asuntos municipales, pero se quebranta su derecho a la participación en el gobierno de los asuntos municipales, al no haber sido sometido el trámite de la elaboración de las alegaciones al debate y aprobación por parte del Pleno municipal (Ver los siguientes Fundamentos Segundo y Tercero del presente Voto Particular).

- Como se ha indicado en la Observación Previa 3ª, el artículo 44 de la Ley 7/1988 exige que las alegaciones de las Entidades fiscalizadas (y el Ayuntamiento de León lo es) deben ser formuladas "*con observancia de las normas legales o reglamentarias reguladoras de la adopción de acuerdos en las entidades correspondientes*".
- El Tribunal de Cuentas, órgano al que corresponde el deber de velar por la legalidad de los procedimientos fiscalizadores que tramita, tuvo que calificar jurídicamente el escrito remitido por el Alcalde de León, para comprobar que éste había sido formulado con observancia de las normas reguladoras de la adopción de los Acuerdos municipales. El Pleno del Tribunal de Cuentas no ha realizado este control de legalidad y ha incurrido en el error de confundir, identificándolos, dos conceptos bien distintos: el concepto de titular del derecho a formular alegaciones ante el Tribunal de Cuentas en un procedimiento fiscalizador (en este caso el Pleno del Ayuntamiento de León), con el concepto de legítimo representante del Ayuntamiento de León (el Alcalde).

En este contexto, no cabe duda alguna en afirmar que es al Pleno municipal a quien corresponde alegar tanto desde una perspectiva subjetiva (teniendo en cuenta cual ha sido el sujeto fiscalizado), como desde una perspectiva objetiva (teniendo en cuenta cuales han sido las materias objeto de la Fiscalización).

- Desde un punto de vista subjetivo:
  - En el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 17.10.2001 el sujeto fiscalizado ha sido el Ayuntamiento de León (la Entidad o Corporación) y no el Alcalde.
  - En este sentido tanto la Constitución Española en su artículo 140 como la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 19.1 disponen que "*El gobierno y la administración municipal corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales*". El artículo 22.1 de este último texto legal dispone: "*El Pleno, integrado por todos los Concejales es presidido por el Alcalde*".



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

- La entidad fiscalizada es el Ayuntamiento de León, y esta entidad está integrada por el Alcalde y por todos los Concejales (como expresa inequívocamente el recién citado artículo 19.1 de la Ley 7/1985). Por ello resulta evidente, por obvio, que, desde el punto de vista subjetivo, las alegaciones de la Entidad al Anteproyecto de Informe debieron ser formuladas por el Pleno del Ayuntamiento de León, como único órgano integrador del Alcalde y los Concejales, que, a su vez, forman el Ayuntamiento, esto es, la entidad fiscalizada.
- Desde el punto de vista objetivo, también corresponde la formulación de alegaciones al Pleno del Ayuntamiento de León, y no a su Alcalde, por cuanto:
  - El Informe aprobado señala como objetivos de la Fiscalización en su apartado 1.1: "1. *Analizar si la gestión económico-financiera del Ayuntamiento se ha realizado de conformidad con la normativa de aplicación.* 2. *Comprobar si los estados contables representan la situación financiera y patrimonial del Ayuntamiento, de acuerdo con los principios y criterios que le son de aplicación.* 3. *Verificar los procedimientos de control interno, analizando si son suficientes para garantizar una correcta actuación de la actividad económico-financiera.* 4. *Analizar la contratación administrativa.*"
  - Pues bien, de acuerdo con el reparto de competencias que la Ley 7/1985 efectúa entre el Alcalde y el Pleno municipal, resulta evidente que los objetivos de la fiscalización inciden de lleno en las competencias del Pleno (el artículo 22.2 de la Ley 7/1985 es suficientemente expresivo de la amplitud de las competencias del Pleno en las materias objeto de la Fiscalización).
  - A este respecto, no debe olvidarse que en la Administración municipal la competencia originaria o de primer grado la comparten el Pleno y el Alcalde. La separación de sus respectivos ámbitos de actuación no obedece a un criterio jerárquico o de subordinación, sino que la separación funcional entre ambos órganos se debe a un criterio material o disyuntivo, es decir, a una enumeración de asuntos para cuyo tratamiento y gestión resulta uno u otro órgano facultado de forma exclusiva (reparto de competencias).
  - Por tanto, también desde el punto de vista objetivo, la competencia para formular alegaciones corresponde al Pleno del Ayuntamiento, pues es su actuación, la que constituye el objeto de la fiscalización.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

- En cualquier caso, debe recordarse también que es al Pleno de la Corporación a quien compete la aprobación de las cuentas de la Corporación (artículos 22.2.e. de la Ley 7/1985 y 193 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales), por lo que no ofrece duda que dicho órgano es también el competente para la formulación de alegaciones a la fiscalización por el Tribunal de Cuentas de dichas cuentas y de la gestión económico financiera del Ayuntamiento, íntimamente relacionada con su Cuenta General.
- A estas consideraciones debe añadirse que el Tribunal Supremo (STS de 10.11.1992) tiene declarado que la distribución de competencias entre los órganos municipales es una cuestión de orden público. Por ello, el acto del Alcalde en el que emite sus presuntas alegaciones, haciendo suya una competencia que corresponde al Pleno de la Corporación, es un acto dictado por órgano manifiestamente incompetente que resulta por ello viciado de nulidad (artículo 62 de la Ley 30/1992).
- Por último, el Consejero que suscribe este Voto Particular no puede dejar de hacer referencia a la Sentencia de 20.11.2000 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en relación con un supuesto de hecho análogo al tratado en el presente Voto Particular. Ante un caso en que las alegaciones a un Informe de Fiscalización de un Ayuntamiento no se formularon por el Pleno municipal, tras la interposición de un recurso contencioso-administrativo por una Concejala, el citado Tribunal, en su Sentencia, declaró que el órgano competente para formular las alegaciones era el Pleno municipal, y no el Alcalde, y de acuerdo con esto declaró que esta actuación (la formulación de las alegaciones por el Alcalde) *"no es conforme a derecho por vulnerar el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución"*, y la declaró nula de pleno derecho.
- Así pues, el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001 aprobatorio del "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997" no solo vulnera el contenido del artículo 44 de la Ley 7/1988, quebrantando con ello el principio de legalidad, sino que admite y da por bueno un acto del Alcalde viciado de nulidad, circunstancias que este Consejero de Seguridad Social y Acción Social no puede admitir, y que le determina formular el presente Voto Particular.

**FUNDAMENTO SEGUNDO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento**



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

**de León, ejercicio 1997", supone una vulneración del Derecho constitucional a la participación política de los Concejales miembros del Ayuntamiento de León distintos del Alcalde.**

- El artículo 23 de la Constitución Española reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes y acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.
- El artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local reconoce y atribuye este derecho a todos los miembros de las Corporaciones para el desarrollo de su función.
- La participación efectiva en la actuación pública se manifiesta, entre otros asuntos concretos, en el derecho de todos los Concejales a la fiscalización de las actuaciones municipales y al control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios, obrantes en los servicios municipales, tanto para esa labor de control como para documentarse con vista a la toma de decisiones a adoptar por la Corporación (Sentencias del Tribunal Supremo de 8.11.1988 o de 25.6.1999).
- Por otra parte, el derecho al acceso a un cargo público reconocido por el artículo 23 de la Constitución Española implica el derecho a desempeñarlo de acuerdo con lo previsto en la Ley. Como ha precisado el Tribunal Constitucional (STC 32/1985, de 6 de marzo), el ejercicio de los cargos representativos no podrá ser entorpecido en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor. Más aún, los representantes miembros de la minoría tienen derecho a que la opinión de ésta (que es el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron sus electores) sea oída sobre todos los asuntos en que el órgano de que forman parte ha de conocer y resolver, y lo sea, además, en los diferentes estadios del proceso decisorio.

En este contexto, los Concejales miembros del Pleno del Ayuntamiento de León, que no tuvieron acceso a la participación en la elaboración, discusión ni aprobación de las alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización - ni a título individual como Concejales, ni a título corporativo como miembros del Pleno municipal -, no pudieron participar en la formación de la voluntad municipal en el trámite de alegaciones. Con ello, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, no fue respetado su



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

derecho a participar en los asuntos públicos (conculcándose con ello el principio democrático) y fue vulnerado el derecho constitucional al ejercicio de su cargo.

- Esta situación, además de ser contraria al artículo 23 del Texto Constitucional sitúa a los citados Concejales, y al Pleno del que forman parte, en una flagrante situación de indefensión, en el sentido que la contempla el artículo 24 de la Constitución Española ya que la indefensión consiste, según el Tribunal Constitucional, "en un impedimento del derecho a alegar y de demostrar en el procedimiento los propios derechos". En su manifestación más trascendente, "es la situación en la que se impide a una parte, en el curso del procedimiento, el ejercicio del derecho de defensa, privándola de ejercitar su potestad de alegar y, en su caso, justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos, o para replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción" (STC 89/1986 de 1 de julio).
- Por último, no cabe desconocer que el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece la nulidad de pleno derecho para, entre otros actos, "los actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional".

Son muchas las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo) que han aparejado a la vulneración del derecho fundamental a la participación política la sanción de la nulidad del acto (Sentencias del Tribunal Supremo de 9.2.1998, de 18.5.1998, de 9.5.1998, de 17.11.1997, de 28.5.1997, de 12.5.1997, de 4.4.1997, de 27.6.1996, de 7.5.1996, de 26.6.1995, de 8.11.1988, de 26.2.1996, de 12.2.1992, etc...).

- En particular, la Sentencia de 20.11.2000 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, citada en el anterior Fundamento Primero, ante un caso análogo en el que las alegaciones ante el Tribunal de Cuentas no fueron formuladas por el Pleno de una Entidad Local, sino por el Alcalde, declaró que esta actuación "no es conforme a derecho por vulnerar el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución", y la declaró nula de pleno derecho.
- Por todo ello, el Consejero que formula este Voto Particular, entiende que el Acuerdo del Pleno aprobatorio del presente Informe de Fiscalización, al admitir unas presuntas alegaciones del Alcalde, no sometidas al debate y aprobación por el Pleno de la Corporación (sino sometidas únicamente a su



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

ratificación), estaría: por un lado, dando amparo a un acto atentatorio del derecho a la participación política en los términos expuestos, y por otro lado, dando por bueno un acto que, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley 30/1998 sería nulo de pleno derecho, situación que el Consejero autor del presente Voto Particular no puede sino rechazar. Como efecto añadido, la lesión de estos derechos constitucionales sitúa al Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001 aprobatorio del "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Tibi (Alcalde)" en una situación, no deseable, de impugnabilidad ante el Tribunal Supremo, y eventualmente ante el Tribunal Constitucional.

**FUNDAMENTO TERCERO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001. por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", supone una vulneración del principio constitucional de la autonomía municipal de la que es titular el Ayuntamiento de León.**

- El artículo 140 de la Constitución Española "*garantiza la autonomía de los Municipios*". Como es sabido, este principio de autonomía municipal ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en un doble sentido: como "*garantía institucional*", y como "*derecho*".

La doctrina jurisprudencial y científica es unánime al entender la autonomía local como derecho al autogobierno por parte de la comunidad local, o lo que es igual, como derecho a participar en el gobierno de cuantos asuntos le atañen, a través de órganos propios, cada uno de los cuales ha de estar dotado y debe ejercer sus propias competencias (STC 40/1998, de 19 de febrero).

En este contexto, la actuación del Alcalde de León, al formular sus presuntas alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización impidió la participación real y efectiva de todos los demás Concejales en este trámite, e invadió competencias del Pleno del Ayuntamiento de León, cercenando su autonomía, al no someter este asunto a su debate y aprobación, como debió hacer.

- Con esta actuación el Alcalde pudo conculcar el citado derecho a participar en el gobierno de los asuntos de la Comunidad que asiste tanto al Pleno como a los Concejales, conculcando con ello, a juicio del Consejero que formula este Voto Particular, el derecho al autogobierno que constituye la faceta subjetiva del principio de autonomía municipal.
- No es misión del Tribunal de Cuentas corregir los actos de un Alcalde, pues no tiene competencia para ello, pero sí es misión del Tribunal, e incluso



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

deber, analizar las alegaciones que se le remiten en un procedimiento fiscalizador, y calificarlas jurídicamente, para admitirlas a trámite si han sido emitidas por el órgano jurídicamente competente (en este caso el Pleno del Ayuntamiento de León) o para inadmitirlas si han sido emitidas por un órgano jurídicamente incompetente (en este caso el Alcalde de dicho Ayuntamiento).

- Por ello, el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas aprobatorio del "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", al dar por legalmente emitidas las presuntas alegaciones del Alcalde y no inadmitirlas para exigir como es preceptivo *ex* artículo 44 de la Ley 7/1988, su formulación por el Pleno de la Corporación, ampara, y lo que es aún más grave, convalida, una vulneración del principio constitucional de autonomía municipal, circunstancia que el Consejero que suscribe el presente Voto Particular no puede, bajo ningún concepto, admitir, y que por el contrario, rechaza expresamente formulando este Voto Particular.

**FUNDAMENTO CUARTO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", incurre en flagrante contradicción con otros acuerdos anteriores del Pleno del Tribunal de Cuentas que admitieron, al aprobar otros Informes de Fiscalización de Entidades Locales, las alegaciones del Pleno de la Corporación como válidamente emitidas.**

El criterio del Pleno del Tribunal de Cuentas, al admitir las alegaciones del Alcalde, choca frontalmente con la práctica, también seguida en otras ocasiones, por el Pleno del Tribunal de Cuentas, de dar por válidas las alegaciones formuladas por el Pleno de otras Corporaciones fiscalizadas. Pero, a su vez, el Acuerdo del Pleno de 17.10.2001 es coincidente con otros acuerdos anteriores que admitieron las alegaciones del Alcalde.

Esta situación pone de relieve un proceder errático en esta materia por parte del Pleno del Tribunal de Cuentas, impropio de un órgano de relevancia constitucional, sujeto al principio de legalidad.

- En efecto, el Pleno del Tribunal de Cuentas ha aceptado como alegaciones de un Ayuntamiento o de una Diputación Provincial las formuladas por cualquier órgano de la Entidad fiscalizada. Así, entre otros casos, ha aceptado escritos del Alcalde (Informe sobre el Ayuntamiento de Logroño), del Presidente de la Diputación (Informe sobre la Diputación de Guadalajara), del Pleno de la Diputación (Informe sobre la Diputación de Albacete), del Pleno del Ayuntamiento (Informe sobre el Ayuntamiento de



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

Valencia), del Alcalde con la ratificación de la Comisión de Gobierno (Informe sobre el Ayuntamiento de Marbella) e incluso escritos formulados por funcionarios (Informe sobre el Ayuntamiento de Santander). Es decir, el Tribunal de Cuentas ha admitido alegaciones de quien le haya remitido escritos con tal denominación, con independencia de que se tratara de un órgano, competente o no para formularlas, o de que se tratara de funcionarios (manifiestamente incompetentes para ello), aceptando acríticamente cualquier documento autocalificado como de "alegaciones", adoptando con ello una actitud pasiva, contraria a la legalidad.

- El derecho a formular alegaciones a un Informe de Fiscalización no es un derecho disponible por las partes ni mucho menos por el Tribunal de Cuentas sino que está sujeto a lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley 7/1988, que establece que las alegaciones se formularán "*con observancia de las normas legales o reglamentarias reguladoras de la adopción de acuerdos en las entidades correspondientes*". Así, las Entidades fiscalizadas únicamente pueden formular alegaciones por quien tenga la competencia para ello, de acuerdo con las normas reguladoras de la adopción de sus acuerdos, sea quien sea, pero con un criterio constante sobre quien sea el titular del derecho a alegar. En el caso de las Corporaciones Locales, como este Consejero ha señalado suficientemente a lo largo del presente Voto Particular, dicha competencia reside en el Pleno de la Corporación, con arreglo a la Ley 7/1985 y a la Ley 7/1988.

Como consecuencia añadida, la única información y opinión que ha podido quedar reflejada en el Informe de Fiscalización con ocasión del tratamiento de las alegaciones ha sido la proporcionada por el Alcalde, lo que supone una actitud parcial por parte del Pleno del Tribunal de Cuentas y una correlativa autolimitación del Pleno para conocer el criterio de todos y cada uno de los Concejales miembros del Pleno municipal con respecto al Anteproyecto de Informe de Fiscalización.

- Por ello, el Consejero que formula este Voto Particular entiende que el Pleno del Tribunal de Cuentas, con la aceptación de las pretendidas alegaciones del Alcalde de León, y con la aprobación del presente "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", impide dar una solución definitiva y legalmente correcta a este proceder errático y contradictorio, lo que le ha llevado a suscribir el presente Voto Particular.

**FUNDAMENTO QUINTO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", no ha tenido en cuenta la**



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

información oficialmente comunicada al Consejero Ponente por el Concejal Portavoz del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de León, lo que está en contradicción con la actuación que el Pleno del Tribunal de Cuentas siguió al aprobar el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Oviedo (Asturias), ejercicios 1994 y 1995" (aprobado en sesión de 24.11.1999) en el que sí se valoraron y analizaron los escritos remitidos al Tribunal por representantes de los Grupos Municipales Socialista e Izquierda Unida del Ayuntamiento de Oviedo.

- Como se ha anticipado en el Antecedente 7º del presente Voto Particular, con fecha 11.10.2001, pocos días antes de que el Proyecto de Informe de Fiscalización fuera aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas (lo que hizo en su sesión de 17.10.2001), el Consejero Ponente distribuyó a los Consejeros integrantes del Pleno del Tribunal documentación relativa al contenido del Informe de Fiscalización remitida al referido Consejero Ponente por el Portavoz del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de León. La documentación distribuida aportaba información relevante que afectaba al contenido del Informe y que no ha sido tenida en cuenta en la redacción del Informe aprobado.

La documentación remitida por el Concejal tiene que ver con dos expedientes de contratación de obras llevadas a cabo por el Ayuntamiento de León:

- Las obras de reforma del Matadero de León.
  - Las obras de pavimentación de la calzada de la Avenida Ordoño II.
- Ambos expedientes de contratación son objeto de análisis en el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997" (apartados 7.4 y 7.1.1, respectivamente).
  - Sin embargo, el escrito del Concejal del Grupo Municipal Socialista aporta datos significativos relativos a ambas obras, de los que no se hace mención alguna en el Informe aprobado:
  - En el caso de las **Obras de Reforma del Matadero de León** el Concejal ha aportado al Tribunal de Cuentas cuatro escritos de denuncia a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de León, un Acta notarial y un dossier de prensa.

La documentación aportada se refiere a la existencia de posibles irregularidades que, según se desprende del dossier de prensa y de uno de los escritos del Concejal dirigido a la Fiscalía, habrían dado lugar a la presentación por parte de la propia Fiscalía, de una querrela criminal ante el juzgado nº 7 de Primera Instancia e Instrucción de León, contra un ex Concejal de León, contra el Ingeniero redactor del proyecto de la obra, contra



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

el representante de la empresa contratista de la obra y contra un Aparejador municipal.

Sin embargo, en el Informe de Fiscalización, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas únicamente figura la descripción de algunos hechos, sin que éstos sean tratados en profundidad ya que ni siquiera se califican jurídicamente, ni se extraen conclusiones acerca de su alcance o de las posibles responsabilidades a que pudieran dar lugar.

Así, a título de ejemplo, en la documentación aportada por el Concejal se recogen irregularidades que afectan a todas las fases del procedimiento de contratación (a la preparación del expediente, a la adjudicación, a la ejecución y sobre todo a las certificaciones de obra o a la existencia de posibles pagos de comisiones, etc...) que no tienen su reflejo en el Informe de Fiscalización.

- En el caso de las **Obras de pavimentación de la calzada de la Avenida Ordoño II** el Concejal ha aportado un Acta del Pleno Municipal (de fecha 3.3.2000) y un Acta Notarial que revelan irregularidades también en estas obras.

Tampoco en este caso se compadece el contenido de la información y documentación remitida al Tribunal de Cuentas por el Concejal con la descripción que de los mismos realiza el Informe aprobado.

Nuevamente el Informe se limita a describir los hechos, sin calificarlos ni someterlos a un juicio crítico fundado en derecho. En este caso, incluso la descripción que se hace de algunos hechos en el Informe de Fiscalización, no se compadece con el contenido del Acta del Pleno municipal de 3.3.2000 y del Acta Notarial aportadas por el Concejal Portavoz del Grupo Municipal Socialista.

A título de ejemplo el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", aprobado el 17.10.2001 por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su apartado 7.1.1., punto 2, último párrafo, dice: *"Estas circunstancias, unidas al hecho de que la empresa inició la obra con anterioridad a la comunicación de su adjudicación, permiten deducir una cierta predeterminación del adjudicatario"*. Sin embargo, de la documentación aportada por el Concejal se deduce que la empresa no inició la obra con anterioridad a la comunicación de la adjudicación, como dice el Informe, sino que lo hizo, con anterioridad a la adjudicación. Por tanto no hay una "cierta predeterminación del adjudicatario", como dice el Informe aprobado, sino una realidad: las obras se habían adjudicado a un contratista, por la vía de hecho, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento. En efecto, de la información aportada por el Concejal, se deduce que el día 13.5.1997 las obras estaban en un muy avanzado estado de realización (según refleja el



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

Acta Notarial) y la adjudicación no se produjo por la Comisión de Gobierno Municipal hasta el 20.5.1997.

- En definitiva, el contenido del Informe aprobado no se corresponde con el contenido y alcance de los escritos presentados ante este Tribunal de Cuentas por el Concejal Portavoz del Grupo Municipal Socialista.

La existencia de una querella criminal promovida por el Fiscal de la Audiencia Provincial de León plantea la posibilidad de que se produzca una Sentencia judicial cuyos "hechos probados" podrían chocar con el contenido del Informe de Fiscalización. Esta eventual situación pondría en entredicho la respetabilidad institucional que merece el Tribunal de Cuentas, que podría quedar desacreditado, circunstancia que el Consejero que formula el presente Voto Particular no puede admitir.

- Es cierto que el escrito del concejal no tiene valor oficial a efectos del Informe ya que se trata de un trámite no previsto por la Ley. Pero esta circunstancia debe ser contrapuesta con el hecho -señalado en los Fundamentos Primero a Cuarto de este Voto Particular- de que este Concejal (ni ningún otro integrante del Ayuntamiento de León) participó en la elaboración y aprobación de las alegaciones al Informe de Fiscalización ya que éstas fueron elaboradas y aprobadas por el Alcalde.
- Aunque el Concejal no tiene legitimación para que un escrito suyo remitido al Tribunal de Cuentas sea admitido sin más, no es menos cierto que sí tenía legitimidad para participar en el trámite de alegaciones, lo que no pudo hacer porque este derecho les fue negado a todos los miembros del Pleno por el Alcalde, que fue quien lo ejercitó de modo unilateral, sin estar legitimado para ello.

Por esta razón, el Tribunal de Cuentas debió proceder, como mínimo, a realizar unas comprobaciones elementales dirigidas a confirmar (o a rebatir) los datos aportados por el Concejal y dejar constancia de todo ello en el Informe de Fiscalización. La falta de realización de estas comprobaciones no es compatible con el rigor y seriedad propios del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones.

Así se hizo, por ejemplo, ante un caso similar sucedido en la tramitación del "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Oviedo (Asturias), ejercicios 1994 y 1995", aprobado por el Pleno del tribunal de Cuentas el 24.11.1999. Esta circunstancia quedó así reflejada en el apartado "1.5.Trámite de alegaciones" del referido Informe: *"Asimismo, hay que destacar que aun cuando los resultados de las actuaciones practicadas fueron remitidos al Alcalde-Presidente, en su condición de representante del Ayuntamiento en*



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

*virtud del art. 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), los Grupos Municipales Socialista y de Izquierda Unida en el Ayuntamiento enviaron al Tribunal sendos escritos en relación con los mencionados resultados. Dichos escritos no pueden ser considerados como alegaciones, al no ostentar sus remitentes la condición de representantes de la entidad fiscalizada -y en consecuencia la posibilidad de actuar como alegantes, en función de las previsiones del art. 44 de la LFTCu-. No obstante, los mismos han sido analizados y valorados por el Tribunal en todos aquellos aspectos referentes a los objetivos de fiscalización".*

- En la misma sesión del Pleno del Tribunal de Cuentas en que se ha aprobado el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997" objeto de este Voto Particular (el 17.10.2001), el Pleno del Tribunal ha aprobado, entre otros, el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Toro (Zamora)". En este último Informe se ha analizado un escrito del Alcalde presentado fuera de plazo (apartado "1.5. Trámite de alegaciones"). Aceptar analizar el contenido de este escrito (así como los antes señalados, relativos al Informe de Fiscalización de Oviedo) y rechazar el análisis de la documentación presentada por el Concejal Portavoz del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de León revela un trato discriminatorio y desigual no justificado.
- El Pleno del Tribunal de Cuentas debió en consecuencia dar al escrito del Concejal Portavoz del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de León al menos, el mismo tratamiento dado a escritos similares en el caso de la Fiscalización del Ayuntamiento de Oviedo, lo que no ha hecho, razón que ha llevado a este Consejero a formular el presente Voto Particular.

**FUNDAMENTO SEXTO. El Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17.10.2001, por el que se aprobó el "Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de León, ejercicio 1997", no ha tenido en cuenta que el Informe aprobado resulta ser un Informe incompleto, alejado de la realidad y carente del rigor esperable y exigible del Tribunal de Cuentas.**

- Con carácter general, el Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 17.10.2001 se limita a describir hechos y situaciones sin concretar ni calificar jurídicamente las consecuencias y responsabilidades que podrían derivarse de los hechos descritos.
- Como se ha puesto de manifiesto en el Fundamento Quinto anterior, esta circunstancia es especialmente llamativa y relevante, dada la gravedad de algunos de los hechos descritos -que podrían dar lugar a responsabilidades



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

administrativas, contables y eventualmente penales-, en relación con el análisis de la contratación celebrada por la Corporación Municipal (Apartado 7 del Informe aprobado).

- En efecto, el Informe aprobado se limita a describir hechos y a situar los hechos en referencia, exclusivamente, al procedimiento prescrito por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, el Informe no es exhaustivo en la descripción de los hechos, y mucho menos en la calificación jurídica del alcance de los hechos descritos, alcance que trasciende en muchas ocasiones a los propios procedimientos administrativos de contratación por el Ayuntamiento de León, como ha quedado puesto de manifiesto, en el anterior Fundamento Quinto, en los casos de las obras del matadero municipal y de la Avenida Ordoño II.

- Es necesario recordar a este respecto que el Tribunal de Cuentas debe reflejar en sus Informes de Fiscalización las presuntas irregularidades o infracciones del ordenamiento jurídico detectadas durante el procedimiento fiscalizador, emitiendo su juicio u opinión acerca de las prácticas detectadas, sin perjuicio de que lo haga salvando y respetando la competencia del órgano competente para pronunciarse y resolver definitivamente sobre la materia de que se trate.

En este caso los hechos fueron conocidos con anterioridad a la aprobación del Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas, como se ha señalado en el Antecedente 7º de este Voto Particular, lo que obligaba a tener en cuenta los nuevos datos conocidos al menos para su verificación y comprobación. Cosa distinta sería que los hechos se hubieran conocido con posterioridad a la aprobación del Informe por el Pleno del Tribunal, lo que no sucedió en este caso.

- En efecto la puesta de manifiesto del juicio u opinión que merezca al Tribunal de Cuentas el resultado de sus fiscalizaciones, y en particular el que merezcan los aspectos que tengan incidencia en el cumplimiento de la legalidad por parte de las entidades o personas (físicas o jurídicas) fiscalizadas, no es sólo una posibilidad, sino una obligación constitucional y legal, que el Tribunal no puede eludir porque constituye la propia esencia y fundamento de su función fiscalizadora.

Así lo recogen expresamente:

- El artículo 136.2 de la Constitución Española cuando dispone: "*El Tribunal de Cuentas (...), remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el*



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

*que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiese incurrido".*

- El artículo 12.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, cuando señala: *"El Tribunal de Cuentas hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y de las medidas para exigirla".*
- El artículo 28.5 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas que establece: *"Los resultados obtenidos en orden a la corrección de las infracciones, abusos o prácticas irregulares detectadas por el Tribunal de Cuentas y el grado de cumplimiento de las observaciones emanadas del mismo, se incorporarán al Informe o Memoria anual".*

- Los tres pilares sobre los que se vertebra la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas son los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Así lo recoge expresamente el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 2/1982: *"La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía".*

El análisis del cumplimiento del principio de legalidad por parte del Tribunal de Cuentas alcanza, de acuerdo con el artículo 13.1 a) de la Ley Orgánica 2/1982, entre otros, a los extremos siguientes: *"La observancia de la Constitución, de las leyes reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo".*

Por tanto, cualquier infracción que afecte al principio de legalidad, detectada en el marco de un procedimiento de fiscalización –y por tanto detectada, por definición, en el marco de *"la Constitución, de las leyes reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo"* como indica el transcrito artículo 13.1.a) de la Ley Orgánica 2/1982 - debe ser puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el Informe a que da lugar el procedimiento de fiscalización.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

### SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

- A juicio del Consejero que suscribe el presente Voto Particular, el Informe de Fiscalización aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 17.10.2001, debió precisar los hechos y calificar jurídicamente las conductas descritas y pronunciarse expresamente, desde la legalidad, sobre su alcance y gravedad. Esta necesidad, predicable del Informe en su conjunto, resultaba notoriamente ineludible en el caso de las obras del matadero municipal y de la Avenida Ordoño II a la vista de la información aportada al Consejero Ponente por el Concejal Portavoz del Grupo Municipal Socialista, analizada en el anterior Fundamento Quinto.

Lo contrario - que es lo que sucede con el Informe en los términos aprobados por el Pleno en su sesión de 17.10.2001- hace que el Informe quede alejado de la realidad y carente del rigor y la seriedad esperable y exigible de una institución como el Tribunal de Cuentas que debe velar, entre otros, por el cumplimiento del principio de legalidad (artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

Por todo lo anterior, este Consejero, que formula el presente Voto Particular, considera que el Pleno del Tribunal de Cuentas debió, como propuso en el Pleno en su sesión de 17.10.2001:

1. Acordar que el equipo fiscalizador del Tribunal de Cuentas se desplazara al Ayuntamiento de León para comprobar los hechos denunciados por el Concejal Portavoz del Grupo Municipal Socialista ante la Fiscalía y realizar las indagaciones oportunas para su verificación en lo relativo a las competencias del Tribunal de Cuentas.
2. Reelaborar el Proyecto de Informe redactando un nuevo texto a la luz de los resultados de las actuaciones del equipo fiscalizador a que se refiere el apartado 1 anterior, e incluir en el texto del Proyecto de Informe las oportunas calificaciones jurídicas que merecieran, a juicio del Tribunal de Cuentas, cada uno de los hechos e irregularidades descritos.
3. Una vez reelaborado el Proyecto de Informe con arreglo a lo señalado en los anteriores puntos 1 y 2, remitir el Proyecto de Informe de Fiscalización al Ayuntamiento de León, abriendo un nuevo plazo para formular alegaciones, con la advertencia de que las únicas alegaciones que serían válidamente admitidas serían las formuladas por el órgano competente, es



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

decir, por el Pleno de la Corporación, tras el oportuno debate y votación en sesión plenaria.

En Madrid, sede del Tribunal de Cuentas, a 18 de octubre de 2001.

EL CONSEJERO DE CUENTAS

Fdo.: Ciriazo de Vicente Martín